EL DESARROLLO INTEGRADO DE CENTROAMÉRICA EN LA PRESENTE DÉCADA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década

Bases propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA (INTAL)
B.I.D.

INTAL, 1973

Instituto para la Integración de América Latina
Banco Interamericano de Desarrollo
Cerrito 264 - Buenos Aires

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

PREFACIO DEL INTAL

A fines de 1972, al borde mismo de un año que ha de ser crucial para los pueblos centroamericanos, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) —que acababa de dar término a un estudio sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común que une a los cinco países del istmo— solicitó al Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) que éste se hiciera cargo de la publicación de dicho estudio. El Instituto accedió al requerimiento, puesto que, a más de ser uno de sus objetivos la divulgación del tema de la integración económica en América Latina, el proceso en sí de la formación, evolución y sucesivas crisis del Mercado Común Centroamericano ha sido materia de su permanente atención en cuanto institución destinada a cooperar en el avance de la integración latinoamericana.

El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, del cual el INTAL se honra en presentar aquí el primer tomo —puesto que la extensión de la parte analítica, por sectores, del estudio ha aconsejado su desglose en sucesivos volúmenes—, contiene una tesis: la de que los conceptos de "integración" y de "desarrollo" son inseparables para Centroamérica y que la interdependencia entre los países no significa la pérdida de la soberanía de cada uno de ellos, sino la creación de una base distinta y más amplia para ejercerla.

Esta tesis está enmarcada por un análisis de la evolución de la integración centroamericana en la década de 1960, en la cual se creó el por mucho tiempo casi paradigmático Mercado Común y en la que, por otra parte, los obstáculos tanto al desarrollo como a la integración que aparecieron en el horizonte y que se abatieron sobre las ideas y las planificaciones integracionistas no lograron ocultar una realidad incontestable: la de que, de cualquier manera, las perspectivas para Centroamérica son mucho más alentadoras dentro de un esquema de desarrollo integrado, "con la integración como una de las piezas centrales de la estrategia que hayan de adoptar los cinco países".

Así, el estudio central presenta una estrategia de desarrollo integra-

do para la década de 1970, una de cuyas metas de largo alcance es la formación de una verdadera unión económica en Centroamérica, y cuyo objetivo principal es la creación de condiciones que propicien el bienestar creciente de la población centroamericana en general.

Finalmente, ante el lector se abre un verdadero abanico de promisoras posibilidades por medio de la formulación de un plan de acción que incluye una serie de propuestas sobre políticas, mecanismos, instrumentos, programas y proyectos para lo que resta de la década de 1970. Estas propuestas, graduadas y progresivas, conforman la serie de anexos al estudio de base, suma y cifra del futuro del Mercado Común Centroamericano, y que forman los distintos tomos en que el INTAL ha dividido este informe.

El Instituto para la Integración de América Latina publica, pues, esta obra, con la seguridad de colaborar, de manera eficaz, en la comprensión de la problemática de la integración de los países latinoamericanos, de sus perspectivas y de su desarrollo.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA

NOTA DIRIGIDA A LOS MINISTROS DE ECONOMIA DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS POR LOS SECRETARIOS GENERALES ADJUNTOS DE LA SECRETARÍA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (SIECA), AL HACER ENTREGA DEL ESTUDIO SOBRE EL PERFECCIONAMIENTO Y LA REESTRUCTURACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL
DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA
GUATEMALA, C. A.

Nº 4181
Octubre 9 de 1972

Señor ministro:

Desde hace varios años el Programa Centroamericano de Integración Económica ha venido confrontando una crisis cada vez más profunda. Las dificultades recientes no son más que una nueva manifestación de dicho fenómeno. Los factores causales son de variada naturaleza, pero están íntimamente asociados a la disparidad de las condiciones básicas de desarrollo en que los países se incorporaron al proceso de integración regional, las divergencias en la orientación de las políticas nacionales y la propia dinámica de las transformaciones impulsadas por el proceso, que rebasaron el marco de los mecanismos e instrumentos de acción conjunta. A lo anterior se ha sumado la acumulación de problemas que no han encontrado hasta ahora soluciones de fondo, por más que se haya avanzado en varios aspectos y en la adopción de fórmulas específicamente diseñadas para atender cuestiones de carácter parcial.

Lo anterior no significa que se hayan dejado de hacer esfuerzos para atender el reordenamiento del Mercado Común. Por el contrario, los gobiernos y las instituciones regionales han dedicado su atención al diseño y examen de diversas fórmulas de acción mancomunada, como lo demuestran, en especial, las actividades desplegadas desde 1969.

Sin embargo, las decisiones dirigidas a perfeccionar el movimiento integracionista no siempre tuvieron los alcances necesarios. En ocasiones, por razones bien conocidas, no fue posible alcanzar acuerdos definitivos, y en otras, su aplicación resultó tardía o insuficiente.

Sería erróneo no atribuir utilidad o validez a tales esfuerzos. De hecho, permitieron acumular experiencias, facilitaron el intercambio de puntos de vista y condujeron a la concepción de soluciones de carácter más amplio y permanente. En la actualidad, cada gobierno ha señalado las orientaciones que desde el ángulo nacional desea que se impriman a la integración y, a la vez, se dispone de los estudios técnicos de base para lograr la armonización de intereses sin hacer a un lado el panorama más amplio del progreso conjunto de la región.

Los escollos al desarrollo y la acentuación de ciertas fallas estructurales en la segunda mitad de la década de 1960 —desequilibrios externos, desajustes en las finanzas gubernamentales, rezago de la agricultura de consumo interno, subempleo y ausencia de políticas sociales comunes— tuvieron efectos que agravaron las dificultades que confronta la integración, tales como los desequilibrios regionales y la rigidez de algunos mecanismos e instrumentos del Mercado Común.

A pesar de ello, las economías de los países centroamericanos mostraron una creciente interdependencia, cuya verdadera significación difícilmente podría exagerarse. Los términos "integración" y "desarrollo" se han convertido en conceptos inseparables, no sólo por el impacto que produjo el aumento que hizo posible el Mercado Común en las corrientes de comercio e inversión y sus efectos sobre el ingreso, sino por la circunstancia, aún más significativa, de haber ampliado el ámbito económico y las posibilidades de progreso de Centroamérica.

Como lo ha demostrado la experiencia y los múltiples estudios técnicos, durante el período 1961-1968 la integración tuvo un efecto positivo en todos los países, aunque con distintas características y grados de intensidad. Asimismo, se ha puesto en evidencia que el desarrollo con integración ofrece mayores perspectivas de avance socioeconómico del que podría alcanzar cada país sobre la base de esfuerzos individuales. Para que ello ocurra, sin embargo, se tienen que adoptar medidas que conjuguen los intereses nacionales con el interés regional, y crear un esquema de integración que constituya una respuesta adecuada a las dificultades que confronta el desarrollo de cada Estado y de la región en su conjunto. En más de un sentido, el logro de una creciente autonomía económica y aun la solución más rápida y eficaz de los problemas que afectan el crecimiento nacional dependen de que se mantenga y perfeccione el esquema regional de cooperación económica.

Vistos en conjunto, los elementos que caracterizan la crisis actual

y las posibilidades de impulsar una política mancomunada de desarrollo, llevan a la conclusión inescapable de encarar el problema mediante un enfoque integral que conduzca, como lo han venido reiterando los gobiernos, a la reestructuración de fondo del Mercado Común Centroamericano.

No se trata de plantear metas irrealizables o de muy largo plazo. Por el contrario, se persiguen objetivos precisos e inmediatos dentro de la misma concepción realista que condujo a los actuales acuerdos de integración, para atender una situación que requiere soluciones impostergables y que es enteramente distinta de la que prevaleció durante la etapa formativa del proceso.

En otros términos, se busca vincular orgánicamente las estrategias nacionales de desarrollo con la integración, a fin de encontrar respuestas eficaces y expeditas a los problemas que se presentan en los campos económico y social de cada país. Para ello es necesario lograr una expansión sostenida de las actividades productivas, sea por la vía de la sustitución regional de importaciones, la transformación del sector externo o el aprovechamiento de otras ventajas que trae consigo la ampliación del mercado y la coordinación de políticas. Asimismo, es preciso concebir las estrategias de desarrollo en forma que permitan el mejoramiento social de los grupos mayoritarios de la población, y crear los mecanismos indispensables para prevenir y corregir con flexibilidad los problemas propios del proceso y aquellos que confronta cada país y que requieran el concurso regional.

Por otra parte, es necesario eliminar las causas de incertidumbre prevalecientes en la zona y que en el curso de los últimos años han incidido desfavorablemente sobre las inversiones y las posibilidades de crecimiento. Con ello se lograría restablecer el prestigio e imagen que adquirió la integración regional en sus primeros años y que fuera ejemplo en el mundo entero de lo que pueden hacer los países en desarrollo en el campo de la cooperación económica.

Además, la mayor integración debiera no sólo impulsar el desarrollo de Centroamérica hacia adentro, sino también proyectarla como unidad económica y social frente al resto del mundo. Esto, entre otras cosas, fortalecería su posición negociadora con terceros países y bloques de países y mejoraría la composición de su comercio exterior.

Puesto en forma diferente, la tarea inmediata consiste en dar per-

manencia, en seguir construyendo, a partir de los avances alcanzados, una economía regional más dinámica y con la capacidad necesaria para subsanar, gradual pero firmemente, los inconvenientes de la pequeñez de los mercados individuales y la dependencia de la exportación de unos cuantos productos tradicionales. Centroamérica dispone de bases y recursos para lograrlo. Es innegable que dentro del Mercado Común se ha iniciado un intenso proceso de industrialización que difícilmente habría tenido lugar en circunstancias diferentes. Al propio tiempo, se ha perfeccionado la infraestructura económica, singularmente en los países de menor desarrollo relativo. También se ha transformado el proceso de capitalización y de captación de recursos para el desarrollo, manifestándose en la formación de empresas modernas y de ámbito regional, como en una organización financiera que permite atraer y canalizar cada vez mayores recursos del exterior. Por último, se han ensanchado los cuadros técnicos y empresariales al modernizarse las formas de organización de la producción y la visión del inversor centroamericano.

Existen, pues, sólidos puntos de apoyo en los que podrían descansar los esfuerzos del futuro. Pero, para que ello se plasme en la realidad, es indispensable satisfacer una serie de requisitos insoslayables. La integración, a diferencia de otros procesos económicos, demanda una atención y un perfeccionamiento continuos. De otra manera, además de desaprovecharse oportunidades de progreso, se ponen en peligro los ya alcanzados, como han demostrado palmariamente los acontecimientos de los últimos años.

En síntesis, la solución integral de los problemas del Mercado Común a que se ha aludido, exige la reconstitución de la unidad centroamericana en torno a esfuerzos y objetivos mancomunados que implican no sólo la suscripción de acuerdos, sino el deseo manifiesto de traducirlos en procesos vivos de transformación económica. Asimismo, es indispensable que el programa no se limite a los campos tradicionales —comercio, infraestructura, financiamiento e industria—, sino que es preciso extenderlo a otras áreas, especialmente a la social y la agrícola. También es preciso modificar los procedimientos habituales para la toma de decisiones y atender el problema de la distribución de los costos y beneficios del proceso entre los Estados miembros, mediante fórmulas que garanticen su participación voluntaria y sostenida en el programa integracionista. Todo esto, desde luego, requeriría adecuar los marcos jurídicos e institucionales a las exigencias de la reestructuración del Mercado Común.

Es indudable que lo anterior debe complementarse con mecanismos transitorios que atiendan problemas críticos existentes o los que se susciten en el período de negociación de los acuerdos de fondo. Ambos aspectos son estrictamente complementarios y deben tratarse dentro de enfoques que hagan coherente el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo. Y eso mismo imprime un sentido de urgencia a la adopción de las decisiones de reestructuración, que sólo podría pasarse por alto a riesgo de poner en peligro la existencia misma del Mercado Común Centroamericano.

Con el propósito de atender la situación de corto plazo, una vez conocidos los resultados de la reunión que habrá de celebrarse a mediados del presente mes en la ciudad de San José, Costa Rica, la SIECA estaría en posibilidad de formular recomendaciones sobre el particular, las que podría elevar al conocimiento de los gobiernos, tan pronto como ello sea necesario.

En las difíciles circunstancias porque actualmente atraviesa el Programa de Integración Económica, la Secretaría Permanente, al poner en manos de su Gobierno el documento intitulado "El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano", cumple con el deber que le impone su misión dentro de aquel Programa y se propone coadyuvar en la búsqueda de las soluciones que demanda el orden de cosas que a la fecha prevalece en Centroamérica, en el campo económico.

El documento señala la forma como evolucionó el proceso integracionista durante los años sesenta y examina las posibilidades que le brinda el desarrollo integrado, en contraposición con el desarrollo sin integración; formula recomendaciones encaminadas a consolidar los logros alcanzados hasta ahora y a superar, mediante una profundización del Programa, los obstáculos que confronta el desarrollo de los países centroamericanos; e identifica aquellos aspectos de la política económica y social que por su importancia deberían ser coordinados o uniformados a nivel regional. Todo lo cual tiene como propósito fundamental presentar propuestas sobre la reestructuración del proceso integracionista.

El documento comprende una síntesis general y doce estudios pormenorizados que cubren los siguientes campos: 1) la economía regional

en el período 1960-1970 y sus perspectivas para la próxima década; 2) el libre comercio, el arancel uniforme y la unión aduanera; 3) el desarrollo industrial; 4) el desarrollo agrícola; 5) la integración física; 6) los aspectos sociales; 7) la integración monetaria; 8) la política comercial externa; 9) el financiamiento del desarrollo integrado; 10) las finanzas públicas; 11) los aspectos institucionales; y 12) la cooperación técnica internacional.

Como se desprende de todo lo expuesto, el estudio pone acento en las cuestiones económicas, sociales e institucionales. No obstante, por tratarse de materias sumamente complejas, es posible que algunos aspectos requieran mayor profundización a fin de hacer posible la toma de decisiones. De ser esto así, los trabajos adicionales podrían ser realizados por los organismos regionales competentes, antes o durante el proceso de discusión del documento que hoy se presenta.

Como antes se dijo, tanto los cambios institucionales como los que tienen que ver con los objetivos del Programa reestructurado requieren modificaciones al ordenamiento jurídico actual. Sobre esta materia, la Secretaría Permanente podría someter a consideración de los gobiernos, en la oportunidad debida, los proyectos correspondientes.

Es de esperar que los planteamientos que contiene el estudio originen un intenso diálogo en toda la región con el fin de llegar a acuerdos que conduzcan a una eficaz reestructuración. Este diálogo precisa un espíritu anuente a las innovaciones, así como la formulación de planteamientos que, sin desatender los valores y las motivaciones propias de cada Estado, procuren la identificación de carencias y potencialidades comunes. Para que este esfuerzo produzca resultados positivos y no ocurran especulaciones o distorsiones de la realidad, la Secretaría estima que debe establecerse un sistema permanente de información que permita a todos los estratos sociales mantenerse enterados, en forma amplia y precisa, de los asuntos que se examinan y estén en posibilidad de contribuir al logro de la reestructuración planteada.

La Secretaría se permite sugerir adicionalmente que en cada país se establezcan mecanismos apropiados para considerar la presente propuesta, ya que ello podría facilitar la toma de las correspondientes decisiones. Asimismo, sería aconsejable que en la reunión de ministros de Economía, a celebrarse en noviembre de este año, se determinara el mecanismo que, a nivel regional, se utilizaría para efectuar las negociaciones pertinentes.

La elaboración del documento que se acompaña y los estudios por campos específicos que se entregarán a su Gobierno en breve plazo, son el resultado de un esfuerzo interdisciplinario y de cooperación institucional, realizado bajo la dirección y responsabilidad de la Secretaría Permanente. En sus aspectos fundamentales fue efectuado por expertos e instituciones centroamericanas, contándose, además, con la colaboración financiera y técnica de varios organismos internacionales.

Cabe destacar, en este último sentido, el apoyo recibido del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Asimismo, se contó con la colaboración de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En cuanto a la participación de los organismos regionales, el Banco Centroamericano de Integración Económica efectuó un importante aporte financiero y fue consultado en materias de su competencia; la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano colaboró en los aspectos relacionados con la integración monetaria y la balanza de pagos; el Instituto Centroamericano de Administración Pública en la formulación de propuestas en el campo institucional; y se consultó al Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial en aspectos relacionados con el desarrollo manufacturero, la ciencia y la tecnología.

Al hacer entrega de este documento, la Secretaría se da plena cuenta del significado de la propuesta que hoy pone en manos de su Gobierno. No ha vacilado, sin embargo, en actuar de esta manera, porque está convencida que la integración regional constituye el medio fundamental para que los países centroamericanos alcancen altos niveles de progreso económico y social.

Hacemos propicia esta oportunidad para renovar a usted, señor ministro, las seguridades de nuestra más alta y distinguida consideración y aprecio.

Roberto Mayorga-Cortés

Raúl Sierra Franco

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

Desde principios de la década de 1950, los gobiernos centroamericanos vienen explorando la posibilidad de superar o de atenuar algunos de los principales obstáculos que impone al desarrollo la limitadísima dimensión de cada uno de los mercados. Ya las primeras declaraciones conjuntas de los ministros de Economía de la región indicaban que se tenía el propósito de llegar, mediante un proceso gradual y progresivo, a la formación de una estructura productiva de alcance regional.[1]

Durante los primeros años del movimiento de integración, se realizaron diversos estudios básicos y se iniciaron contactos —primero entre pares de países, y luego a nivel multilateral— para aumentar el intercambio de bienes a través de regímenes preferenciales de comercio. En ese período se preparó el terreno para la adopción de decisiones más audaces que se consolidaron en 1960 con la suscripción del Tratado General, en el cual los países se otorgan en forma recíproca el libre comercio irrestricto para casi la totalidad de los productos originarios de la región. Asimismo, en los años subsiguientes se adoptaron compromisos que, entre otros aspectos, permitieron el establecimiento de un arancel común frente al resto del mundo; la creación de un andamiaje institucional para el ordenamiento y el desarrollo del Mercado Común; el estímulo en forma conjunta del desarrollo industrial y la creación de la infraestructura física requerida para facilitar el intercambio comercial.

Sin embargo, estos avances no se vieron acompañados por la adopción de medidas que facilitaran el reacomodo de las estructuras productivas nacionales hacia una economía de dimensión verdaderamente re-

[1] Véase, por ejemplo, la Resolución Nº 1 del Comité de Cooperación Económica, del 7 de agosto de 1952, sobre los principios generales que habrían de regir el proceso de integración.

gional, lo cual eventualmente dio origen a controversias. En efecto, al no haber existido una coordinación de políticas de desarrollo, los beneficios de la integración –y del desarrollo– tendieron a concentrarse en los núcleos urbanos principales, en forma muy desigual entre países y en beneficio de estratos sociales relativamente reducidos. Por otro lado, las dificultades que se presentaron en la integración se vieron acompañadas durante la segunda mitad de la década por una nueva crisis en el módulo tradicional de desarrollo, al estancarse las exportaciones de tres de los países de la región al resto del mundo durante el período 1965/1968.

Los gobiernos hicieron varios intentos en la década de 1960 para corregir algunos de los desequilibrios a que alude el párrafo anterior, pero, por razones que se señalan en los capítulos subsiguientes, las acciones casi siempre resultaron tardías o insuficientes ante la magnitud del problema. De ahí que a principios de 1969, y sin desconocer los grandes logros de la integración centroamericana –con todo, el movimiento más avanzado de su género entre los países en vías de desarrollo–, la búsqueda de un nuevo impulso para superar o reducir los escollos en el proceso era ya impostergable. Así lo reconoció el Consejo Económico Centroamericano al emitir su Resolución Nº 54 del 22 de marzo de 1969, en la cual se adoptó un plan de acción inmediata para alcanzar niveles más elevados de unión económica. Desafortunadamente, apenas se iniciaban las tareas relacionadas con dicha resolución cuando surgió el conflicto entre dos de los países miembros del Mercado Común, dejando, entre otros saldos, una grave distorsión en el comercio intrarregional y un agudizamiento marcado de los problemas que, como quedó señalado, ya venían aquejando al movimiento de integración.

Un nuevo e intenso esfuerzo por superar tanto la crisis inmediata originada por el conflicto como el estancamiento en el proceso de integración surgió a raíz de la resolución adoptada por los cancilleres de Centroamérica, el 4 de diciembre de 1969, en la cual se acordó crear una Comisión *ad hoc* para la reorganización del sistema institucional centroamericano, y reanudar las actividades de los órganos del Tratado General, sobre todo para abocarse "a la revisión de los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos que forman la estructura de la integración económica en los aspectos en que ello sea necesario, para completar el proceso de reestructuración y el fortalecimiento de la integración económica centroamericana". En tanto dicha reestructuración se llevara a cabo, los cancilleres recomendaron a los ministros de Economía que establecieran un *modus operandi* para el funcionamiento del Mercado Común de acuerdo con la situación anormal que prevalecía. A pesar de un período de intenso trabajo, los ministros

Economía no lograron aprobar dicho *modus operandi*,[3] y desde principios de 1971 la crisis surgida a raíz del conflicto adquirió una nueva dimensión al poner en vigencia el Gobierno de Honduras un conjunto de medidas que, con el propósito de impulsar la producción nacional, suspendía el régimen de libre intercambio y modificaba el arancel externo común.[4] Por otro lado, la zona de libre comercio integrada por los países restantes continuó funcionando, pero en condiciones cada vez más precarias, debido a la falta de funcionamiento de los órganos de la integración, la desorganización de mercados para algunos productos especialmente sensitivos a las desviaciones en el comercio que surgieron en el segundo semestre de 1969, y a problemas coyunturales de índole monetaria y financiera en Costa Rica, que culminaron con una crisis de balanza de pagos en junio de 1971.

Como consecuencia de todo lo anterior, los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica decidieron crear una Comisión Normalizadora para ordenar las relaciones recíprocas, "mientras persista el funcionamiento anormal del Mercado Común".[5] Según los Estatutos de la misma, la Comisión: "tendrá las atribuciones que el marco jurídico de la integración señala a los Consejos Económico y Ejecutivo" y tiene como propósito "normalizar el Mercado Común Centroamericano y preparar propuestas para su perfeccionamiento", para cuyo efecto sesionó trece veces entre junio de 1971 y setiembre de 1972. Durante ese mismo período, representantes de los gobiernos centroamericanos han continuado reuniéndose, a distintos niveles, tanto en grupos bilaterales como multilaterales, con el propósito de buscar fórmulas para superar la crisis o, cuando menos, evitar un deterioro mayor. Todos han manifestado su interés por reestructurar el proceso de integración sobre nuevas bases, y si bien no se ha logrado caracterizar la naturaleza de la reestructuración, pareciera existir consenso en que no basta volver a la situación que existía antes del conflicto, y que

[3] Véase el acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada en Managua, Nicaragua, del 17 al 20 de noviembre, y en San José, Costa Rica, del 25 de noviembre al 2 de diciembre de 1970. Los gobiernos habían aceptado la mayor parte de las propuestas del *modus operandi*, y los avances logrados durante las negociaciones indudablemente facilitarán las tareas de reestructuración en el futuro.

[4] Decreto Nº 97 del Congreso Nacional de Honduras, emitido el 30 de diciembre de 1970.

[5] Acuerdo suscrito en Managua, Nicaragua, por los ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, el 22 de junio de 1971, y puesto en vigencia el 30 de junio de 1971 en San Salvador, fecha en que se constituyó la Comisión.

se requieren modificaciones sustantivas del esquema bajo el que se operaba en aquel entonces entre los cinco países.[5]

La interdependencia que ya se había alcanzado entre los países centroamericanos durante la década anterior, la insuficiencia dinámica propia de sus pequeñas economías de exportación, el peligro de aislarse de corrientes internacionales que favorecen mercados de dimensiones amplias, y los efectos inmediatos de la crisis surgida a mediados de 1969, sugieren que la superación de los problemas y las tensiones inherentes a la integración y al desarrollo se debe buscar dentro del marco de una cooperación cada vez mayor entre dichos países. En atención a lo anterior, en el presente estudio se propone una estrategia de desarrollo integrado que permitiría una creciente interrelación de los programas nacionales de desarrollo, y una interdependencia entre países cada vez mayor, hasta alcanzar la unión económica como un medio para facilitar el desarrollo socioeconómico de la región. Dentro del marco de dicha estrategia —la cual se iría instrumentando en etapas, sobre una base gradual y progresiva—, se formulan una serie de propuestas en diversos campos que le darían contenido operativo al programa de desarrollo integrado aquí esbozado, y cuya puesta en vigencia en el corto plazo podría constituir la primera fase de la remodelación del esquema actual de la integración.

La tesis central del estudio es que, en Centroamérica, "desarrollo" e "integración" son dos conceptos inseparables que pertenecen a un ámbito común. Ya durante la década de 1960 se comprobó la acción recíproca entre ambos conceptos: los grandes obstáculos al desarrollo

[5] Véanse, por ejemplo, las declaraciones de los ministros de Economía de Honduras y de Nicaragua, que forman parte del acta de la Cuarta Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada en San José, Costa Rica, del 17 al 19 de noviembre de 1971. Asimismo, los presidentes de El Salvador y Guatemala, en una declaración conjunta emitida en Guatemala, el 12 de septiembre de 1971, reafirmaron: "... su decisión de perfeccionar el programa de integración económica, dotándolo de los instrumentos y mecanismos necesarios para impulsarlo hacia formas más elevadas de integración", y señalaron que: "... el proceso de integración centroamericana debe ser fortalecido, con fundamento en el principio de que el bienestar del hombre centroamericano es el objeto y fin de dicho proceso. En consecuencia, expresan su firme propósito de aplicar fórmulas efectivas que, inspiradas en la justicia y la equidad, aseguren igual participación a los sectores centroamericanos en el referido proceso y que éste cubra todos los campos de la actividad humana en Centroamérica". Por su lado, los presidentes de Costa Rica y Nicaragua se reunieron en la ciudad de Liberia, Costa Rica, el 26 de junio de 1971, y en su declaración conjunta decidieron: "reafirmar su fe en la integración económica centroamericana como instrumento efectivo para el desarrollo económico y el progreso social de los cinco países del área", y "su decisión de encontrar mecanismos y fórmulas tendientes a la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la integración económica del área".

—desequilibrios externos, baja capacidad de ahorro, distribución desigual del ingreso entre estratos de población y entre países y regiones, ausencia de cohesión de los mercados y aparatos productivos de cada país— frenaban mayores avances en la integración, al mismo tiempo que esta última se constituía en un medio para ir superando esos grandes obstáculos. Así, para el futuro, se sugiere que la integración constituya la respuesta más adecuada para resolver o para atenuar los principales escollos al desarrollo económico y social de Centroamérica.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el problema mayor que plantea el desarrollo integrado es el de encontrar fórmulas que permitan conciliar los intereses de cada país centroamericano con el esquema de la integración, y de diseñar dicho esquema regional para atender los principales problemas de cada uno de los países miembros, dentro de un marco de prioridades regionales claramente establecidas. Por otro lado, de no aprovechar los países centroamericanos las oportunidades que brinda la integración para promover el desarrollo, la viabilidad económica de los mismos, considerados en forma individual, sería muy limitada.

La presente nota, que no pretende ser exhaustiva, únicamente aborda aquellos aspectos del desarrollo que se consideren medulares para configurar una estrategia integral. En ese sentido, constituyen temas centrales del estudio: el examen de las características y el alcance de un esquema regional de desarrollo integrado idóneo para Centroamérica, la acción recíproca entre integración y desarrollo, y la forma de llegar a una gradual y progresiva unificación de los sistemas económicos de la región. El trabajo se presenta en doce anexos técnicos, más la presente nota-resumen. Los anexos abarcan los siguientes campos: 1) la evolución de la economía centroamericana durante el período 1960-1970 y sus perspectivas para la próxima década; 2) el perfeccionamiento del Mercado Común (libre comercio, arancel común y unión aduanera); 3) programa de desarrollo industrial integrado; 4) programa de desarrollo agrícola integrado; 5) programa de integración física; 6) la política social y el desarrollo integrado; 7) programa de integración monetaria; 8) lineamientos de una estrategia de desarrollo de las exportaciones no tradicionales y una política comercial externa común; 9) el financiamiento del desarrollo integrado; 10) las finanzas públicas y la integración; 11) aspectos institucionales del desarrollo integrado; y, 12) programa de cooperación técnica internacional en apoyo al desarrollo integrado. El estudio constituye una elaboración y profundización de trabajos anteriores realizados por la Secretaría Permanente.[6]

[6] Véase Boletín Informativo de la Sección de Biblioteca y Documentación de la SIECA, de agosto de 1971, en el cual se presenta la bibliografía analítica de

Caben dos últimos comentarios. En primer término, si bien la estrategia de desarrollo integrado abarca y rebasa toda la década de 1970, es importante articular las acciones de más largo alcance con aquellas de carácter inmediato. En ese sentido, las medidas que se tomen durante los próximos meses, los pasos que se den para la reincorporación de Honduras a la zona de libre comercio, y la forma en que eventualmente se resuelva la situación de pagos y el desequilibrio externo de Costa Rica, deberán tener la necesaria congruencia con la remodelación posterior del Mercado Común. Así, acuerdos y decisiones aparentemente razonables en el corto plazo, pueden significar serios entorpecimientos para la modificación del proceso de integración dentro de una perspectiva más amplia, por lo cual la normalización de su funcionamiento y su reestructuración ulterior se deben abordar simultáneamente.[7]

En segundo lugar, el estudio se centra en el análisis de ciertos aspectos de la problemática socioeconómica de la integración, y plantea diversas propuestas que se fundamentan en consideraciones de orden técnico. Sin embargo, se debe señalar que el fondo del problema viene a ser de carácter político, y su solución requiere oportunas e importantes decisiones en este orden. En ese sentido, los gobiernos deberán reconocer que la constitución de un sistema económico regional es, en gran medida, incompatible con el mantenimiento del concepto tradicional de soberanía, cuando menos en materia económica. Lo anterior no significa una pérdida de autonomía; todo lo contrario, cada país reafirmaría su soberanía ante el resto del mundo al encontrar una base distinta y más amplia para ejercerla. Asimismo, deberá comprenderse que si bien un proceso de desarrollo integrado depara importantes beneficios netos para todas las partes, también supone costos y sacrificios —a los que se alude más adelante— sobre todo en el corto plazo. El gran desafío para los centroamericanos durante la década de 1970 será, entonces, mostrarse dispuestos a adoptar las decisiones requeridas para hacer frente en forma mancomunada a los principales problemas de su subdesarrollo.

---

toda la documentación de la Secretaría que sirvió de base para las negociaciones del *modus operandi*; y *Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, documento SIECA/71/V/20/V-1. Guatemala, 26 de junio de 1971.

[7] La Secretaría Permanente presenta en nota aparte algunas consideraciones sobre los problemas más inmediatos que confronta la integración y la forma más apropiada de atenderlos, en la etapa de transición y adaptación que necesariamente precedería al esquema de integración, con mayor profundidad que la que se propone en este documento.

CAPITULO II

EL DESARROLLO INTEGRADO EN CENTROAMÉRICA DURANTE LA DÉCADA DE 1960

La economía de los cinco países centroamericanos y de la región en su conjunto tuvo un considerable impulso durante la década de 1960. Este hecho se debió al relativo dinamismo de las exportaciones hacia terceros países —básicamente durante el primer quinquenio de la década— y al impacto significativo que el proceso de integración económica tuvo sobre el crecimiento. Si bien se ha insistido con frecuencia sobre las exigencias divergentes del modelo tradicional de desarrollo "hacia afuera" y el nuevo modelo de crecimiento "hacia adentro" que se inició durante la década de 1960 al amparo de la integración,[1] no es menos cierto que los dos focos dinámicos de crecimiento antes descritos se apoyaron mutuamente: las exportaciones tradicionales facilitaron la creación del Mercado Común, al ampliar el nivel de demanda global y al permitir el ahorro que, a la postre —y por lo menos en parte—, financió las nuevas actividades directamente productivas que participarían en el intercambio regional; y el comercio intrarregional dio un nuevo impulso a la actividad económica de los cinco países —aun cuando ello ocurriera con distintos grados de intensidad—, reduciendo parcialmente la extrema vulnerabilidad del sector externo centroamericano.

En efecto, los anexos que sirvieron de base a esta nota —en especial el anexo 1— revelan que durante la década de 1960 el producto interno bruto real de la región en su conjunto creció a una tasa acumulativa anual del 5,6 por ciento, o sea una expansión del 2,3 por ciento per cápita. Dicho crecimiento evolucionó para los países individuales como se puede observar en el cuadro II-1.

[1] Véase, por ejemplo, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, Nueva York: 66: II.G.9, marzo de 1966, pp. 12-19; y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes*, México, E/CN. 12/CCE/363/Rev. 1, marzo de 1971, pp. 3-6.

Cuadro 6

Tasas acumulativas de crecimiento del PIB *a precios constantes de 1960, 1950-1970*

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centro-América*
Producto global						
1950/55	2.3	4.5	2.7	8.1	8.3	4.3
1955/60	5.3	7.8	4.1	2.3	6.0	4.8
1950/60	3.8	4.6	3.4	5.1	7.2	4.5
1960/65	5.2	6.8	4.3	10.2	4.3	5.8
1965/70	5.6	4.6	5.6	4.4	7.5	5.5
1965/68	5.2	5.2	5.5	3.7	7.7	5.6
1960/68	5.2	6.2	5.3	7.8	5.6	5.9
1960/70	5.4	5.7	5.0	7.3	5.9	5.6
Producto per cápita						
1950/55	−0.5	1.7	0.1	5.7	4.6	1.4
1955/60	2.3	2.9	1.0	0.6	2.2	1.7
1950/60	0.9	1.8	0.6	2.6	3.1	1.5
1960/65	1.8	3.0	0.9	6.8	0.9	2.5
1965/70	2.4	0.8	2.2	0.9	4.3	2.1
1965/68	2.1	1.5	1.0	0.1	4.3	2.2
1960/68	1.9	2.1	2.0	4.2	2.1	2.4
1960/70	2.1	1.9	1.5	3.8	2.5	2.3

Fuente: Bancos centrales de los países.

El mayor dinamismo relativo en la expansión del producto interno bruto observado durante la década de 1960, en comparación con la anterior, fue especialmente significativo para Honduras y Nicaragua, y menos importante para Guatemala, El Salvador y Costa Rica.[8] Ello sugiere que, durante los años de la integración, aparentemente se produjo una modesta convergencia de las tasas de crecimiento de los países que generalmente se consideran de menor y de mayor desarrollo relativo en Centroamérica. Por supuesto, dicha convergencia —y, en general, las mayores tasas de crecimiento— no se debe atribuir únicamente

[8] Incluso en el caso de Costa Rica se registra una baja en la tasa acumulativa de crecimiento del PIB durante la década de 1960 en comparación con la anterior, debido a la expansión registrada durante el período 1950/1955.

al Mercado Común. Todo lo contrario, durante el primer quinquenio de la década, las exportaciones a terceros países indudablemente dieron el mayor impulso a la expansión de la actividad económica en la región. En el cuadro II-2 se anota la evolución de dichas exportaciones.

Cuadro II-2

Tasas acumulativas de crecimiento anual del valor de las exportaciones a terceros países, a precios corrientes, 1955-1970

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centro América*
1955/58	0,8	1,6	13,0	— 1,1	4,1	2,2
1958/60	2,9	— 1,8	— 6,3	— 7,6	— 3,5	— 2,6
1955/60	1,7	0,3	4,8	— 5,5	1,0	0,3
1960/62	— 2,0	6,4	10,1	21,0	1,1	6,6
1962/65	13,4	6,6	16,3	16,9	0,7	10,6
1960/65	6,9	6,5	13,8	18,6	2,0	9,0
1965/68	0,6	— 3,9	12,5	— 0,9	12,7	3,5
1968/70	10,7	10,2	0,9	— 2,6	16,4	7,3
1965/70	4,5	1,6	7,7	— 1,6	14,2	5,0
1960/70	5,7	4,0	10,7	8,0	7,9	7,0

Esta recuperación en el ritmo de las exportaciones al resto del mundo, después del período de estancamiento entre 1955 y 1960, se debió, en parte, a un aumento en los precios de los productos de exportación tradicional más importantes de la región, pero principalmente a aumentos en el *quantum* de las exportaciones y a una creciente —pero aún modesta— diversificación de las mismas (véase el anexo 1). Para la región en su conjunto, tres productos —café, algodón y banano— representaban el 81,4 por ciento de las exportaciones extrarregionales en 1960; participación que declinó al 71,3 por ciento en 1970. Con todo, llama la atención que el crecimiento del producto interno bruto de Guatemala y de Honduras fuera mayor durante la segunda mitad de la década que durante la primera, cuando el ritmo de expansión de las exportaciones al resto del mundo se redujo. Ello únicamente se explica en función de otros estímulos atribuibles directa o indirectamente al proceso de integración: en el caso de Guatemala, a la expansión de la inversión y de las exportaciones intrarregionales; y en el caso de Honduras, al apreciable aumento en el nivel de la inversión

pública, financiada, parcialmente, con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica.[3]

En efecto, la segunda causa del dinamismo del crecimiento económico durante la década de 1960 —la formación del Mercado Común— constituyó un elemento nuevo en el panorama centroamericano. Como resultado de la eliminación o la atenuación de las limitaciones propias del tamaño de los mercados nacionales, y de la política proteccionista al desarrollo industrial, se inició un vigoroso proceso sustitutivo de las importaciones que, en definitiva, dio una nueva dimensión al desarrollo regional. La actividad manufacturera pasó a contribuir en 1970 con el 17,5 por ciento del producto interno bruto de la región, comparado con un 13,2 por ciento diez años antes, con las variaciones entre países que se anotan en el cuadro II-3.

CUADRO II-3

Participación del** PIB **industrial en el** PIB **total, precios constantes de 1960

(Porcentaje)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras* *	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centro-América*
1960	12,8	14,6	12,4	12,1	14,0	13,2
1961	12,9	15,3	12,2	12,6	14,0	13,5
1962	13,2	15,1	12,9	13,0	14,4	13,8
1963	13,2	15,7	12,9	14,7	15,4	14,3
1964	13,4	16,2	12,6	14,8	17,0	14,7
1965	13,9	17,4	12,8	15,5	17,3	15,3
1966	14,5	18,1	12,9	15,9	17,9	15,8
1967	15,1	18,6	12,9	16,3	18,4	16,3
1968	15,6	18,8	13,2	17,8	18,5	16,8
1969	15,9	18,9	13,8	18,3	18,7	17,1
1970	16,4	18,7	13,8	19,7	19,0	17,5

* Las cifras oficiales del Banco Central de Honduras difieren ligeramente de las series publicadas por la CEPAL. De acuerdo con esta última fuente, la participación relativa del valor agregado manufacturero en el producto interno bruto —a costo de factores— pasó del 12,4 % en 1960 al 14,4 % en 1970.

El proceso sustitutivo se refleja, en parte, en el fuerte impulso que recibió el comercio intrarregional, integrado principalmente por artículos manufacturados. Como se puede observar en el cuadro II-5, el volumen total de las transacciones pasó de $CA 32,7 millones en 1960 a

[3] Véase el anexo 1.

$CA 258,3 millones en 1968, y $CA 299,5 millones en 1970. En buena medida, dichas exportaciones representaron ventas que no se hubieran producido de no existir el Mercado Común, y en el caso de algunos países fue considerable su impacto en aliviar los desequilibrios de la balanza de pagos con el resto del mundo. Las exportaciones intrarregionales aumentaron su participación porcentual en las exportaciones totales de los países en la forma que aparece en el cuadro II-4.

CUADRO II-4

Participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de bienes y servicios 1960-1970

(Porcentaje)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centro-América*
1960	5,5	10,9	10,2	4,5	1,6	6,5
1961	7,9	11,0	10,4	2,1	1,9	7,0
1962	9,9	12,2	15,7	5,0	1,7	8,5
1963	11,5	17,3	15,3	5,3	3,8	10,5
1964	14,7	18,3	17,6	4,6	11,4	13,5
1965	17,0	21,6	15,9	5,7	13,5	15,1
1966	20,7	27,2	13,5	8,6	15,7	17,9
1967	27,7	32,6	15,6	10,1	17,8	21,4
1968	28,5	35,8	15,8	13,8	18,1	23,3
1969	28,0	31,7	12,6	16,0	15,8	21,7
1970	29,7	29,3	9,8	22,9	17,8	23,0

Puede observarse que tanto la participación relativa del comercio intracentroamericano en el total del comercio de los países como su evolución durante el período en examen registraron diferencias destacadas entre los cinco miembros del Mercado Común; hecho que dio origen a una serie de tensiones a las que se alude más adelante.

La creación del Mercado Común también provocó otros fenómenos de particular significación. En primer término, y como un reflejo de una creciente —pero todavía limitada— participación del sector público en materia económica y social, se lograron considerables adelantos en el desarrollo de la infraestructura física de la región (véase el anexo 5), lo cual facilitó la producción y el intercambio de bienes.[4] En segundo

[4] Por ejemplo, la capacidad instalada de generación para la región en conjunto pasó de 198 megavatios en 1960 a 756 megavatios en 1969: un aumento del 151 por ciento. De la Red Vial Centroamericana, se pavimentaron 1.675 kilómetros durante

Cuadro II-5

Valor del comercio intracentroamericano; 1959-1971*

(En miles de pesos centroamericanos)

País de procedencia y año		Mercado Común					
			Importado por:				
		Total	Guatemala **	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Centroamérica	[illegible]	[illegible]					
	1959	28.681	3.110	12.189	5.192	1.016	[illegible]
	1960	32.676	7.581	13.191	5.311	[illegible]	3.511
	1961	36.806	8.867	14.663	6.553	2.877	1.046
	1962	50.818	[illegible]	22.058	8.911	[illegible]	3.304
	1963	72.098	19.747	27.923	[illegible]	[illegible]	3.817
	1964	106.188	26.357	39.231	18.001	[illegible]	[illegible]
	1965	135.503	31.530	42.406	25.180	21.595	14.692
	1966	171.735	33.831	52.052	34.053	30.659	23.156
	1967	213.958	42.101	54.506	40.731	42.573	31.221
	1968	258.291	49.113	65.159	48.681	46.172	48.819
	1969	249.011	51.400	60.205	43.973	42.216	51.220
	1970	299.128	61.982	60.602	51.871	50.015	68.658
	1971	270.432	66.126	57.528	16.228	53.589	76.661
Guatemala							
	1959	[illegible]		4.281	371	237	270
	1960	7.265		5.189	1.101	469	486
	1961	10.315		6.786	1.554	922	1.053
	1962	13.383		8.172	2.985	1.600	326
	1963	20.773		12.653	4.601	2.913	373
	1964	29.971		16.311	5.807	5.106	2.717
	1965	38.377		18.510	8.059	6.487	5.321

* Las cifras que se presentan en este cuadro corresponden al registro estadístico de las importaciones.

** En los años 1962 y 1968, los datos de Guatemala se estimaron tomando por base los informes de los otros cuatro miembros del MCCA. Por lo tanto, estos datos no coinciden con los oficiales.

Fuente: Direcciones Generales de Estadística de Centroamérica, y Dirección General de Aduanas y Banco Central de Nicaragua.

cont. cuadro n-5

País de procedencia y año		Mercado Común					
			Importado por:				
		Total	Guatemala **	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
	1966	55.071		27.227	9.809	8.932	9.103
	1967	65.690		29.952	11.768	12.617	11.323
	1968	77.525		34.546	14.197	12.965	15.817
	1969	86.378		38.100	17.752	12.880	17.610
	1970	106.441		40.637	28.528	15.729	21.547
	1971	91.581		37.533	8.122	18.867	27.062
El Salvador							
	1959	9.207	2.212		4.299	2.003	693
	1960	12.073	5.887		4.121	1.732	925
	1961	14.448	6.789		4.641	1.408	1.609
	1962	18.305	7.660		5.734	3.003	2.018
	1963	28.684	16.116		7.851	2.415	2.302
	1964	35.178	19.116		8.936	4.190	2.004
	1965	46.359	22.428		12.264	6.679	4.788
	1966	57.470	23.517		16.335	9.965	7.853
	1967	75.172	29.331		19.872	13.626	12.343
	1968	84.882	30.763		23.236	14.369	16.814
	1969	71.756	33.212		12.415	11.856	14.243
	1970	74.972	39.474		—	15.426	20.072
	1971	80.000	42.532		—	16.061	21.483
Honduras							
	1959	8.771	780	6.470		1.048	473
	1960	7.485	925	6.299		111	100
	1961	8.294	1.224	6.577		92	401
	1962	15.799	3.032	10.414		179	174
	1963	15.972	2.702	10.772		353	445
	1964	18.397	3.636	13.016		951	735

cont. cuadro II-5

País de procedencia y año		Mercado Común					
			Importado por:				
		Total	*Guatemala***	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*
	1965	22.200	3.776	15.682		1.327	1.115
	1966	21.486	3.916	13.343		2.166	2.031
	1967	25.526	5.415	12.369		2.544	3.198
	1968	31.266	7.134	11.858		4.109	5.185
	1969	23.882	6.031	7.339		4.739	5.771
	1970	19.075	7.058	—		4.926	7.091
	1971	5.416	1.766	—		2.081	1.569
Nicaragua							2.440
	1959	3.939	23	1.198	278		2.003
	1960	3.446	17	1.592	34		983
	1961	1.771	45	712	31		792
	1962	3.229	423	1.962	52		797
	1963	4.214	531	2.426	457		1.925
	1964	6.924	796	2.669	1.534		3.167
	1965	9.872	1.443	3.152	2.110		4.368
	1966	14.896	2.100	5.568	2.860		7.356
	1967	18.582	2.135	5.338	3.753		11.833
	1968	26.942	3.528	6.854	4.727		13.566
	1969	30.855	4.591	6.295	6.403		19.918
	1970	49.925	7.221	8.761	13.992		26.314
	1971	47.856	8.505	9.563	3.161		
Costa Rica							
	1959	1.599	95	537	241	726	
	1960	1.858	755	611	53	439	
	1961	1.978	809	588	124	457	
	1962	1.991	112	1.219	140	469	
	1963	4.455	395	2.072	346	1.642	
	1964	15.778	2.810	7.208	1.707	4.053	
	1965	18.895	3.883	5.065	5.017	6.902	
	1966	25.811	4.271	5.895	5.049	10.596	
	1967	30.988	5.225	6.818	5.361	13.556	
	1968	37.679	8.019	8.921	6.511	14.228	
	1969	36.143	7.553	8.161	7.403	12.712	
	1970	48.714	11.226	11.201	12.351	13.933	
	1971	45.518	13.563	10.432	4.912	16.581	

lugar, se lograron importantes avances en la movilización de recursos externos, tanto públicos como privados (véase el anexo 9); hecho que se refleja especialmente en los $ 222 millones contratados en el exterior por el Banco Centroamericano de Integración Económica.[5] En tercer lugar, se registraron algunos progresos en la capacidad de negociación de la región ante el resto del mundo, principalmente en materia de comercio exterior. Finalmente, no se pueden desconocer los benéficos efectos de los cambios de actitud, las mejoras en la capacidad empresarial, y las crecientes urbanización y modernización de la sociedad —aunque fuera en segmentos relativamente reducidos— que acompañaron el proceso de integración.

Todo lo anterior —unido al aumento y a la mejora cualitativa de la inversión atribuible a ese proceso— tuvo considerable impacto sobre las tasas de crecimiento de las economías de los cinco países. Así lo han comprobado múltiples estudios,[6] y así se demuestra nuevamente en el anexo 1 sobre la base de un análisis cuantitativo de los efectos de la integración sobre el crecimiento económico. Dicho análisis mide las características propias de las estructuras económicas de los países centroamericanos durante dos subperíodos: 1950-1961 (sin integración) y 1961-1968 (con integración). El propósito del estudio es analizar si la integración ha producido o no un cambio estructural, y, en caso afirmativo, cuáles han sido sus efectos sobre los niveles de actividad económica. El resultado de la investigación permite avanzar la conclusión de que la integración contribuyó positivamente y en forma muy significativa al crecimiento de las economías de los países miembros del Mercado Común Centroamericano; tal como se observa en el cuadro

---

la década, y en 1971 se inauguró la Red Regional de Telecomunicaciones, con 960 canales de microondas.

[5] Los gobiernos también aumentaron en forma significativa el uso de préstamos externos de largo plazo para financiar proyectos de desarrollo. El monto neto anual de préstamos desembolsados para la región en su conjunto pasó de $ 12,2 millones durante los años 1958/60 a $ 30,1 millones en 1960/1965 y 50,3 millones en 1965/1970.

[6] Véanse, entre otros, los siguientes: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, Nueva York, Publicación 66.II.G.6 de las Naciones Unidas, 1966; DONALD H. MC CLELLAND, *The Common Market contribution to Central American growth*, Guatemala City, mimeografiado, 1967; ROGER LAWRENCE, *Protection in the Central American Common Market in 1966*, Nueva York, Columbia University, mimeografiado, noviembre de 1968; JEFFREY D. NUGENT, *A study of the effects of the Central American Common Market and of the potential benefits of further integration*, Los Angeles University of Southern California, 1969; WALTON F. WILFORD, *Trade creation in the Central American Common Market*, New Orleans, Louisiana State University, abril de 1969; SALVATORE SCHIAVO-CAMPO, *Import structure and import substitution in the Central American Common Market*, Boston, University of Massachusetts, junio de 1971.

II-6, permitió a la región en conjunto crecer a una tasa mayor en aproximadamente uno y medio por ciento anual de lo que hubiera crecido de no existir la integración.

CUADRO II-6

Tasa de crecimiento real e hipotético del producto interno bruto con y sin integración económica, precios constantes de 1960 •

1962 - 1968
(Porcentaje)

	Crecimiento real con integración	*Crecimiento hipotético sin integración*	*Diferencia*
Guatemala	6,1	4,3	1,8
El Salvador	5,8	4,6	1,2
Honduras	6,6	6,0	,6
Nicaragua	7,2	4,5	2,7
Costa Rica	7,3	6,6	,6
Centroamérica	*6,5*	*4,9*	*1,6*

• *Los parámetros del modelo se estimaron sobre la base de informaciones estadísticas* preparadas por la CEPAL, las que abarcan el período 1950-1971. En algunos casos, dichas series no coinciden con los datos oficiales utilizados en otras partes del presente estudio, los que únicamente abarcan el período 1960-1971.

El análisis también permite deducir otras conclusiones significativas. En primer término, el modelo revela un funcionamiento más coherente y consistente del sistema económico y del proceso de formación de las decisiones de invertir durante la década de 1960 que en la anterior. Ello sugiere decisiones más motivadas en razones económicas y una ampliación del sector "moderno" de la economía. En segundo lugar, se demuestra que el proceso de integración ha producido un cambio fundamental en la dinámica del crecimiento económico en Centroamérica, al reducir la importancia relativa del sector externo —y al aumentar la del sector público— como variable explicativa de la determinación del producto interno bruto. En tercer lugar, de acuerdo con el modelo, la integración ha actuado en forma positiva sobre la capacidad de ahorro y de inversión de los cinco países. Finalmente, y como prueba de la creciente interdependencia de las economías de la región, el modelo demuestra que la variable dominante sobre el valor del comercio intrarregional fue el producto interno bruto centroamericano, y que las exportaciones de cada país al resto del Mercado Común con respecto a las variaciones del PIB fueron muy elásticas.

No obstante los efectos altamente favorables que la integración tuvo sobre el crecimiento económico de los cinco países de la región, el desarrollo integrado de Centroamérica se vio atenuado por una serie de obstáculos y de restricciones durante la década de 1960, algunos de los cuales se analizan, en forma muy somera, a continuación.

1. *LOS DESEQUILIBRIOS EXTERNOS*

Si bien es cierto que las exportaciones a terceros países actuaron como un poderoso impulso al crecimiento durante la década de 1960, no lo es menos que para la región en su conjunto, y en menor medida para algunos de los países, el crecimiento fue irregular y estuvo sujeto a fluctuaciones importantes. Exceptuando Costa Rica, el ritmo de expansión de las exportaciones a terceros países fue mucho mayor durante el primer quinquenio de la década que durante el segundo; es más, para Guatemala, El Salvador y Nicaragua, se produjo un estancamiento entre los años 1966 y 1969.

Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones se vio igualado —y en algunos casos superado— por el aumento de las importaciones durante el período considerado. Lo anterior se debe, en parte, a los crecientes requerimientos de insumos y bienes de capital de la industria centroamericana, para atender su rápido crecimiento, y en mayor medida al bien conocido mecanismo de ajuste de las pequeñas economías de exportación, por el cual las importaciones cubren la diferencia entre el aumento de la demanda y la insuficiencia de oferta interna. Asimismo, de acuerdo con los datos disponibles, se produjo un debilitamiento general en los términos de intercambio en cuatro de los países entre 1963 y 1970, y para los cinco países el saldo neto de la cuenta de turismo, transportes y seguros se deterioró apreciablemente durante la década.

Al comparar el nivel de las exportaciones de bienes y servicios con el de las importaciones, incluyendo las transferencias, todos los países registran un déficit cada vez mayor en su cuenta corriente entre 1960 y 1970. En efecto, para la región en su conjunto dicho saldo negativo pasó de la cifra absoluta de $CA 31,4 millones en 1961 a $CA 233,5 millones en 1967 y $CA 196,9 millones en 1970.

Para cubrir dicho saldo, los países acudieron en forma creciente a la movilización de recursos externos, tanto bajo la forma de préstamos como de inversión extranjera directa. Los ingresos netos de capital para la región en su conjunto pasaron de $ 55,4 millones en 1960 ($ 36,2 millones de capital privado, de los cuales $ 20,7 millones representaron

inversión directa) a $ 216,7 millones en 1970 ($ 127,1 millones de capital privado, de los cuales $ 80,0 millones de inversión directa). Lo anterior dio origen a un proceso acumulativo de pagos por servicios netos a factores y amortización de deuda. Ello, a su vez, ha requerido una afluencia de capital cada vez mayor para cubrir el creciente déficit en cuenta corriente y los ascendentes requerimientos financieros derivados del servicio de las obligaciones existentes con el exterior. Para la región en conjunto, por ejemplo, la retribución de las inversiones pasó de $ 14,1 millones en 1960 a $ 131,7 millones en 1970, lo cual representa el 2,8 y el 10,1 por ciento de las exportaciones, respectivamente.

Afortunadamente, como se señala en el anexo 9, durante la década de 1960 los ingresos de capital se lograron mantener dentro de límites manejables, aunque se presentaron diferencias importantes entre los distintos países. Sin embargo, las asignaciones anuales para el servicio y la amortización de la deuda externa, como una relación de las exportaciones de bienes y servicios y del producto interno bruto, tendieron al alza en todos los países (véase el cuadro II-7).

CUADRO II-7

Indices de endeudamiento externo

	Servicio y amortización de deuda externa total como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios (promedio para el quinquenio)		*Servicio y amortización de deuda externa total como porcentaje del producto interno bruto (promedio para el quinquenio)*	
	1961/1965	*1966/1970*	*1961/1965*	*1966/1970*
Guatemala ..	13,1	23,0	2,0	4,4
El Salvador .	5,8	6,2	1,5	1,6
Honduras ...	9,7	14,3	2,3	4,3
Nicaragua ...	8,0	16,5	2,6	4,6
Costa Rica ..	13,6	19,1	3,4	5,4

Si bien las relaciones antes anotadas están generalmente por debajo de índices similares para otros países latinoamericanos de similar estructura económica y social que los de Centroamérica,[7] llama la atención la apreciable diferencia de dicha relación entre los países, ya que los coeficientes para El Salvador representan apenas la cuarta parte de los mismos coeficientes para otros países. Por otro lado, tan sólo las obligaciones derivadas de la deuda pública externa vigente a finales

[7] BANCO MUNDIAL, *Informe anual*, 1971, Washington, D.C., pp. 70-71, cuadro 6.

de 1970 exigirán desembolsos de $ 968 millones durante la década de 1970. Lo anterior sugiere la creciente dificultad que Centroamérica habrá de encontrar para mantener ingresos netos de financiamiento externo a los niveles logrados durante los últimos años, y los riesgos que se corren de rebasar límites prudenciales de endeudamiento. De ahí que los países, en lo particular y en conjunto, necesitan adoptar una política de endeudamiento externo que propenda a mejorar la estructura de la deuda, aprovechando en mayor grado los préstamos de desarrollo en el largo plazo y limitando el endeudamiento de corto plazo, sobre todo de créditos de proveedores para bienes de consumo duraderos. Este aspecto se analiza en mayor detalle en el capítulo IV de la presente nota.

Ya quedó señalado que durante la década se produjo una acción recíproca entre la balanza de pagos de cada país y el proceso sustitutivo. Por un lado se logró mejorar la capacidad del aparato productivo centroamericano para responder a aumentos en la demanda interna, reduciendo la necesidad de atender dichos aumentos sobre la base de importaciones de bienes de consumo. Por otro lado, sin embargo, la industria regional sigue exigiendo una proporción relativamente elevada de insumos importados (véase el anexo 3), con lo cual se introduce cierta rigidez a cualquier política de contención de importaciones, aun cuando a la vez se ofrezcan nuevas oportunidades sustitutivas. Las importaciones de materias primas y bienes de capital pasaron a representar el 76,8 por ciento de las importaciones extrarregionales en 1970, mientras en 1960 habían representado el 66,4 por ciento.

También quedó señalado que el comercio intracentroamericano vino a aliviar un tanto los desequilibrios externos de todos los países, al facilitar la sustitución de importaciones de una gama de artículos que, alternativamente, no hubiera sido fácil lograr. Es cierto que algunos de los países de la región registraron saldos negativos en su comercio con los demás miembros del Mercado Común, pero no lo es menos que, de no existir la integración, una buena parte de dichas importaciones simplemente se hubiera originado en terceros países.[8]

En resumen, las economías de los países centroamericanos han recibido históricamente su principal impulso del sector externo. La des-

[8] Es igualmente cierto que parte de dichas importaciones se hubieran obtenido a menores precios, y que el proceso sustitutivo puede encarar un costo social, ya sea para el consumidor, el fisco, o ambos. En los anexos 2 y 3 se explora el saldo neto entre dichos costos y los beneficios derivados de la sustitución de las importaciones, y se analiza la magnitud del comercio centroamericano que representó desviación, en vez de creación de comercio, llegándose a la conclusión de que dicho costo ha sido relativamente bajo.

mayor recuperación de las exportaciones al resto del mundo durante la primera mitad de la década de 1960 contribuyó al crecimiento económico durante ese período, y facilitó el proceso de integración. Durante la segunda mitad de la década, las exportaciones extrarregionales de tres de los países se estancaron entre 1966 y 1969, aunque el monto de sus exportaciones al resto del Mercado Común vino a atenuar los efectos restrictivos de dicho estancamiento. Si bien el intercambio regional adquirió una importancia cada vez mayor, sus impulsos no fueron suficientes para contrarrestar la baja en las exportaciones al resto del mundo, lo cual, además de causar una reducción en la tasa de crecimiento de dos de los países de la región, contribuyó a agravar la crisis del desarrollo y de la integración que surgió entre 1967 y 1968. Una vez más se vino a comprobar que los productos primarios que la región ha venido exportando históricamente no pueden sustentar un desarrollo sostenido y suficiente, ya que su demanda en el mercado internacional es poco dinámica y está sujeta a constantes fluctuaciones, mientras su oferta también está sometida a una serie de elementos imponderables.

De otra parte, debido a razones estructurales, las economías centroamericanas siguen dependiendo en alto grado de las importaciones provenientes del resto del mundo, y en la década de 1960 esta vulnerabilidad aumentó al alterarse la estructura de las importaciones en favor de los productos intermedios y los bienes de capital, cuya contención vendría a incidir a la postre sobre la capacidad productiva de la región.

El déficit de la cuenta corriente registró en la década una tendencia ascendente que, como ya se señaló, fue de casi $CA 200 millones en 1970. Dicho déficit, más el servicio y la amortización de un pasivo cada vez mayor con el exterior, se ha venido cubriendo con entradas de capital, proceso que tiene su límite. De lo anterior se deduce que los desequilibrios externos siguen constituyendo la limitación más seria para la expansión económica de los países.

2. *LAS RESTRICCIONES DEL AHORRO, LA INVERSIÓN Y LAS FINANZAS PÚBLICAS*

Otro obstáculo que se opuso al desarrollo durante la década de 1960 fue la baja capacidad de ahorro, tanto del sector privado como del sector público, y ello redundó en niveles generalmente bajos de inversión en la mayoría de los países. En efecto, en el cuadro II-8 se puede comprobar que durante esa década el coeficiente de ahorro interno únicamente tendió al alza en Guatemala y en Costa Rica; registró una tendencia a la baja en Honduras; y se mantuvo a niveles similares entre

1960 y 1970 —pero con fluctuaciones importantes durante la década— en El Salvador y en Nicaragua. Para la región en su conjunto, dicho coeficiente pasó del 10,9 por ciento en 1960 al 14,6 por ciento en 1970 —nivel reducido en comparación con otros países latinoamericanos de estructura socieconómica similar a la de Centroamérica,[9] y con importantes variaciones entre los países—, variación que osciló entre 11,1 por ciento en Honduras y 22,3 por ciento en Costa Rica en 1970.

Los coeficientes de ahorro total mostraron tendencias más dinámicas durante la década, debido al aumento en el ahorro externo movilizado por tres de los cinco países. Cabe subrayar de nuevo la conside-

CUADRO II-8

Relación del ahorro interno, ahorro externo y ahorro total al PIB, *de 1960 a 1970*

(Porcentaje anual por trienio)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centro-América*
Coeficiente de ahorro interno						
1960/61/62	7,3	12,2	13,3	13,6	16,1	11,3
1962/63/64	8,0	12,6	11,6	16,5	16,8	11,9
1964/65/66	9,5	13,3	12,1	16,0	15,6	12,6
1966/67/68	10,1	11,3	12,5	12,0	15,6	11,9
1968/69/70	12,9	10,7	12,7	12,8	19,5	13,6
Coeficiente de ahorro externo						
1960/61/62	2,0	1,4	0,6	1,6	4,2	2,0
1962/63/64	2,8	1,5	3,4	1,5	4,1	2,7
1964/65/66	2,9	3,2	3,4	4,5	7,6	4,0
1966/67/68	3,0	3,0	4,9	7,5	7,0	4,6
1968/69/70	1,4	1,2	6,9	4,7	6,5	3,5
Coeficiente de ahorro y de inversión total						
1960/61/62	9,3	13,6	13,9	15,2	20,3	13,3
1962/63/64	10,8	14,1	15,0	18,0	21,2	14,6
1964/65/66	12,4	16,5	15,5	20,5	23,2	16,6
1966/67/68	13,1	14,3	17,4	19,5	22,6	16,5
1968/69/70	14,3	11,9	19,6	17,5	26,0	17,1

[9] ANTONÍN BASCH y MILIC KYBAL, *Mercados de capital en América Latina*, México, D. F., CEMLA, 1970, p. 11.

rable divergencia entre los niveles de ahorro total logrados por distintos países de la región y la importancia que ha significado el ahorro externo para lograr aumentos en el coeficiente de inversión de Honduras, Nicaragua y Costa Rica.[10]

Los reducidos niveles de ahorro interno observados en cuatro de los países de la región son el resultado del bajo nivel de ingreso y de su desigual distribución, de lo incipiente de los mercados de capitales, y de las limitaciones de los sistemas y mecanismos para la movilización del ahorro (véase el anexo 9). Reflejan, asimismo, la poca elasticidad y dinamismo de las fuentes tributarias, aspecto que se comenta más adelante. Sin embargo, gracias al proceso de integración, indudablemente se produjeron mejoras cualitativas en la inversión, al ampliarse las oportunidades que ofrecían alternativas a las inversiones tradicionales de baja productividad en bienes raíces o en depósitos de ahorro, cuyo producto frecuentemente se destinaba al financiamiento de operaciones comerciales.

Un aspecto destacado del reducido nivel de ahorro interno, examinado en el anexo 10, se relaciona con el poco dinamismo y la escasa elasticidad de los sistemas impositivos en Centroamérica, a los que podría atribuirse una capacidad decreciente de ahorro por parte del sector público. En efecto, los ingresos tributarios de los cinco gobiernos apenas superaron la tasa de crecimiento del producto interno bruto, e incluso fue menor en los casos de El Salvador y de Nicaragua. De ahí que, para la región en conjunto, la carga tributaria prácticamente se mantuvo inalterada, pasando del 9,4 por ciento en 1960 al 10,1 por ciento en 1970, con las diferencias entre países que se anotan en el cuadro II-9.

Sería erróneo concluir de lo anterior que los gobiernos no realizaron un importante esfuerzo durante la década de 1960 para mejorar los sistemas de recaudación y administración. A lo largo de la década —y sobre todo durante los períodos 1962/1963 y 1967/1968— los cinco

[10] Como se puede observar en el anexo 1, en estos tres países la formación bruta de capital ha crecido a mayores tasas y mantiene niveles más altos que en Guatemala y El Salvador. De acuerdo con la información suministrada por los países, la relación de la formación bruta de capital fijo al producto interno bruto, a precios constantes de 1960, fue la siguiente:

Año	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centro-América*
1960	9,8	11,4	13,2	12,3	17,6	12,8
1965	11,1	15,4	14,1	18,6	17,6	14,6
1968	12,6	10,8	15,9	15,6	15,4	13,6
1970	11,8	11,3	17,6	16,8	21,0	14,4

CUADRO II-9

Carga tributaria (relación ingresos tributarios de los gobiernos centrales al PIB)

(Porcentaje)

	1960	*1963*	*1965*	*1968*	*1970*
Guatemala	7,6	7,5	8,1	7,8	8,1
El Salvador	10,9	9,7	10,6	9,4	10,4
Honduras	9,8	8,8	9,7	10,6	11,4
Nicaragua	8,8	9,9	9,6	8,1	8,4
Costa Rica	12,2	11,2	11,8	12,3	14,1
Centroamérica	*9,1*	*8,6*	*9,6*	*9,3*	*10,1*

países modificaron la estructura legal de sus respectivos sistemas impositivos, aunque en distinto grado y forma. Sin embargo, una buena parte de dicho esfuerzo se destinó a readaptar los sistemas tributarios a la política sustitutiva de importaciones, trasladando una mayor parte de la carga impositiva hacia las actividades internas. De ahí que se operara un importante cambio en la estructura tributaria, sin que por ello mejorara necesariamente su capacidad de captación de ingresos. En efecto, a comienzos de la década, un 57,9 por ciento del total de los ingresos fiscales recaudados en la región se originaba en el comercio exterior, proporción que declinó un 33,3 por ciento en 1970. En cambio, la tributación sobre el consumo y la producción aumentó su participación relativa en el total de ingresos, del 28,5 por ciento en 1960 al 44,8 por ciento en 1970.

Otro elemento que dificultó mayores tasas de crecimiento de los ingresos fiscales fue la política de incentivos que se siguió durante la década, y a la cual se alude más adelante. La concesión de exenciones con un criterio sumamente amplio afectó no sólo a los ingresos provenientes de los derechos sobre las importaciones, sino también los del impuesto sobre la renta.

Los gastos corrientes, por su parte, aumentaron a un ritmo ligeramente mayor que el de los ingresos para la región en conjunto —8 por ciento anual durante la década, comparado con el 7,6 por ciento de aumento anual de los ingresos—, con lo cual el ahorro en cuenta corriente tendió a declinar, pasando a financiar únicamente el 48,1 por ciento de los gastos de capital de los gobiernos centrales en 1970, comparado con el 60,2 por ciento en 1960. Este fenómeno se presentó con distintas

tendencias y características entre países, como puede apreciarse en los cuadros II-10 y II-11.

CUADRO II-10

Tasas de crecimiento acumulativo de los ingresos y gastos ordinarios

(Porcentaje)

	1960 — 1965		1965 — 1970		1960 — 1970	
	Ingresos ordin.	*Gastos ordin.*	*Ingresos ordin.*	*Gastos ordin.*	*Ingresos ordin.*	*Gastos ordin.*
Guatemala	5,9	5,0	6,8	8,8	6,4	6,9
El Salvador	5,5	3,7	5,3	6,6	5,4	5,1
Honduras	7,3	6,5	10,5	10,8	8,9	8,6
Nicaragua	12,7	9,8	5,2	9,1	8,9	9,4
Costa Rica	7,5	10,2	12,8	11,4	10,1	10,8
Centroamérica	*7,2*	*6,6*	*8,1*	*9,3*	*7,6*	*8,0*

CUADRO II-11

Participación relativa del ahorro en cuenta corriente en el financiamiento de los gastos de capital de los gobiernos centrales

(Porcentaje)

	1960	*1963*	*1965*	*1968*	*1970*
Guatemala	61,2	69,5	60,9	55,8	42,5
El Salvador	68,3	100,0	87,7	99,2	88,3
Honduras	62,6	63,4	84,0	86,2	48,5
Nicaragua	65,9	76,4	92,9	28,9	48,7
Costa Rica	29,9	—27,6	— 8,0	— 8,8	13,1
Centroamérica	*60,2*	*57,3*	*63,9*	*44,9*	*48,1*

El bajo nivel de ahorro de los gobiernos centrales —que refleja un estado similar para todo el sector público en general— se encuentra asociado al reducido nivel de ahorro interno en la mayoría de los países centroamericanos, y a los crecientes niveles de endeudamiento. Parte de dicho endeudamiento es de origen externo, y de ahí que la insuficiencia del ahorro interno vaya ligada a los desequilibrios de balanza de pagos a que se hizo referencia anteriormente.

3. *LA DEFICIENTE ESTRUCTURA SOCIAL*

Las modalidades de cooperación regional permitieron ampliar considerablemente las bases productivas de las economías nacionales; sin embargo, los efectos positivos que se hubieran podido derivar de este hecho fueron limitados al preservarse rigideces institucionales conocidas y, en particular, pautas concentracionistas en la distribución de la riqueza y del ingreso. Como resultado, no se profundizaron, de una manera paralela a la diversificación relativa del aparato productivo, los niveles de demanda efectiva y de incorporación cultural y psicológica a los sistemas económicos y sociales de la región.

Los diversos indicadores de desarrollo social (educación, vivienda, nutrición, morbilidad, seguridad social) revelan que no se han verificado progresos apreciables no sólo en relación a las normas internacionales aceptadas en estas materias, sino con respecto a las intenciones reiteradamente formuladas por diversas agrupaciones públicas de la región. Las insuficiencias de la estructura social se ponen de manifiesto al examinarse los patrones de distribución del ingreso y sus complejas repercusiones económicas y culturales.[11] En este sentido se advierte en el cuadro II-12 que un exiguo porcentaje de la población centroamericana goza de un acceso efectivo a la economía de mercado, por cuanto el ingreso promedio per cápita anual de la mitad de la población es inferior a $CA 75. Estas estimaciones —aun cuando están sujetas a error— parecen revelar, sin embargo, la naturaleza real de las pautas distributivas.

Por otra parte, cabe indicar que los acuerdos mancomunados de integración generaron impulsos dirigidos a suavizar las disparidades ya existentes entre los diversos estratos de la población. Entre ellos se debe mencionar la diversificación de la estructura económica y ocupacional, el mejoramiento de los medios de comunicación, y las orientaciones del sector público en favor de un desarrollo de largo plazo. A consecuencia de estos impulsos —a todas luces insuficientes— se ampliaron, al menos en términos absolutos, los sectores de ingresos medios y se difundieron nuevas expectativas de progreso colectivo.

[11] GRUPO ASESOR DE LA FAO PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (GAFICA), *Plan perspectivo para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica, marco cuantitativo*, Guatemala. Documento GAFINT 4/72, p. 33. El cuadro II-12 tiene la misma fuente.

CUADRO II-12

Ingreso medio per cápita en $ CA de 1960 y porcentaje del PIB *global que corresponde a cuatro estratos de la población, 1970*

	Primer estrato del 50 % más bajo de la población		*Segundo estrato (medio) del 30 % de la población*		*Tercer estrato (medio-alto) del 15 % de la población*		*Cuarto estrato (alto) del 5 % de la población*	
	$ CA	%	$ CA	%	$ CA	%	$ CA	%
Guatemala	73	13	228	24	543	28	2.023	35
El Salvador	81	16	215	24	568	33	1.442	27
Honduras	52	13	161	24	401	30	1.349	33
Nicaragua	91	15	248	25	627	32	1.643	28
Costa Rica	132	18	566	26	750	27	2.478	29
Centroamérica	*74*	*13*	*216*	*26*	*568*	*30*	*1.760*	*31*

4. *DESEMPLEO Y SUBEMPLEO*

Como se señaló anteriormente, una de las manifestaciones más elocuentes de la distribución desigual del ingreso se encuentra en los elevados niveles de desempleo abierto y de subempleo que se observaron durante la década de 1960, hecho que contribuyó a agravar el problema de la marginalidad económica y social.

Este fenómeno se debe, por un lado, a la alta tasa de crecimiento demográfico de Centroamérica —3,2 por ciento anual para la región en conjunto durante la década aquí analizada— y a una estructura por edades de la población —más del 40 por ciento se encuentra en el grupo de edades de 0 a 14 años— que presagia el agravamiento del problema durante la década de 1970. Por otro lado, dado el nivel de tecnificación y la estructura agraria existentes, la economía regional no parece haber crecido a tasas lo bastante dinámicas para absorber la emergente oferta de mano de obra, de manera que, de acuerdo con la información disponible, la población marginada creció en términos absolutos durante la década. Se estima, por ejemplo, que entre un 8 y un 15 por ciento de la población económicamente activa de Centroamérica se encontraba abiertamente desempleada al final de la década (véase el anexo 6). Asimismo, al medir la diferencia entre la capacidad de absorción de mano de obra de la agricultura y la población económicamente activa en el sector agrícola, sobre la base de las estructuras agrícolas y los niveles de tecnificación observados, se calculan los siguientes niveles de subempleo en dicho sector para 1970: Guatemala, 52 por ciento; El Salvador, 58 por ciento; Honduras, 42 por ciento; Nicaragua, 22 por

ciento; y Costa Rica, 15 por ciento, lo cual da un promedio ponderado para la región del 44 por ciento (anexo 4).

Las actividades impulsadas por el proceso de integración desde luego dieron origen a algunas oportunidades de empleo, sobre todo en el sector fabril y en algunos servicios: según la encuesta industrial de 1968, que abarcó alrededor del 90 por ciento del total de plantas en la región, el sector manufacturero de Centroamérica empleó 152.000 personas. Sin embargo, la mayoría de esas actividades no se caracteriza por un uso intensivo de mano de obra, y en algunos casos incluso la desplaza, al sustituir procesos de producción de tipo artesanal por técnicas más modernas. De ahí que la importante migración rural-urbana —que aumentó considerablemente en todos los países de la región durante la década de 1960, sobre todo hacia las capitales— [12] en buena medida encubrió un desplazamiento de personas que simplemente cambiaron su situación de redundancia en la agricultura por una situación igual —o, en todo caso, de baja productividad— en los servicios urbanos.

5. *CARENCIA DE UNA POLITICA DE DESARROLLO INTEGRADO*

En el terreno de la integración, tanto en círculos gubernamentales como en los del sector privado, algunas personas concibieron el Mercado Común como un simple apéndice del aparato productivo nacional mediante el cual se podría complementar en forma transitoria el mercado interno, pero sin darse plena cuenta del papel que el movimiento podía significar como instrumento de desarrollo.

Lo anterior se debió, entre otros factores, a la poca comprensión del proceso de desarrollo mismo; a la resistencia de los gobiernos a modificar en cierta medida su concepto de soberanía económica ante las exigencias de la integración; a la débil capacidad de programación y formulación de políticas gubernamentales a nivel nacional y regional; y a la resistencia presentada por importantes grupos de presión en cada país a ceder posiciones que ocupan en sus respectivos mercados nacionales.

En efecto, la decisión adoptada en 1960 por los cinco gobiernos en el sentido de liberalizar el comercio originario en la región y unificar el arancel externo, había de plantear en el corto plazo una serie de requisitos adicionales en materia de armonización fiscal y de políticas

[12] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica*, México, Documento E/CN. 12/CCE/365, abril de 1971, p. 11.

financieras, la adopción de una política comercial externa común, la coordinación de políticas de desarrollo —especialmente en los sectores industrial y agrícola—, y la adopción de pasos concretos que propendieran a la movilidad de factores y a la creación de una zona monetaria preferencial. Como quedó señalado anteriormente, la necesidad de conciliar acciones de tipo nacional en estos campos con las de tipo regional se hicieron más evidentes aún al agravarse los problemas del sector exportador tradicional a mediados de la década. Dicho requisito —acaso excesivamente ambicioso— únicamente se cumplió en mínima parte en la década de 1960, debido a la complejidad de la tarea que se debía realizar y a la atención prioritaria que los gobiernos otorgaron a la resolución de los problemas en el intercambio regional.

Por otro lado, importantes gremios del sector privado resistieron la coordinación de políticas en las actividades directamente productivas, cuando dicha coordinación llevaba implícito lo que, a juicio de dichos gremios, podría limitar, en alguna forma, la libre decisión del empresario sobre la localización y las características de su inversión. Todavía en fecha muy reciente, una de las agrupaciones más importantes de los intereses privados vinculados con la integración señaló en una declaración que: "el sector privado centroamericano considera inconveniente la formalización de acuerdos y esquemas que en forma teórica traten de regular las actividades productivas de las industrias básicas o de diversas ramas industriales".[13]

El sector público centroamericano tampoco logró importantes avances en materia de coordinación de políticas —a excepción de algunas actividades vinculadas con la integración física—, en parte debido a los distintos grados de intensidad y de coherencia con que se formulaban políticas explícitas de desarrollo a nivel nacional. En efecto, cabe señalar que no todos los gobiernos tuvieron un claro concepto de las acciones prioritarias que se debían adoptar en sus respectivos países, mientras en otros casos las directrices medulares experimentaron cambios importantes a lo largo de la década. Los mecanismos de planificación creados en Centroamérica a principios de la década de 1960 o aun antes tuvieron experiencias muy variadas en cuanto a la calidad, el tipo y la profundidad de las tareas que realizaban, tanto entre países como durante diferentes épocas de ese período. En algunos casos se formularon planes de desarrollo demasiado formalistas, sin suficiente con-

[13] Planteamiento formal presentado por la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA) a la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, el 10 de febrero de 1971 en relación a la política industrial regional. Véase el acta de la Octava Reunión de la Comisión Normalizadora, celebrada en Guatemala del 10 al 11 de febrero de 1972.

tenido operativo; en otros se procedió sin un plan predeterminado, o por lo menos sin orientaciones de largo plazo. Esta debilidad de políticas explícitas de desarrollo a nivel nacional evidentemente dificultó la formulación de políticas coordinadas.

Por último, y como se repite más adelante, la idea de la integración no fue universalmente aceptada en Centroamérica durante la década de 1960. La mayoría de las decisiones adoptadas por el sector público o por la empresa privada no hacían cuenta del proceso de la integración —o, en todo caso, generalmente se analizaba desde el ángulo de los beneficios que podría significar para el respectivo país—, aunque las medidas tomadas a nivel nacional pudieran afectar o resultar afectadas por dicho proceso. A pesar de que se habían adoptado decisiones que propendían cada vez más hacia la interdependencia de las cinco economías, en la década de 1960 siguió prevaleciendo el interés nacional sobre los intereses regionales, por regla general.

Por las razones antes enunciadas, el proceso de la integración durante la década de 1960 se caracterizó por una notable falta de coordinación de políticas de desarrollo a nivel regional, pese a que los gobiernos contaban con instrumentos importantes para ese propósito, como por ejemplo el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Protocolo Especial sobre Granos, así como la propia política arancelaria. El gran logro de la integración durante la década fue el impulso extraordinario al libre comercio, que actuó como estímulo de la inversión en el sector manufacturero y como paliativo en los períodos de debilitamiento del sector externo. Sin embargo, ante la falta de medidas complementarias del régimen de libre comercio, que propendieran a la constitución de un espacio económico integrado, los beneficios atribuibles al Mercado Común tendieron a favorecer a unos países más que a otros, y no se lograron los avances deseables en la especialización y en la complementación a nivel regional de las actividades directamente productivas.

6. *LA PARTICIPACIÓN DESIGUAL DE ALGUNOS PAÍSES EN LOS BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN Y EN EL LIBRE COMERCIO*

Uno de los principios básicos del movimiento de integración desde sus inicios fue promover normas de reciprocidad y ventaja mutua entre los cinco países. Con ese propósito, los gobiernos adoptaron una serie de instrumentos de política, y encargaron al organismo financiero regional —el BCIE— atender en forma preferente los requerimientos de los

países de menor capacidad relativa para aprovechar los beneficios potenciales de la integración.

A pesar de varios intentos realizados a lo largo de los últimos 15 años para dar contenido práctico al concepto de "desarrollo equilibrado", sigue existiendo en Centroamérica, como en los demás procesos de integración, cierta confusión sobre los criterios que se han de aplicar para dilucidar y cuantificar los beneficios y costos que habría de recibir o incurrir cada país dentro de la integración.[14] Sin embargo, varios estudios —comprendido el análisis presentado en el anexo 1— comprueban que los cinco países de la región han obtenido beneficios netos del proceso, y que su crecimiento económico fue mayor dentro del Mercado Común de lo que hubiera resultado fuera de él, aun cuando algunos de los países se beneficiaron relativamente más que otros, en términos absolutos.

No cabe duda de que las actividades estimuladas por la creación del Mercado Común —especialmente en el sector manufacturero— tendieron a concentrarse más en los países que contaban con un mercado nacional de dimensiones relativamente más amplias, donde la infraestructura física y humana y la capacidad productiva existente se encontraba relativamente más desarrollada. En el corto plazo, esta concentración —reforzada por la inversión extranjera directa— pudo haber contribuido a crear diferencias en las tasas de crecimiento, y en definitiva influyó sobre los niveles de las exportaciones de cada país al resto del Mercado Común.

Dentro de una perspectiva de más amplio alcance, desequilibrios en el intercambio comercial no necesariamente significan desequilibrios en el desarrollo entre países o participación desigual en los beneficios atribuibles a la integración, ya que dicho proceso puede facilitar la resolución de otros problemas medulares que interponen obstáculos al des-

[14] Véanse, entre otros, EDUARDO LIZANO, *El Mercado Común y la distribución del ingreso*, San José, Editorial EDUCA, 1970; CARLOS MANUEL CASTILLO, *Growth and integration in Central America*, Nueva York, Praeger Publishers, 1967, pp. 143-151; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, Nueva York: 66.II.G.9, 1966, pp. 20-25; Acta del Noveno Período de Sesiones del Comité de Cooperación Económica, celebrado en Guatemala del 25 al 31 de enero de 1966, documento E/CN. 12/CCE/351, Rev. 1, pp. 50-53; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes*, documento E/CN.12/CCE/363/Rev. 1 del 8 de marzo de 1971; SECRETARÍA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA, *Evaluación y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, Guatemala, SIECA/71/V/20/V-1, 26 de junio de 1971.

arrollo de cada país. Por ejemplo, si la integración permite la movilización extraordinaria de recursos para mejorar la capacidad productiva futura de la economía de un país, ésta podría mejorar su posición relativa dentro del contexto de la economía regional, a pesar de desequilibrios crónicos en su intercambio comercial. Sin embargo, el hecho de que durante la década de 1960 se haya concedido atención prioritaria al libre comercio dentro del esquema de la integración económica, y de que el intercambio de bienes de origen regional mantuvo una estrecha relación con los problemas globales de balanza de pagos a que se aludió anteriormente, ha influido para que los gobiernos relacionen los desequilibrios del intercambio con su participación relativa en los beneficios atribuibles a la integración. En ese sentido, en el cuadro II-13 se pone de manifiesto que las exportaciones intracentroamericanas tendieron a concentrarse en dos países —Guatemala y El Salvador—, mientras la participación relativa de un país —Honduras— tendió a declinar durante la década. El superávit en el comercio intrarregional de $CA 2,1 millones de este último país en 1960 se convirtió en un déficit de $CA 17,4 millones en 1968 y de $CA 35,8 millones en 1970; cifra esta última que refleja la desorganización de mercados que provocó el conflicto del año anterior. Otro país que arrojó fuertes déficit en el intercambio comercial entre 1961 y 1969 fue Nicaragua, pero dichos saldos negativos declinaron en términos absolutos a partir de 1967, al elevarse las exportaciones nicaragüenses al resto de la región a una tasa acumulativa anual del 39,0 por ciento entre 1967 y 1970.

En cuanto a la participación relativa de los países centroamericanos en el desarrollo regional, si bien se produjo una leve convergencia entre las tasas de crecimiento de los países generalmente considerados como de mayor y como de menor desarrollo relativo, en el sentido de que la brecha entre las distintas tasas fue menor durante la década de 1960 que durante la anterior, en términos absolutos de expansión del producto interno bruto de Honduras resultó inferior a la de los demás.[15] De ahí que la brecha entre el producto interno bruto de Honduras y el del resto de los países centroamericanos —también en términos absolutos— tendiera a ampliarse ligeramente durante la dé-

[15] El modelo econométrico aludido en las páginas 23-25 y presentado en el anexo 1 demuestra que si bien Honduras se ha beneficiado con la integración, ello ha ocurrido en menor grado relativo que en los demás países. Por otro lado, el modelo sugiere que el desarrollo económico de los demás países durante la década de 1960 actuó produciendo un efecto sustitutivo con respecto a los abastecimientos

Cuadro II-13

Participación relativa de los países en el comercio intrarregional, años 1960-1970

(Precios corrientes en millones de $CA)

	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Centroamérica	
	$ CA	%	$ CA	%	$ CA	%	$ CA	%	$ CA	%	$ CA	%
Exportaciones												
1960	7.3	22.3	12.2	38.9	7.4	22.6	3.4	10.4	1.9	5.8	32.7	100.0
1961	10.5	28.0	11.4	30.1	8.5	22.6	1.8	4.9	2.0	5.4	36.8	100.0
1962	15.1	20.9	18.5	36.4	12.8	17.8	5.2	6.5	4.4	0.1	72.1	100.0
1963	20.8	20.9	28.7	39.8	14.0	19.4	4.2	5.8	4.4	0.1	72.1	100.0
1964	30.0	28.2	35.2	33.2	18.1	17.2	6.9	6.5	15.8	14.9	106.2	100.0
1965	38.4	28.3	46.1	34.0	22.0	16.1	9.9	7.3	18.9	14.0	135.5	100.0
1966	51.1	31.5	57.5	32.9	21.5	12.3	14.9	8.5	23.8	14.8	174.8	100.0
1967	65.3	30.7	75.2	35.1	23.5	11.0	18.6	8.7	31.0	14.5	214.0	100.0
1968	77.5	30.9	84.9	32.9	31.3	12.1	26.9	10.4	37.7	14.6	258.5	100.0
1969	86.4	31.7	71.8	28.8	23.9	9.6	30.8	12.4	36.1	14.5	249.0	100.0
1970	106.4	35.5	73.0	25.0	19.1	6.4	50.2	16.8	48.7	16.3	299.4	100.0
Importaciones												
1960	7.6	23.2	13.5	41.3	5.1	16.2	2.0	8.6	3.5	10.7	32.7	100.0
1961	8.9	24.2	11.7	30.9	6.5	17.4	2.9	7.9	4.0	10.9	36.8	100.0
1962	11.2	22.8	22.1	45.5	8.9	17.5	5.3	10.1	3.3	6.5	50.8	100.0
1963	19.7	27.3	27.9	38.7	13.3	18.4	7.1	10.5	3.8	5.3	72.1	100.0
1964	29.4	27.9	39.2	36.9	18.0	16.9	14.5	13.5	8.3	7.8	106.2	100.0
1965	31.5	23.3	47.4	34.3	25.5	18.8	21.4	15.8	14.7	10.8	135.5	100.0
1966	33.8	19.3	53.9	29.8	34.1	19.5	31.7	18.1	23.2	13.3	174.8	100.0
1967	42.0	19.7	51.5	24.1	40.8	19.0	42.4	19.8	34.2	16.0	211.0	100.0
1968	49.3	19.1	65.2	25.2	46.7	18.9	46.2	17.9	48.0	18.9	258.5	100.0
1969	54.1	20.6	60.2	24.2	44.0	17.7	42.2	16.9	51.2	20.6	249.0	100.0
1970	65.0	21.7	60.5	20.2	51.9	18.3	50.9	16.7	69.0	23.1	299.4	100.0
Saldo												
1960	— 0.3		— 0.8		2.1		0.6		— 1.6		—	
1961	1.4		— 0.3		2.0		— 1.1		— 2.0		—	
1962	2.2		— 3.6		4.9		— 2.1		— 1.1		—	
1963	1.1		0.8		0.7		— 3.2		0.6		—	
1964	2.0		— 4.0		0.1		— 7.4		7.5		—	
1965	6.9		1.7		— 3.5		— 11.5		4.2		—	
1966	21.3		3.5		— 12.6		— 16.8		2.6		—	
1967	23.3		23.7		— 17.3		— 23.8		— 3.2		—	
1968	28.1		19.7		— 15.4		— 19.3		— 10.3		—	
1969	32.3		11.6		— 20.1		— 11.4		— 15.1		—	
1970	41.4		12.5		— 32.8		— 0.7		— 20.3		—	

cada de 1960. El cuadro II-14 revela que la participación relativa de Guatemala, El Salvador y Honduras en el producto interno bruto regional se mantuvo más o menos estática a lo largo de la década, mientras las de Costa Rica y Nicaragua mejoraron un tanto.

CUADRO II-14

Participación relativa de los países en el producto interno bruto total de Centroamérica, a precios de 1960

(Porcentaje)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
1960	37,3	20,3	12,4	12,8	17,2	100,0
1961	37,3	20,3	12,3	13,2	16,9	100,0
1962	36,2	21,3	12,1	13,8	16,6	100,0
1963	37,1	20,7	11,6	14,1	16,5	100,0
1964	36,7	21,3	11,1	15,2	15,7	100,0
1965	36,0	21,1	11,1	15,6	15,9	100,0
1966	35,9	21,3	11,6	15,2	16,0	100,0
1967	35,4	21,3	11,6	15,3	16,4	100,0
1968	35,5	20,9	12,0	14,8	16,8	100,0
1969	36,0	20,6	11,6	14,8	17,0	100,0
1970	36,2	20,2	11,4	14,8	17,4	100,0

Por otra parte, como se anota en el cuadro II-15, la participación de Guatemala y Honduras en el producto industrial de la región —el sector más vinculado con la integración— declinó, mientras la participación de Nicaragua pasó del 11,7 por ciento en 1960 al 16,7 por ciento en 1970, ocupando El Salvador y Costa Rica posiciones intermedias.

Desde luego, resulta difícil encontrar una relación de causa a efecto entre la integración y los desequilibrios antes mencionados. Por el contrario, ya se señaló que, según el análisis presentado en el anexo I, todos los países lograron, dentro de la integración, tasas de crecimiento más altas que fuera de ella; es decir, si, por ejemplo, Honduras hubiera permanecido al margen de dicho proceso, su participación relativa en el producto interno bruto regional hubiera sido menor todavía. Sin

—en su mayoría agrícolas— provenientes de Honduras, de manera que se podría argumentar que los beneficios de la integración para dicho país venían decreciendo a lo largo de la década.

CUADRO II-15

Participación relativa de los países en el valor agregado del sector manufacturero en el PIB regional a precios de 1960

(Porcentaje)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
1960	36.0	22.1	11.6	11.7	18.3	100,0
1961	35.7	22.9	11.6	12.3	17.5	100,0
1962	31.8	23.3	11.4	13.1	17.4	100,0
1963	31.4	22.8	10.5	11.5	17.8	100,0
1964	33.5	23.5	9.5	15.3	18.2	100,0
1965	32.7	21.0	9.5	15.9	17.9	100,0
1966	33.0	21.3	9.5	15.2	18.0	100,0
1967	32.8	24.2	9.2	15.4	18.4	100,0
1968	33.0	23.4	9.4	15.6	18.6	100,0
1969	33.5	22.7	9.3	15.8	18.7	100,0
1970	33.8	21.6	9.0	16.7	18.9	100,0

embargo, de hecho, los desequilibrios en el intercambio comercial —unidos a los problemas globales de balanza de pagos y a las presiones inflacionarias que tendieron a generalizarse en algunos países— se tradujeron en importantes fuentes de controversia, sobre todo durante los últimos años de la década, y en varias oportunidades estas circunstancias vinieron a crear serios problemas al movimiento de integración antes de que se hubiera producido la crisis que culminó en el segundo semestre de 1969.

Finalmente, se debe señalar que los desequilibrios en el comercio observados durante la década de 1960 han de atribuirse, entre otras razones, a las distintas condiciones en que se encontraba cada economía antes de la formación del Mercado Común, a las diferencias en la capacidad de cada país para aprovechar los estímulos derivados de la integración, a la importancia relativa que se le dio a dicho proceso en las políticas nacionales al asignar recursos y al diseñar sus respectivas acciones, y a la falta de una mayor coordinación de políticas tendientes a la localización de algunas nuevas actividades directamente productivas en los países crónicamente deficitarios en el comercio intrarregional. De ahí que la experiencia de la década haya hecho evidente la necesidad de adoptar medidas mancomunadas en el futuro para evitar este tipo de desajuste, para bien de la región en su conjunto. Así lo han reconocido las autoridades regionales en varias oportunidades durante la década, al tratar de encontrar respuestas a este problema medular

de la integración.[16] Sin embargo, a causa de la debilidad de los mecanismos de acción regional para corregir desajustes, y del insuficiente esfuerzo interno realizado por los países, dichas medidas no llegaron a instrumentarse debidamente.

7. *RIGIDEZ DE LOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN*

Otro serio entorpecimiento al desarrollo integrado de Centroamérica ha sido la lentitud con que generalmente se pusieron en vigencia las decisiones adoptadas por los organismos regionales para resolver los problemas que surgían como parte de la misma dinámica del proceso, y para ensanchar los compromisos de la integración. Dicho fenómeno se vio reforzado debido a que algunas de las decisiones requerían sanción legislativa en todos los países: proceso largo y complejo, agravado por las demoras adicionales impuestas por los poderes ejecutivos para efectuar los depósitos de los instrumentos ratificados.[17]

Por otro lado, en muchos casos los gobiernos carecían de la autonomía necesaria para hacer frente a situaciones coyunturales de emergencia. Así, por ejemplo, cuando se presentó una seria crisis de balanza de pagos en 1967, los gobiernos vieron atenuado su poder unilateral en materia de contención de importaciones, por la circunstancia de que la modificación de los aranceles externos y, en algunos casos, la creación de impuestos selectivos al consumo, exigía el consentimiento previo de todos los socios del Mercado Común.[18] La acción mancomunada que finalmente se adoptó en San José de Costa Rica, el 1º de junio de 1968, para hacer frente al problema —la creación de un impuesto de estabilización económica más algunas disposiciones de aplicación optativa para la implantación de gravámenes al consumo de determinados

[16] Véanse, entre otros, Resolución Nº 141 del Comité de Cooperación Económica, aprobada en Guatemala el 29 de enero de 1966; Resolución Nº 24 del Consejo Económico, aprobada en Guatemala el 2 de febrero de 1966; Resolución Nº 54 del Consejo Económico, aprobada en Tegucigalpa el 22 de marzo de 1969; el Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (Protocolo sobre Trato Preferencial de Honduras), suscrito en Managua el 27 de setiembre de 1966; Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración, suscrito en San Salvador el 5 de noviembre de 1965; y las Memorias del Banco Centroamericano de Integración Económica emitidas durante la década.

[17] Véase *Evaluación y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, sirca/71/v/20/v-1. Guatemala, 26 de junio de 1961, pp. 31, 16 y 58.

[18] Ello explica parcialmente que los países centroamericanos tendieran a aplicar medidas cambiarias para hacer frente a serios desequilibrios de balanza de pagos en la década de 1960.

artículos—, entró en vigencia para cuatro países el 9 de noviembre de 1968, seis meses después de la suscripción del instrumento legal respectivo.[19]

Incluso para decisiones exentas de sanciones legislativas, el proceso de negociación y la adopción de decisiones en los organismos de integración experimentaron largas dilaciones, debido al cúmulo de actividades encargadas a las instituciones regionales; a los períodos relativamente largos durante los que no se reunían los organismos,[20] a la ausencia de celeridad en la acción de los gobiernos en cuanto las decisiones regionales entraban en conflicto con intereses nacionales; y porque se trató de actuar, en la mayoría de los casos, con el consenso de los cinco gobiernos, y el consentimiento tácito de los principales grupos de presión directamente vinculados con el proceso de la integración.[21]

En resumen, los mecanismos regionales resultaron cada vez más inapropiados durante la década de 1960 para la resolución rápida y efectiva de los principales problemas que se planteaban al proceso del desarrollo integrado; ello contribuyó a entorpecer la consecución de nuevos avances en materia de integración.

8. *PARTICIPACIÓN DE DISTINTOS ESTRATOS DE LA POBLACIÓN EN EL PROCESO DEL DESARROLLO INTEGRADO*

Por último, se debe señalar que no surgieron importantes grupos de presión durante la década que defendieran la conformación de una unidad económica en Centroamérica. La idea de la integración no logró salir, en realidad, de un círculo relativamente reducido de técnicos.

[19] El período de seis meses para la entrada en vigencia de las medidas de emergencia para la defensa de la balanza de pagos fue relativamente corto. La entrada en vigencia del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial se aplazó casi siete años (entre la suscripción del documento y la fecha de depósito del último instrumento de ratificación). Asimismo, los protocolos al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración —después de largos períodos de negociación— requirieron de dos a tres años (Primero y Segundo Protocolo de San Salvador, respectivamente).

[20] Si bien los órganos del Tratado General se reunieron con regularidad a lo largo de ciertos períodos durante el funcionamiento normal del Mercado Común, en otros pasaban varios meses sin que ellos se integraran. Así, entre 1962 y 1968, el Consejo Ejecutivo se reunió, en promedio, cada tres meses y medio, y el Consejo Económico cada cinco meses.

[21] De acuerdo con el artículo xxi del Tratado General, "... el Consejo Económico determinará por unanimidad..." la resolución de los problemas conflictivos presentados ante el Consejo Ejecutivo.

funcionarios públicos, académicos y empresarios directamente vinculados con la creación del Mercado Común. Durante todo el período, los estratos obreros y populares —reflejando lo que ocurría en menor o mayor grado al nivel de cada país— se mantuvieron al margen de las decisiones de la integración, y no tuvieron participación alguna en el marco institucional creado para el efecto.

Un proceso paralelo ocurrió a nivel gubernamental, donde los asuntos relacionados con la integración no solían trascender los confines de una o dos dependencias de los gobiernos centrales. De allí que la mayoría de la administración pública de los cinco gobiernos —en todos los niveles— no se sintiera identificada con el proceso del desarrollo integrado, por lo que la articulación entre las decisiones que adoptaron los organismos regionales y su posterior ejecución en el nivel nacional resultó poco efectiva.

Lo anterior quizás explique la falta de comprensión de amplios círculos de la sociedad centroamericana sobre los propósitos, alcances, características y beneficios potenciales de la integración, y la frecuente resistencia a hacer congruentes los intereses nacionales con el interés común.

Se podrá observar que teóricamente sería posible separar los grandes obstáculos que entorpecieron el desarrollo durante la década anterior —desequilibrios externos; baja capacidad de ahorro, sobre todo del sector público; deficiente estructura social y elevados niveles de desempleo y subempleo— de los grandes problemas de la integración —deficiente coordinación de políticas; participación desigual de los países en los beneficios atribuibles a la integración; rigidez en los instrumentos del Mercado Común; y escasa participación de amplios estratos de la población en el proceso—, pero, no obstante, como ya se señaló, todos estos fenómenos se encuentran íntimamente ligados entre sí, y en este sentido resulta imposible desligar los grandes problemas de la integración de los grandes obstáculos al desarrollo: todos ellos pertenecen a un ámbito común hasta el extremo de que "integración" y "desarrollo" se convierten en conceptos inseparables, como se demuestra en el próximo capítulo.

Así, por ejemplo, el intercambio comercial centroamericano ha tenido un profundo impacto sobre la balanza de pagos y las finanzas públicas de cada país; la magnitud y el tipo de inversión —pública y privada— que se realiza a nivel nacional, se ve grandemente influida por el Mercado Común; los desequilibrios en el desarrollo relativo entre países, profundizan y agregan una nueva dimensión a la distribución desigual del ingreso a nivel nacional; la falta de una amplia participación de la población en el proceso de la integración no es más que un

reflejo de lo que ocurre al nivel de cada país; y la rigidez y poca agilidad en la aplicación de los mecanismos de la integración se apoya en las estructuras jurídicas e institucionales muchas veces arcaicas que subsisten en los países. En resumen, la influencia recíproca entre lo que ocurre en el ámbito regional y el ámbito de cada uno de los países ya fue muy significativa en la década de 1960, y tendrá que ir aumentando en la medida que se vayan formulando políticas coordinadas de desarrollo. No es mera coincidencia que a raíz de la crisis de la integración de los últimos años, los problemas de balanza de pagos, de capacidad financiera del sector público, de empleo y de crecimiento en general se hayan exacerbado en cada país, en buena medida como resultado de la anormalidad por la que atraviesa el Mercado Común.[22]

Lo ocurrido en Centroamérica durante la década de 1960 fue un proceso relativamente acelerado de transformación del modelo tradicional del desarrollo, al vislumbrarse la oportunidad de pasar a una estructura económica más compleja, más diversificada y relativamente más autónoma. En efecto, en 1970 Centroamérica disponía de una base productiva sensiblemente más amplia de la que hubiera sido viable en ausencia de la integración, o, en todo caso, un proceso similar hubiera ocurrido a nivel nacional a un ritmo mucho más lento y en un futuro más lejano. Precisamente, el hecho de que la integración haya sido tan decisiva para alterar la pauta tradicional del desarrollo durante la década de 1960 exige que se robustezca dicho proceso en el futuro. Para ello será necesario abordar nuevos campos, sobre todo en materia de coordinación de políticas; se deberán tomar medidas para asegurar una participación adecuada de todos los países en los beneficios atribuibles a la integración; y, por último, habría que efectuar los ajustes que se requiriesen en el ordenamiento institucional, para facilitar la profundización del proceso.

[22] Durante 1971, las tasas de crecimiento del producto interno bruto fueron menores en los cinco países que las logradas durante la década de 1960. Véanse las notas sobre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica para el *Estudio Económico de América Latina* de 1971, preparadas por la subsede de México de la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, marzo de 1972.

CAPITULO III

LA INTERDEPENDENCIA DE LAS VARIABLES INTEGRACIÓN Y DESARROLLO Y LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INTEGRADO EN CENTROAMÉRICA

La honda crisis en que se encuentra el programa de integración en los primeros años de la presente década plantea serias dudas sobre la "irreversibilidad" que se le atribuyó al proceso en una época.[1] Es cierto que se logró perfeccionar la primera etapa del Mercado Común a mediados de la década anterior, pero también lo es que no se logró avanzar lo suficiente en otras etapas —sobre todo en la coordinación de políticas en los sectores directamente productivos— que habrían de permitir un alto grado de especialización y complementación entre los países. De ahí que las tensiones y problemas surgidos a raíz del conflicto de 1969 —y que tienen su origen en desajustes estructurales que ya venían manifestándose desde antes— podrían provocar un estancamiento, e incluso un resquebrajamiento total del Mercado Común.

De ocurrir esto último, las perspectivas del desarrollo en Centroamérica serían poco halagadoras. La situación acarrearía especiales problemas para el sector manufacturero, ya que en todos los países —aun cuando en distinto grado— existen plantas cuya capacidad instalada ha sido orientada para la atención de la demanda del Mercado Común. Por otro lado, las cinco economías volverían a perder el modesto grado de autonomía del sector externo que habían logrado durante la década anterior, y dependerían en mayor grado aún de las exportaciones tradicionales. El análisis de la probable evolución del mercado internacional para los principales productos primarios que produce la región

[1] Véase, por ejemplo, CAUTAMA FONSECA, "Las fuentes del Derecho Común Centroamericano", *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, INTAL, Nº 1, octubre de 1967, p. 57.

revela que las exportaciones al resto del mundo aumentarían a un ritmo significativamente menor al de la década de 1960.[2]

En otro orden de ideas, al analizar el tipo de economía mundial a la que habrá de enfrentarse Centroamérica durante lo que resta del presente siglo, las tendencias de los últimos años sugieren que puede verse dominada cada vez en mayor grado por grandes núcleos de desarrollo, integrados por países individuales —Estados Unidos de América, Japón, Unión Soviética— o por bloques de países como la Comunidad Económica Europea ampliada.[3] Estos bloques tenderán a elevar su participación relativa en el ingreso mundial, en el intercambio de bienes y servicios, y en el desarrollo y la aplicación de la ciencia y la tecnología —tecnología que obliga a elevadas escalas de producción—, ampliando la brecha que existe entre dichos núcleos y el resto de los países del globo. Ante este panorama, la propia viabilidad económica de pequeñas naciones como las centroamericanas se podría ver seriamente limitada.

Tampoco es dable pensar que la situación actual de estancamiento de la integración persista durante mucho tiempo, o que, acaso, se retorne a la situación imperante en los primeros años del programa. Como ya quedó señalado en el capítulo anterior, de no adoptarse medidas para corregir las deficiencias que caracterizaron el movimiento en la década de 1960, y de no atenuarse algunas fallas estructurales de las cinco economías, con toda probabilidad han de surgir nuevas tensiones que profundizarían la crisis en que ha venido a caer el esquema.

Con el propósito de evitar lo anterior, los gobiernos tienen la opción de remodelar el proceso de integración, imprimiéndole mayor dinamismo y corrigiendo sus principales fallas. No cabe duda de que se dan condiciones favorables para que ello ocurra: los avances logrados en la integración durante la década de 1960 —a pesar de los problemas descritos— son considerables y constituyen un importante punto de partida para la reestructuración; se dan condiciones de desarrollo homogéneas entre países; no existen las grandes diferencias en tamaño, capacidad productiva, población o niveles de ingreso que caracterizan a otros programas de integración; existe una comunidad de intereses frente al resto del mundo; y siguen influyendo condiciones históricas, culturales

[2] De acuerdo con las estimaciones presentadas en el anexo 1, las exportaciones extrarregionales para la región en su conjunto durante la década podrían crecer a una tasa del 5,3 por ciento anual (comparada al 7,0 por ciento para la década de 1960). Las tasas para los países individuales serían las siguientes: Guatemala, 5,3 por ciento; El Salvador, 4,4 por ciento; Honduras, 5,8 por ciento; Nicaragua, 7,8 por ciento; y Costa Rica, 3,3 por ciento.

[3] HERMAN KAHN y ANTHONY J. WIENER, *The year 2000*, Nueva York, The Mac Millan Company, 1967, especialmente pp. 57-61; pp. 118-166; pp. 248-255.

y geográficas que favorecen la unión económica. Como una unidad económica, Centroamérica contará con 21 millones de habitantes en 1980, y casi con 30 millones en 1990, con un ingreso per cápita potencial, a precios constantes de 1960, de $CA 420 y $CA 560, respectivamente. Ello significa que en la primera de las fechas anotadas, la región tendría un mercado superior al actual de Colombia.

En Centroamérica, la integración representa una alternativa de viabilizar el progreso económico y social, a través de una acción mancomunada para resolver o atenuar los principales obstáculos al desarrollo descritos en el capítulo II —desequilibrios externos, bajos ritmos de crecimiento, insuficiencia de ahorro frente a las necesidades de inversión, y una desigual distribución del ingreso. Seguidamente se examinan en mayor detalle las interrelaciones entre las variables integración y desarrollo, y se formulan algunas consideraciones sobre la acción recíproca que existe entre ambas.

1. *SECTOR EXTERNO*

Ya quedó consignado que la integración económica introdujo durante la década de 1960 una nueva pauta de desarrollo en Centroamérica, con la creación de un Mercado Común que coexistía con el módulo dominante del comercio entre la región y el resto del mundo. Se señaló que el nuevo esquema de crecimiento hacia adentro no fue concebido como un sustituto del comercio extrarregional, sino más bien como un complemento. En efecto, la acción conjunta de los países puede contribuir en forma significativa a reducir su vulnerabilidad externa a través de las medidas que se analizan a continuación, mientras las exportaciones extrarregionales influyen directamente sobre los niveles del intercambio regional a través del aumento global en el poder de compra en el país exportador. De ahí la conveniencia de analizar la forma en que la integración puede actuar en mayor medida como elemento condicionante —y no sólo como elemento condicionado— de las relaciones que sostiene Centroamérica con el resto del mundo.

En primer lugar, una acción conjunta de los países centroamericanos puede incidir directamente sobre el nivel de las exportaciones al resto del mundo, tanto de los productos tradicionales como de los no tradicionales. No cabe duda, por ejemplo, que el poder de negociación de los cinco países en foros internacionales como CECLA, UNCTAD, CECON, y otros vinculados con convenios sobre rubros específicos, aumenta en una proporción mayor a la suma de los cinco, y el mismo argumento es válido para la participación regional en mercados preferenciales como el de Estados Unidos de América para el caso del azúcar y de la carne.

Similares ventajas se obtendrían de esquemas de cooperación en la producción y comercialización de productos agrícolas que no estén sujetos a cuotas o a restricciones de otra índole. Por otro lado, Centroamérica se puede beneficiar con una mayor estabilidad en las exportaciones de productos tradicionales, en virtud de su diversificación desde el punto de vista regional. El hecho de no haber necesariamente coincidencia en la fluctuación de los precios internacionales de los principales productos exportados por Centroamérica al resto del mundo tiende a reducir las variaciones anuales en el valor total de las exportaciones y permite una mayor estabilidad en la demanda interna de la región.

En cuanto a la posibilidad de exportar productos manufacturados, ésta se vería prácticamente condicionada al proceso de integración económica, ya que, en muchos casos, sería la única forma en que los cinco países lograrían instalar plantas que, a través de la disminución de costos, mejoras de calidad y realización de mayores innovaciones, estarían en condiciones de competir en el mercado internacional. Asimismo, la región en su conjunto encontraría mayores facilidades para desarrollar las instituciones, mecanismos y recursos humanos necesarios para un esfuerzo mayor en el campo del desarrollo de las exportaciones. Por último, es fácil imaginar las ventajas de una acción regional para elevar la exportación de servicios, no sólo en la explotación del turismo internacional, sino también en una creciente participación de las flotas marítimas y aéreas centroamericanas en el transporte.

En segundo lugar, la integración ha facilitado —y habrá de continuar haciéndolo— un proceso de sustitución de importaciones de productos agropecuarios e industriales en condiciones razonablemente económicas. El proceso de industrialización durante la década de 1960 tuvo un efecto neto favorable muy significativo sobre la balanza de pagos, a pesar de la importación de materias primas y de productos intermedios.[4] Si bien la etapa más fácil de sustitución de importaciones pareciera haberse reducido, mayores niveles de cooperación económica en la región facilitarían, en forma creciente, una "integración hacia atrás" en el proceso manufacturero, mediante el cual se irían sustituyendo las importaciones de algunas materias primas y de productos intermedios. Asimismo, los países podrían adoptar en forma conjunta medidas de defensa de la balanza de pagos al tomar decisiones que propendan a la contención de las importaciones. La adopción del impuesto de estabilización económica en 1968 es un ejemplo de este tipo de acción.

[4] SALVATORE SCHIAVO-CAMPO, *Import structure and import substitution in the Central American Common Market*, Boston, mimeógrafo, junio de 1971.

En tercer lugar, la capacidad de cada país centroamericano de movilizar recursos financieros externos —tanto privados como públicos— mejora sustancialmente dentro de un esquema de integración. Lo anterior es válido no sólo para la magnitud del financiamiento, sino también para las condiciones en que se obtiene. En cuanto a la inversión extranjera directa, tanto su interés de afincarse en la región como su disposición de sujetarse a las normas que adopte Centroamérica sobre el particular, aumentarían en función directa de la magnitud y de la estabilidad del mercado. En igual forma, Centroamérica, a través de su organismo financiero de la integración, podría movilizar mayores recursos crediticios, y en mejores condiciones, que los cinco países en forma aislada.

De lo anterior se colige que Centroamérica, como unidad, cuenta con mayores posibilidades de superar los obstáculos derivados del comportamiento de la balanza de pagos de lo que sería el caso para los países individualmente. Ya ese hecho de por sí justificaría mayores niveles de integración.

2. *TASA DE CRECIMIENTO*

Pero los efectos que se pueden esperar de la integración sobre el desarrollo van mucho más allá de una remoción parcial de posibles desequilibrios externos. Históricamente, el crecimiento económico en Centroamérica ha dependido de la evolución del sector externo, y en la medida en que la integración contribuya a reducir la vulnerabilidad externa, contribuirá a mayores tasas de crecimiento. Sin embargo, los efectos de la integración también actúan sobre el producto en otras formas, algunas de las cuales se destacan a continuación.

En primer término, una unidad económica regional podría facilitar mejores asignación y uso de recursos, en atención a ventajas comparativas dentro de la región tanto en los sectores primarios como secundarios, y aun en los sectores terciarios; asignación que se optimizaría a través de la movilidad de factores entre los países.[5] La mayor eficiencia implícita en este proceso de especialización redundaría en mayor productividad. En segundo lugar, en algunos casos la ampliación del mercado permitiría el aprovechamiento de economías de escala —sobre todo en proyectos en el sector manufacturero— e, incluso, haría factible el establecimiento de actividades en condiciones económicas que no resultarían viables en el nivel nacional. Asimismo, la integración podría

[5] BELA BALASSA, *La teoría de la integración económica*, México, D. F., UTEHA, 1964, capítulo 4.

facilitar un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, con la consiguiente reducción en costos de producción. En tercer lugar, para determinado tipo de actividad, el régimen de competencia dentro de una zona de libre comercio puede contribuir a generar mayores niveles de productividad. Por otro lado, como se señala en el anexo 5, el desarrollo de la infraestructura con un criterio regional sería más racional y contribuiría a un mejor aprovechamiento de la misma, sobre todo en materia de transporte terrestre, especialización de puertos marítimos, e interconexión eléctrica.

Lo anterior sugiere que el enfoque regional contribuye a evitar la duplicación de inversiones y a alentar la especialización, no sólo en los sectores que producen bienes, sino también en los servicios, sobre todo los de carácter público. Asimismo, la acción regional permitiría ahorros en muchas actividades, sobre todo en las vinculadas con el desarrollo de los recursos humanos y de la ciencia y la tecnología, al participar los cinco países en centros regionales de adiestramiento y de investigación. Finalmente, no se puede desestimar el efecto sobre el producto que engendran los cambios de actitud y de otras economías externas, que, a su vez, surgen de cambios en la magnitud del espacio económico en que se desenvuelven el empresario y el trabajador. Todo lo anterior introduciría nuevos elementos al panorama centroamericano, los cuales, en su conjunto, contribuirían en forma significativa a elevar el ritmo de crecimiento económico según un esquema de desarrollo integrado.

3. *INSUFICIENCIA DEL AHORRO*

Ya se explicó la forma en que el esfuerzo mancomunado de los países centroamericanos facilita la movilización del ahorro externo. Sin embargo, resulta más significativa, en términos de financiar las crecientes necesidades de inversión, la forma en que una acción regional podría incidir sobre la movilización del ahorro interno.

En ese sentido, los gobiernos de la región se verían ante la necesidad de elevar el coeficiente de inversión y de canalizar los ahorros —tanto públicos como privados— hacia inversiones de alta rentabilidad social. En cuanto al primero de estos puntos, se tendrían que diseñar las políticas adecuadas para ir movilizando crecientes márgenes de la expansión del producto —generado, en parte, por el proceso de la integración—, sobre todo a través de la reducción en los niveles del consumo suntuario. La integración podría jugar un papel en lo anterior al adoptarse, dentro del contexto multilateral, medidas impositivas que tendieran a elevar el coeficiente del ahorro público a través de una armoniza-

ción fiscal que, a la vez, respondiera a las necesidades financieras del sector público.

Por otro lado, las oportunidades de inversión que ofrece un mercado dinámico y ampliado, así como la posibilidad de un aprovechamiento más racional de la capacidad instalada, la formación del mercado común de capitales, y la constitución de empresas de capital multinacional centroamericanas, habrían de desempeñar un papel importante en la movilización y canalización del ahorro privado. Lo anterior tiene especial relevancia para ciertos proyectos de gran envergadura —como la explotación del níquel en Guatemala y del aluminio en Costa Rica, el establecimiento de una industria de pulpa y papel en Honduras, el desarrollo de una industria de pesca en alta mar en El Salvador, y el establecimiento de una refinería de petróleo con miras al abastecimiento de terceros países en Nicaragua—, la magnitud de todo lo cual parece rebasar la capacidad de absorción de cada país tomado en forma individual.

Ese aspecto de la integración —que, por lo demás, aumentaría las relaciones de interdependencia entre los cinco países— prácticamente se desatendió durante la década de 1960.

4. *ESTRUCTURA SOCIAL*

La integración económica no es un sustituto de las medidas que se deben adoptar en cada país para repartir, en forma más equitativa, los beneficios del desarrollo entre los distintos estratos de la población. Sin embargo, el esfuerzo nacional en esta materia se podría ver facilitado si se adoptaran, dentro del marco multilateral, ciertas acciones tendientes a mejorar la distribución del ingreso en la región. Los estratos impositivos asociados con la armonización tributaria constituyen solamente un ejemplo de lo anterior, y la coordinación de políticas de desarrollo a nivel regional ofrece la oportunidad de abordar otros aspectos, tales como la formulación de una política regional de empleo dirigida a la incorporación de crecientes contingentes de la población a la economía del mercado. Por otra parte, las mayores tasas de crecimiento que se lograrían mediante la integración económica facilitaría la instrumentación de una política social más eficiente y racional, mientras, en la medida que una política de desarrollo social facilitara la creciente participación de los estratos de menores ingresos en los beneficios atribuibles al crecimiento económico, se lograría imprimir un mayor dinamismo en la demanda interna regional, base fundamental del desarrollo agrícola e industrial.

Desde luego, la integración —al igual que el proceso de desarrollo mismo— también entraña costos y sacrificios para todos los países. En primer término, la reasignación de recursos con un criterio regional podría afectar —como de hecho ocurrió durante la década de 1960— a determinadas empresas o actividades, que operan en los países sin reunir los requisitos mínimos de economicidad para competir dentro del ámbito centroamericano, y dar lugar a desplazamientos de algunas de dichas actividades o de factores de la producción. En segundo lugar, no sería razonable esperar que Centroamérica habría de profundizar su proceso de desarrollo industrial —sobre todo en las actividades intermedias y de bienes de capital— en condiciones competitivas con el mercado internacional. El nivel de protección requerido —que, en todo caso, debe ser razonable y decreciente en el tiempo— afectará al consumidor, al fisco, o a ambos. En tercer lugar, cada país deberá privarse de algunas actividades que podría desarrollar, en aras de un esquema de especialización y complementación con dimensiones regionales. En cuarto lugar, el proceso de integración exige esfuerzos extraordinarios al sector público, el cual, por un lado, debe acomodar su sistema impositivo a las cambiantes exigencias de la política sustitutiva de importaciones, mientras, por otro, debe incluir en su programación del gasto público los recursos para financiar obras de interés regional. Por otra parte, el proceso de desarrollo integrado impone requisitos especiales a los Estados en materia de formulación y coordinación de políticas, programas y proyectos. Finalmente, la compatibilización de acciones nacionales de desarrollo con las de orden regional —por ejemplo, en materia de defensa de balanza de pagos o de políticas monetarias— puede requerir cierta disciplina y sacrificio por parte de todos los países, al subordinar los intereses nacionales de corto plazo a los de la comunidad.

Con todo, los beneficios del desarrollo integrado aludidos en párrafos anteriores compensarían, con creces, los costos. De acuerdo con el análisis cuantitativo presentado en el anexo I, se estima que durante la década de 1970 Centroamérica puede lograr niveles de crecimiento económico iguales o superiores a los logrados durante el período 1962-1968 —a pesar de las perspectivas poco favorables en los mercados internacionales para sus principales productos tradicionales de exportación—, de seguirse la estrategia del desarrollo integrado. En cambio, según ese mismo análisis, y tal como se resume en el cuadro III-1, en caso de que las economías de los países centroamericanos se desenvuelvan en las condiciones imperantes durante la década de 1960 —o sea, sin integración— el crecimiento del producto interno bruto apenas rebasaría la tasa de expansión demográfica.

CUADRO III-1

Tasa de crecimiento estimado del PIB según dos hipótesis a precios constantes de 1960

1972 - 1980
(Porcentaje)

	Crecimiento real con integración	*Crecimiento real sin integración*	*Diferencia*
Guatemala	5,7	4,3	1,4
El Salvador	5,9	4,6	1,3
Honduras	6,5	3,5	3,0
Nicaragua	7,7	4,4	2,7
Costa Rica	7,1	6,6	,5
Centroamérica	*6,5*	*4,2*	*2,3*

En resumen, la integración constituye un instrumento adecuado para facilitar el desarrollo socieconómico en Centroamérica, y para fortalecer la capacidad negociadora de la región frente al resto del mundo. De ahí que la estrategia que se propone en el siguiente capítulo se oriente hacia la readaptación de las estructuras económicas de los cinco países centroamericanos en un sistema regional, a fin de aprovechar al máximo el potencial del desarrollo integrado.

CAPITULO IV

UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INTEGRADO PARA LA PROXIMA DECADA

Las propuestas que contiene el presente capítulo tienden a ir configurando políticas, programas, proyectos, mecanismos e instituciones —ordenadas en el tiempo y en el espacio económico—, que constituyen una respuesta para la región en su conjunto, a los grandes obstáculos al desarrollo socioeconómico centroamericano descritos en el capítulo II. Asimismo, y sobre la base de las consideraciones formuladas en el capítulo anterior, la estrategia sitúa al esquema de la integración como una de sus piezas centrales. De ahí que convenga aclarar el alcance y el grado de profundidad del proceso de integración que se persigue.

En ese sentido, la estrategia tendría como una de sus metas de largo alcance la formación de una verdadera unión económica en Centroamérica. Lo anterior implica, entre otras cosas, la necesidad de adoptar medidas, sobre una base gradual y progresiva, que propendan a la movilidad irrestricta de productos —sin distinción de su origen— y a la unificación o armonización de la remuneración de los factores. Ello exigirá la libre movilidad del capital y del factor trabajo; la adopción de políticas regionales en materia monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y financiera, así como sobre relaciones comerciales externas y la óptima asignación de actividades en atención a la dotación de recursos de cada país y zona. Además, para viabilizar la creación de un sistema económico de dimensiones regionales, se atendería esencialmente al aspecto del equilibrio entre países, zonas, sectores y estratos sociales.[1]

[1] Se debe advertir que no se trata de un planteamiento original. Desde los primeros estudios que realizó la Comisión Económica para América Latina sobre las posibilidades de lo que en aquella época se denominaba la "integración y reciprocidad económica" en Centroamérica, se ha concebido el movimiento integracionista como un proceso progresivo que comenzaría con la creación de una zona de libre comercio, y que luego evolucionaría a un mercado común, una unión aduanera y

El objetivo medular de la estrategia sería crear condiciones que propiciaran el bienestar creciente de la población centroamericana en general. Lo anterior se lograría, en primer lugar, a través de la expansión sustancial y sostenida de la producción, de acuerdo con prioridades regionales preestablecidas. El análisis presentado en el anexo I y resumido en el capítulo anterior revela que la tasa real de crecimiento del producto interno bruto de la región en conjunto podría ser superior al 6,5 por ciento anual, de seguirse una estrategia de desarrollo integrado. En segundo lugar, el objetivo de crecimiento iría condicionado a una adecuada política distributiva, tanto para reducir las disparidades en los niveles del ingreso entre países y entre estratos socioeconómicos como para permitir que se compartan, en una forma razonable, los costos y los beneficios atribuibles al desarrollo integrado. Un tercer objeto, íntimamente ligado al anterior, sería aprovechar en forma más racional los recursos humanos de la región, como principal sujeto y objeto del desarrollo, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la dotación de los distintos factores de la producción en Centroamérica, y el elevado costo social del desempleo y del subempleo. Finalmente, un cuarto objetivo consistiría en reducir la vulnerabilidad externa de la economía centroamericana, a través de un sostenido esfuerzo para aumentar y diversificar las exportaciones, y mantener las importaciones dentro de límites congruentes con los objetivos del desarrollo.

El ordenamiento, grado de congruencia mutua y jerarquización de estos grandes objetivos del desarrollo integrado en función del tiempo permiten reseñar brevemente los principales elementos de una estrategia de desarrollo integrado para la presente década. Dichos elementos son lo suficientemente generales para permitir la inserción de las estrategias y los planes nacionales de desarrollo de los cinco países, y, a la vez, lo suficientemente detallados como para hacer congruente y equilibrado el esfuerzo que se haya de realizar durante los próximos años en la consecución de los grandes objetivos ya señalados.

1. *EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO Y SU VINCULACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO*

La transformación de la economía centroamericana que se persigue con la estrategia del desarrollo integrado no ocurrirá en forma espontánea; requerirá el concurso de todas las fuerzas vivas de la región, y orientación por parte del Estado.

En efecto, ya se ha señalado el papel crucial que desempeñará en

finalmente una unión económica. Véanse, por ejemplo, los documentos E/CN.12/296 del 1 de agosto de 1952, y E/CN.12/AC.17/3, de la misma fecha.

el desarrollo integrado de la región la formulación de políticas coordinadas, y, por definición, corresponde al Estado el papel principal en la creación y ejecución de dichas políticas. En ese sentido, el sector público centroamericano tendrá una gran responsabilidad, y su acción a través del gasto —sobre todo la inversión— y de la creación de estímulos para la actividad privada —dentro de las orientaciones que inspiran la estrategia— tenderá a elevar en forma creciente la participación gubernamental en la promoción del desarrollo.

Por otro lado, una política distributiva como la aquí propuesta daría lugar a cambios en la estructura del ahorro, al reducir, en forma relativa, la participación de los estratos más altos de la población en los aumentos del ingreso. De ahí que el papel del Estado adquiera una nueva dimensión para elevar el coeficiente de ahorro a través de la tributación, y el coeficiente de inversión a través de sus gastos de capital. Para el efecto, la estrategia prevé la reestructuración de los sistemas impositivos de la región, de acuerdo con el esquema presentado en el anexo 10.

En igual forma, se anticipa una continuada utilización intensiva del financiamiento público externo, a fin de complementar el ahorro público interno y de financiar los desequilibrios en la balanza de pagos que podrían surgir en la década de 1970. Esta política es coherente con la necesidad de reestructurar la deuda externa a través de un mayor uso de créditos concesionarios, a cambio de una menor utilización de créditos de corto plazo, sobre todo de proveedores de bienes de consumo. De acuerdo con el análisis presentado en el anexo 9, los gobiernos de los cinco países disponen en la actualidad de la suficiente capacidad de endeudamiento para continuar aprovechando el financiamiento público externo a niveles relativamente elevados; no obstante, algunos países podrían llegar a tener dificultades para el servicio de la deuda hacia finales de la década, de no tomarse las medidas correctivas del caso.

Finalmente, si bien una política de desarrollo —sobre todo de desarrollo integrado— requiere una mayor participación estatal en la actividad económica, de ninguna manera se plantea dicha participación como sustituto del mecanismo del mercado. Como ya quedó señalado, correspondería al sector público, entre otras funciones, dictar un conjunto de normas que influyan y regulen la actividad privada, como complemento de la función orientadora ejercida por el mercado. De ahí que se tenga en mente, como parte de la estrategia, promover el desarrollo de una iniciativa privada cada vez más vigorosa y visionaria.

En ese orden de ideas, se debe insistir en la asociación de intereses del sector público —en última instancia, representante de todos los estratos de la población— y del sector privado, en el sentido de lograr

una orientación común del desarrollo que beneficie a todas las partes. Con el propósito de reforzar dicha asociación de intereses más adelante se propone la constitución de un sistema de consultas entre los organismos de la integración —incluyendo los órganos intergubernamentales— y todas las fuerzas económicas y sociales de la región.

2. *MEJORAS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO*

Durante la primera década de la integración, se logró un rápido ensanchamiento del ámbito económico, a través de la eliminación de barreras al comercio entre los países centroamericanos y del establecimiento de un arancel externo común de alcance claramente proteccionista. En esta forma se logró crear una base de producción interna, aprovechando la demanda preexistente que se abastecía con artículos importados. Pareciera que, hacia finales de la década, la etapa sustitutiva de importaciones "fáciles" estaba en proceso de agotamiento,[2] motivo por el cual la forma principal de lograr ahora un aumento dinámico de la demanda, tanto para alimentos como para artículos manufacturados, sería a través del ensanchamiento vertical del mercado mediante un aumento significativo del nivel de ingreso de aquellos estratos de la población que actualmente viven al margen de la economía de mercado, con lo cual se lograría un impacto considerable sobre el nivel de la demanda global.[3]

Esta consideración de tipo económico viene a reforzar otras de tipo social y político que hacen impostergable la adopción de una franca política distributiva en la región, dirigida a mejorar la participación relativa de los estratos de menores ingresos de la población en el ingreso total.

Los principales elementos de la política distributiva serían los siguientes:

a) orientar los programas de intensificación y de diversificación agrícola en forma preferente hacia los pequeños y medianos agricultores, en la medida en que lo permita el tamaño de la unidad productiva de los mismos, y promover un adecuado reacondicionamiento de la

[2] SCHTAVO-CAMPO, *op. cit.*

[3] Una medida del impacto de una política redistributiva sobre el nivel de la demanda interna se encuentra en el *Plan perspectivo para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica*, preparado por la Misión de FAO en Centroamérica. De acuerdo con dicho estudio, la demanda interna para alimentos tenderá a aumentar a una tasa acumulativa anual del orden del 3 por ciento de acuerdo con la estructura de distribución del ingreso actual. Sin embargo, según una hipótesis de mejor distribución, dicha tasa aumenta al 5,5 por ciento anual.

estructura agraria acorde con las condiciones prevalecientes en cada uno de los países (anexo 4);

b) promover la organización de los estratos de menores ingresos, a fin de que vayan desempeñando, cada vez más, funciones de grupo de presión dentro de la sociedad centroamericana (anexo 6);

c) aumentar la creación de nuevas oportunidades de empleo en un nivel significativamente superior al crecimiento vegetativo de la población económicamente activa, a fin de ir reduciendo los niveles de desempleo abierto y oculto. Para el efecto, se propone una política de ocupación, la cual se centra en reducir la marginalidad económica en el área rural. También se identifican algunas posibilidades de elevar la ocupación en los sectores secundarios y terciarios (anexo 6);

d) adoptar una política arancelaria más racional que tome en cuenta, entre otros, los intereses del consumidor (anexo 2);

e) en igual forma, seguir una política de estabilización de precios de granos básicos —dentro del marco de la coordinación de políticas a nivel regional— que tienda a alterar la relación de intercambio en favor del consumidor y del pequeño productor (anexo 4); y,

f) introducir reformas a los sistemas impositivos, como parte del programa de armonización fiscal, a fin de ir reduciendo su regresividad. En cuanto al gasto público, aumentar la participación relativa de las erogaciones destinadas a los servicios sociales y culturales (básicamente, educación y salud) prestados a los estratos de menores ingresos de la población (anexo 10) y a elevar las oportunidades de empleo.

Sobre la base de estos lineamientos generales, se propone que los beneficios derivados del desarrollo integrado reviertan a un estrato cada vez más amplio de la población.

Finalmente, otro aspecto muy vinculado con la política distributiva es el de lograr una mayor participación de todas las fuerzas económicas y sociales en el proceso del desarrollo integrado, tanto a nivel nacional como regional.

Por definición, la política distributiva lleva implícita la creación de una sociedad más abierta, y una participación cada vez mayor de distintos estratos de la población en el proceso del desarrollo. En ese sentido, será importante fortalecer y ampliar los grupos de presión favorables a la integración, a través de la divulgación de los propósitos, alcances y características del desarrollo integrado, y mediante la incorporación de amplios estratos de la sociedad al proceso de adopción de decisiones vinculado con la integración y con el desarrollo. Estos aspectos se abordan en los anexos 6 y 11.

3. *UN APROVECHAMIENTO MÁS RACIONAL DE LOS RECURSOS HUMANOS*

La necesidad de abatir los niveles de subempleo y desempleo existentes en Centroamérica no sólo se vincula con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso, fomentar el crecimiento económico mediante la expansión de la demanda efectiva de bienes y servicios de origen interno y, en general, contribuir a la estabilidad y el bienestar social y político de los países; constituye, además, un elemento esencial de la estrategia que se propone.

Por una parte, se trataría de aliviar las economías de la región del elevado costo social que significa el desperdicio o el desaprovechamiento de una parte de sus recursos humanos, cuyo potencial productivo constituye uno de los factores clave para el desarrollo sostenido que se trata de asegurar.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que la incorporación creciente de la fuerza de trabajo a las tareas productivas haría posible asignar de manera más eficiente los recursos con los que, en cambio, están más escasamente dotadas las economías centroamericanas.

El objetivo de maximizar el empleo de la fuerza de trabajo condiciona, de este modo, la estrategia de la región en materia de asignación de recursos, especialmente los criterios de proporcionalidad entre el capital y el trabajo, teniendo en cuenta la menor disponibilidad del primero y el costo que implica el desaprovechamiento del segundo. El objetivo del empleo repercute entonces sobre la política que se haya de seguir en cuanto a la selección de tecnología, orientándola a procurar compatibilizar en la mayor medida posible el aumento de la productividad de la fuerza de trabajo con una mayor demanda para su uso, y atenuando la tendencia global de la economía a sustituirla por bienes de capital.

Por último, un aprovechamiento más racional de los recursos humanos lleva implícita la atención prioritaria a los aspectos cualitativos de la población centroamericana, sugiriendo acciones concretas en los campos de la capacitación y en la reestructuración de los sistemas educativos.

4. *PARTICIPACIÓN RAZONABLEMENTE EQUITATIVA DE LOS CINCO PAÍSES EN LOS BENEFICIOS DEL PROCESO DE DESARROLLO INTEGRADO*

Si bien el presente planteamiento del desarrollo integrado no tiene previsto que la distribución de los costos y los beneficios de la integración se haga sobre una base aritmética, o que se frene el avance de algunos

países para beneficiar a otros, la distribución de costos y beneficios en forma razonablemente equitativa constituye indiscutiblemente una exigencia primaria de la estrategia.

Se entiende por una política de desarrollo equilibrado la acción mancomunada para que se den dos condiciones: a) que el crecimiento económico de cada uno de los países sea mayor dentro que fuera de la integración; y b) que los cinco países puedan salvar en forma conjunta y oportuna los principales escollos que, a nivel nacional, interponen obstáculos a la igualdad de oportunidades y a la capacidad de aprovechamiento de cada país para participar en los beneficios del desarrollo integrado. Lo anterior no sólo constituye un imperativo político para mantener la unidad de participación de todos los países en el movimiento de integración, sino un imperativo económico, por cuanto se ha comprobado durante la década de 1960 que los problemas críticos experimentados por algunos países invariablemente afectan el conjunto del Mercado Común.

Conforme se avance hacia la creación de la unidad económica, la remuneración de los factores productivos tenderá a una aproximación —no necesariamente a una igualación— que elimine algunos de los elementos que actualmente definen la asignación de recursos. Sin embargo, durante el período que abarca la década de 1970, se requerirán políticas deliberadas y conjuntas que aseguren una razonable participación de todos los países en la expansión de la capacidad productiva atribuible al proceso del desarrollo integrado, referido siempre a la dotación de los recursos de cada país para ir configurando un esquema de especialización y complementación regional, tanto en el sector primario como en el secundario y aun en el terciario.

En el próximo capítulo se presenta un conjunto de medidas específicas que podrían ser aplicadas por los gobiernos y los organismos regionales de la forma, con la intensidad y en la oportunidad que consideren convenientes, para lograr el propósito señalado en el párrafo anterior. La aplicación de dichas medidas, que enmarcan una política de desarrollo equilibrado, se habrá de concebir dentro del contexto más amplio de la política de desarrollo integrado, y con la flexibilidad y el enfoque pragmático que el caso merezca, ya que tanto el concepto de desarrollo equilibrado como las áreas de menor desarrollo relativo cambiarán con el tiempo, como resultado de la misma dinámica del proceso.

Finalmente, se debe señalar que la participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado apoyaría la política distributiva aludida en el punto segundo anterior, al reducir la brecha entre los distintos estratos de ingreso a nivel centroamericano.

5. *APOYO A LOS SECTORES DIRECTAMENTE PRODUCTIVOS*

a) *Renovado impulso al desarrollo agrícola*

El sector agrícola constituye la pieza central de la estrategia de desarrollo integrado, ya que, entre otras razones, es la fuente de alrededor de un 30 por ciento del producto interno bruto regional; da origen a más del 90 por ciento de las exportaciones extrarregionales; ofrece sustento a casi los dos tercios de la población total de la región, y constituye la base de la alimentación de los centroamericanos.

Por otro lado, un desarrollo agrícola más dinámico, adecuadamente orientado, tendría que contribuir en forma apreciable al logro de algunos de los grandes objetivos del desarrollo integrado. Por ejemplo, las innovaciones tecnológicas permitirían obtener un rápido aumento de la producción, siempre que se superaran los obstáculos existentes para llevarlas a la práctica. Dichas innovaciones no irían orientadas normalmente hacia la mecanización, pues otra de las metas que se persiguen con la intensificación es crear precisamente oportunidades de empleo, tanto asalariado como no asalariado para los miembros de unidades familiares que explotan sus propias tierras. La atención del sector agrícola también ofrece perspectivas adecuadas para elevar el poder de compra de las exportaciones, no sólo a través de un aumento en el *quantum* de las exportaciones de productos agrícolas, sino también por medio de una actividad en favor de productos de alto valor comercial que gozan de demanda potencial externa. Si la acción del sector público se dirige en forma prioritaria al pequeño y al mediano agricultor, a través de la prestación de servicios de asistencia técnica, comercialización, crédito, y una mejor organización, el desarrollo agrícola dinámico puede constituir uno de los elementos centrales de la política distributiva descrita anteriormente, promoviendo, además, una sociedad rural más abierta, un mejor equilibrio entre el sector rural y el urbano, y una mayor articulación entre el sector primario y el secundario. Parte de la política de movilización preferencial del pequeño y del mediano agricultor se deberá apoyar en una reestructuración agraria, de acuerdo con las condiciones existentes en cada país.

A fin de traducir los objetivos anteriores en programas de tipo operativo, se requerirá un importante esfuerzo tendiente a desarrollar y a adaptar las bases tecnológicas apropiadas para el medio centroamericano, las cuales sustentarían un desarrollo agrícola más moderno, un esfuerzo igualmente pronunciado en materia de desarrollo de los recursos humanos vinculados con el sector primario; y mejoras en las instituciones —públicas y privadas— encargadas de prestar servicios económicos,

técnicos y financieros a los agricultores. Asimismo, se requerirá una programación adecuada dentro del ámbito regional, a fin de mantener un razonable equilibrio entre la oferta de productos agropecuarios y su demanda potencial, interna y externa. Finalmente, existe la posibilidad de ir configurando un esquema de especialización agrícola en el nivel centroamericano, de acuerdo con la dotación de los recursos naturales y socioeconómicos de cada región.

Las consideraciones enunciadas en el párrafo anterior —desarrolladas en el anexo 4— dejan entrever una íntima relación entre el desarrollo agrícola en el nivel nacional y el proceso de integración. Como se señala más adelante, en la medida en que se logre elevar el nivel de ingreso de los estratos más bajos de la población —los pequeños y los medianos agricultores y los asalariados en el sector primario— se ampliará la dimensión del mercado regional, tanto para alimentos como para artículos manufacturados. Los programas de adiestramiento y de desarrollo de los recursos humanos, y en especial los programas de investigación y desarrollo tecnológico agrícola, se lograrían con economías y con un mayor nivel de eficiencia en forma mancomunada. Los esquemas de especialización contribuirían a mayores niveles de productividad y a un mejor equilibrio entre sectores y entre países. Éstos son los principales elementos de la estrategia del desarrollo agrícola integrado, uno de los pivotes del cambio en los módulos tradicionales de desarrollo.

b) *Continuado impulso al desarrollo industrial*

El segundo gran pivote del cambio en la pauta tradicional del desarrollo es la creciente y progresiva participación del sector manufacturero en el producto interno bruto de la región, pero con algunas nuevas modalidades que deberían constituir elementos básicos de la estrategia del desarrollo durante la presente década.

En primer término, y tomando en cuenta la importancia que se le asigna al desarrollo agrícola, se sugiere promover una mayor interdependencia entre el sector primario y el secundario: las explotaciones agrícola, pecuaria, pesquera y forestal se someterían cada vez más a la industrialización y, a la vez, la actividad agropecuaria requeriría más insumos industriales, tales como fertilizantes, insecticidas, implementos agrícolas y otros. Asimismo, la mayor productividad en el sector agrícola y en el sector fabril se reforzarían mutuamente, a fin de mejorar la posición competitiva de ambos en el mercado internacional.

En segundo lugar, si bien se considera que aún existen posibilidades de sustitución de importaciones de algunos bienes de consumo, espe-

cialmente los de consumo duraderos,[4] durante la década de 1970 el desarrollo industrial en nuevas actividades deberá encontrar su principal dinamismo en los eslabonamientos hacia atrás –la elaboración de bienes intermedios y productos de capital– y en la producción para los mercados extrarregionales. En cuanto a la "integración hacia atrás", se debe señalar que este proceso, aun cuando pueda deparar un importante beneficio neto para la región a través de su contribución al producto interno bruto, en muchos casos encierra un costo social al requerir protección arancelaria. No es dable pensar que se desarrollen actividades fabriles intermedias en el reducido mercado centroamericano sin dicha protección, y el costo antes descrito se puede justificar en función de los objetivos del desarrollo.

En lo que se refiere a la producción para la exportación extrarregional, la necesidad de eficiencia para competir en los mercados internacionales podría entrar en conflicto, entre otros, con el objetivo de empleo. En ese sentido, es necesario reconocer que si bien el sector manufacturero puede ofrecer nuevas oportunidades de ocupación, incluso para actividades relativamente intensivas en el uso de mano de obra –tanto para atender la demanda regional como la externa–, en su conjunto, su capacidad de absorber mano de obra es limitada. Asimismo, el requisito de eficiencia para competir en los mercados internacionales podría entrar en conflicto con la política sustitutiva de importaciones a que se alude anteriormente. Uno de los elementos ya descritos para compatibilizar el objetivo de exportación de productos manufacturados con el objetivo de desarrollar actividades fabriles intermedias es el otorgamiento del derecho de *draw-back* sobre la importación de materias primas que se incorporarían a los productos industriales destinados a terceros mercados.

Finalmente, se destaca que en el sector manufacturero la especialización y la complementación en el nivel centroamericano encuentran su mayor justificación, y es en él donde el equilibrio en la localización de industrias regionales básicas ofrece las mayores posibilidades de prevenir desajustes para el comercio intrarregional durante la próxima etapa de la integración.

c) *La construcción y los servicios*

Durante la década de 1970 será necesario continuar e intensificar los esfuerzos hechos en la región durante la anterior para ampliar y me-

[4] Véase, por ejemplo, INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *The Common Market and its future, a report of the industrial finance mission to Central America*, Washington, D.C., 20 abril de 1971, pp. 9 y 10.

jorar la infraestructura física y las distintas actividades de servicio. Una y otras son esenciales para facilitar el desenvolvimiento de los sectores directamente productivos y para alcanzar las metas de política social propuestas.

Se debe subrayar la necesidad de lograr una articulación más amplia y estrecha entre los distintos núcleos de la población centroamericana: entre las ciudades y el campo, y entre las diversas zonas, tanto en el nivel de cada país como en escala regional. De este modo, se podrán consolidar bases de mayor amplitud para estimular el intercambio y fortalecer el mercado interno, con efectos previsiblemente vigorosos sobre el crecimiento de la agricultura y la industria, y una distribución más equilibrada de las actividades productivas dentro del espacio económico.

Por estas consideraciones, la estrategia de desarrollo señala el peso que deberá darse en los programas de fomento a la construcción de caminos de acceso y facilidades de riego, la creación de nuevos medios de transporte y de almacenaje, el aprovechamiento más amplio de las fuentes de energía, y, en general, la realización de obras públicas cuyo propósito fundamental es la expansión de las actividades económicas.

Dichas obras, además, son de importancia clave por sus crecientes efectos sobre el empleo, la movilidad de la población, el encauzamiento de las corrientes demográficas y, en general, la estructuración más sólida de las sociedades centroamericanas, en razón de un mejor acomodamiento a su ambiente físico.

6. *POLITICA COMERCIAL Y ECONÓMICA EXTERNA COMÚN*

Ya quedó señalado en el capítulo II que los desequilibrios externos siguen constituyendo una de las limitaciones más serias para la expansión económica de los países centroamericanos. También se señaló que no se concibe la integración como una forma de sustituir un foco dinámico de crecimiento (el comercio exterior) por otro (la demanda interna). Más bien, se trata de reducir la vulnerabilidad de las economías centroamericanas sin desconocer que la apertura hacia el exterior continuará siendo una de las modalidades de dichas economías durante mucho tiempo. Es más, la magnitud y las características del comercio centroamericano con terceros países condicionará, en gran medida, los avances que se logren en el desarrollo integrado, y existe una relación recíproca entre ambas actividades, por cuanto una política comercial y económica común frente al resto del mundo puede proporcionar considerables ventajas para la región. En efecto, lo anterior

constituye otro elemento central de la estrategia del desarrollo integrado.

La unidad regional para mejorar la participación relativa de los productos centroamericanos en el comercio internacional tiene múltiples facetas. Como se señala en el capítulo III, dicha unidad fortalece la capacidad negociadora de la región frente al resto del mundo en materia de política comercial.[5] Asimismo, la acción conjunta facilitaría el desarrollo del turismo internacional, elemento que se podría convertir en una importante fuente de divisas y de oportunidades de empleo.

Por otro lado, a Centroamérica le conviene adoptar una posición conjunta no sólo ante los países industrializados sino también ante otros países en vías de desarrollo. Su poder de negociación mejora considerablemente cuando actúa como una unidad dentro del concierto de los países de menor desarrollo relativo, o dentro de los latinoamericanos. Es fundamental el hecho de que la dimensión del mercado regional continuará siendo reducida para permitir la producción eficiente de muchos bienes, motivo por el cual Centroamérica, como región, deberá procurar la ampliación del ámbito de su integración a través de negociaciones con otros países o regiones como Panamá, México, los países del Caribe, los países signatarios del Acuerdo de Cartagena, Venezuela y la ALALC (véase el anexo 8).

Finalmente, dentro del contexto de una política económica externa común, los países lograrían ventajas al movilizar el ahorro externo en forma mancomunada. Ya se señaló anteriormente que la capacidad de Centroamérica de movilizar un mayor volumen de recursos, y en mejores condiciones, se facilitaría a través de una acción conjunta; a través del organismo financiero de la integración, por ejemplo. En ese sentido, merece destacarse el papel que la integración puede desempeñar para fomentar, y a la vez regular, la inversión extranjera directa a través de una política regional común en la materia, tema que se aborda en el anexo 9.

El principal denominador común de los seis elementos centrales mencionados, que configuran los grandes lineamientos de la estrategia del desarrollo integrado para la próxima década, es el requisito de una coordinación, en el nivel regional, de las políticas nacionales de des-

[5] Un ejemplo obvio de las ventajas de un enfoque común ante la comercialización de los productos agrícolas y pecuarios se encuentra en los siguientes datos: Centroamérica es el tercer productor de café del mundo, con aproximadamente un 10,5 por ciento de la producción mundial; es el primer productor de banano, con un 30,8 por ciento de la producción; y es tercero en importancia en el suministro de carne al mercado estadounidense, con exportaciones de 130 millones de libras en 1970. Asimismo, sólo hay cuatro países latinoamericanos cuyas importaciones son mayores que las de Centroamérica en su conjunto.

arrollo. Por definición, la constitución de una unión económica y monetaria requiere una progresiva conciliación de intereses entre las políticas nacionales —en materia de fomento, aspectos financieros, monetarios, crediticios, cambiarios, impositivos y otros— y los de una política regional de desarrollo, aspecto este último que lleva implícito el diseño de un esquema de especialización y de complementación regional en las actividades directamente productivas, lo cual, a su vez, requiere una acción mancomunada para promover determinados proyectos y programas, y para desalentar los que no sean compatibles con los objetivos de la integración. Asimismo, queda destacado que el equilibrio entre países constituye una exigencia primaria de la estrategia.

Todo lo anterior revela la importancia crítica que adquiriría el proceso de la planificación en un esfuerzo regional para promover el desarrollo integrado. Ya se señaló el papel que le correspondería desempeñar al sector público en dicho esfuerzo como creador de la política económica, sobre todo en una región como la centroamericana donde persisten serias imperfecciones en el mecanismo de mercado, y donde la reducida dimensión de este último no admite más de una o dos empresas en determinadas ramas de actividad. En ausencia de una planificación, la integración resultaría vana e, incluso, ruinosa si diera lugar a una competencia creciente entre países para que unos obtuvieran ventajas a costa de los demás.

De ahí que para la coordinación de políticas con propósitos de desarrollo integrado deban concurrir dos requisitos: a) que existan en los países organismos idóneos para formular políticas nacionales de desarrollo; y, b) que existan mecanismos multinacionales para la coordinación y compatibilización de dichas políticas. Al presente, todos los países cuentan con oficinas de planificación, y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana tiene algunas atribuciones en el campo de la coordinación de políticas y la programación conjunta, pero dichos organismos necesitan reforzarse para atender las tareas que exige la estrategia del desarrollo integrado. Por lo tanto, uno de los requisitos de dicha estrategia es que se mejoren en forma muy significativa los mecanismos de la planificación nacional y regional en Centroamérica. El anexo 12 contiene una propuesta sobre este particular.

Nuevamente se debe aclarar que la planificación no significa reglamentación económica, ni un aumento forzoso de los controles del sector público. Tampoco se tiene en mente una extendida gestión económica directa del Estado, sino una orientación común del desarrollo que refleja la comunidad de intereses entre el Estado y todas las demás fuerzas económicas y sociales de la región. En ese sentido, se recomienda la

incorporación de todas las fuerzas vivas de la producción en el proceso de la planificación a través de los mecanismos de consulta descritos en el anexo 11, con lo cual las partes tendrían una visión más precisa sobre las necesidades y perspectivas de la economía centroamericana.

En resumen, sólo con un sistema de planificación idóneo en el nivel nacional y en el regional será posible perfeccionar la estrategia del desarrollo integrado que ayude a fijar el tipo de economía que se irá configurando en el futuro, la forma en que se podría alcanzar el equilibrio entre el desarrollo de los países, y las líneas centrales de una posible especialización e intercambio de la región en su conjunto, entre los países que la forman y frente a terceros.

CAPITULO V

LINEAMIENTOS DE UN PLAN DE ACCIÓN

Los doce anexos de esta nota incluyen una serie de propuestas sobre políticas, mecanismos, instrumentos, programas y proyectos que se hayan de adoptar durante lo que resta de la década de 1970, en apoyo de la estrategia de desarrollo integrado esbozada en el capítulo anterior. Asimismo contienen planteamientos específicos en el campo institucional.

Se ha procurado jerarquizar y ordenar las propuestas en función del tiempo, y se ha subrayado el carácter de gradualidad y la progresividad que caracterizaría al proceso de remodelamiento de la integración. Asimismo, en nota aparte, se sugieren algunas medidas de corto plazo que se podrían adoptar para facilitar la transición de la situación imperante en 1972 a un esquema de integración más profundo como el que se contempla en el presente estudio.

Las propuestas que se detallan a continuación tratan de abarcar los aspectos medulares del desarrollo integrado, y de ninguna manera se consideran parte de un planteamiento exhaustivo. Algunas se deberán profundizar o complementar con estudios posteriores —como, por ejemplo, las tareas específicas por realizar para la constitución de una unión aduanera perfecta en la región—, y otras indudablemente se habrán de volver a formular a la luz de las negociaciones en el nivel gubernamental sobre la reestructuración del Mercado Común. Sin embargo, se trata de un planteamiento integral y coherente que se ajusta a los elementos esbozados en la estrategia para el desarrollo integrado de Centroamérica durante los próximos años. A continuación se presenta un resumen de las principales conclusiones contenidas en los doce anexos aludidos.

1. *EL PERFECCIONAMIENTO DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO Y LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA PERFECTA.* (ANEXO 2)

En los últimos tiempos se han expresado dudas en diversos círculos sobre la inviolabilidad del libre comercio, y se ha señalado que éste debe ser un medio para la consecución de otros objetivos más amplios, pero no un fin en sí mismo. No obstante, en el presente estudio se reafirma la importancia del principio del libre comercio irrestricto, como elemento dinámico para el desarrollo regional, y como condición previa para el perfeccionamiento y la profundización del movimiento de integración económica.

Con todo, se reconoce que durante el período de transición hacia la formación de una economía de dimensiones verdaderamente regionales se pueden dar circunstancias que demanden regímenes de excepción transitorios y controlados hasta llegar a la situación normal de libre comercio, para cuyo efecto se recomienda la adopción de ciertas cláusulas de salvaguardia al intercambio regional. Dichas cláusulas únicamente se aplicarían en el caso de graves problemas de balanza de pagos de uno o varios de los países miembros, o de una seria desorganización de mercados en el nivel regional, para determinados productos, siempre que se hubieran agotado todos los demás instrumentos de que disponen las autoridades nacionales y regionales para hacer frente al problema planteado. En ningún caso de admitiría la aplicación de cláusulas de salvaguardia al libre comercio por razones de desequilibrios estructurales de desarrollo —estos aspectos se atenderían con los instrumentos que se reseñan más adelante—, ni se admitiría la invocación de dichas cláusulas para negar los beneficios de la integración resultantes de la reasignación de recursos en el nivel regional, de acuerdo con criterios de eficiencia óptima. Serían las autoridades regionales las que determinarían, en cada caso, la aplicación de las cláusulas, y las medidas concretas que ello implicara. Como ya se expresó, únicamente se aplicarían en casos calificados de graves problemas globales de balanza de pagos, o de serios desajustes entre la oferta y la demanda regional de determinados productos, agrícolas o manufacturados. Las medidas temporales que se pudieran adoptar para regular el intercambio de productos en ningún caso podrían discriminar la oferta centroamericana frente a los productos sucedáneos originarios del resto del mundo. Finalmente, la escala de excepciones al régimen normal de libre comercio habría de ir reduciéndose en función del tiempo, hasta que la coordinación de políticas de desarrollo se perfeccionara e hiciera innecesarias las cláusulas aludidas.

Por otro lado, durante la próxima etapa de la integración, el libre comercio habría de seguir vigente sólo para los productos originarios de la región y, en tal sentido, hasta que se constituyera una unión aduanera perfecta, habría que reglamentar las normas legales que califican el atributo determinante del libre comercio, para reducir al mínimo los problemas que surgen en relación al principio de origen. Se sugiere la adopción de los criterios ya aprobados por los cinco gobiernos durante las negociaciones del *modus operandi*, entre las que se encuentra la definición precisa de los productos sobre cuyo origen no cabe duda y otros en los que esa característica se determine por la incorporación de valores regionales al proceso productivo, en una proporción del 40 por ciento sobre el valor total de la producción a precios ex-fábrica.

En cuanto a la incorporación al régimen de libre comercio de los 55 productos que aún tienen restricciones de distinta índole, según los anexos al Tratado General, se formulan propuestas específicas en el nivel de producto, que permitirían, en una primera etapa, la gradual o inmediata eliminación de las restricciones sobre más de la mitad de los rubros, y dejar el saldo para etapas posteriores de perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Dichas etapas tendrían que incluir la constitución de una unión aduanera perfecta y una política comercial externa común para algunos de los productos tradicionales incorporados a las listas de excepción (café y azúcar).

Otros aspectos que se abordan en el anexo 2 en materia del régimen de libre comercio son los siguientes:

a) normas administrativas para eliminar —o cuando menos, atenuar— los trámites fronterizos entre países, incluyendo la eliminación de libros de registro de vehículos; atención permanente en las aduanas; exámenes aduaneros por muestreo; procedimientos especiales para los vehículos en tránsito, que, entre otros, eliminen la necesidad de custodias; y controles más expeditos del tránsito y de las personas;

b) reglamentación del otorgamiento de franquicias sobre productos elaborados en la región (artículo IX del Tratado General y artículo 14 del Protocolo de Trato Preferencial a Honduras) en los términos ya aprobados por los cinco gobiernos durante las negociaciones del *modus operandi*, hasta que se sustituya el Convenio Centroamericano de Incentivos al Desarrollo Industrial por otro instrumento;

c) observación obligatoria del Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos, aprobado por el Consejo Económico Centroamericano por Resolución Nº 50 del 27 de marzo de 1968, siempre que ésta se modifique para dar mayor injerencia en el procedimiento a los organismos comunitarios; y

d) normas tributarias para evitar que los impuestos internos discriminen productos originarios de los demás países de la región; o que operen como barreras arancelarias; o para evitar su cobro en las aduanas intrarregionales. Estas propuestas van íntimamente relacionadas con el programa de armonización fiscal descrito más adelante, y tienden a compatibilizar los impuestos generales de venta con el libre comercio, así como a normar los casos en que los países pueden adoptar, en forma unilateral, impuestos selectivos al consumo.

Finalmente, en nota aparte —a la que ya se aludió—, en la cual la Secretaría se hace cargo de los problemas de corto plazo, se propone un régimen transitorio para la reincorporación de Honduras a la zona de libre comercio, mediante una desgravación progresiva, durante un período de hasta tres años, del Decreto 97 del Congreso de dicho país, a fin de facilitar el reajuste del aparato productivo hondureño al régimen de intercambio.

En cuanto a la gradual transición de la zona de libre comercio a una unión aduanera perfecta, se examinan las ventajas y los posibles inconvenientes de esta etapa por la que necesariamente tendría que pasar la integración para llegar a la unión económica. Se llega a la conclusión de que, de complementarse la constitución de una unión aduanera perfecta con otras políticas coordinadas de desarrollo, a fin de evitar una concentración de las actividades terciarias en los países de mayor desarrollo relativo, la misma podría proporcionar importantes beneficios a la región. Entre éstos se encuentran la mayor fluidez que recibiría el intercambio de productos, la mayor eficiencia y el menor costo de la recaudación de gravámenes a la importación sobre una base regional, la creación de un mecanismo de compensación fiscal como parte de la creación de un servicio aduanero centroamericano, y la creación de un mecanismo de financiamiento automático y continuo para el sostenimiento de los organismos y las instituciones de la integración. Asimismo, se lograrían economías de escala derivadas de la localización óptima de no sólo las actividades secundarias sino también de las terciarias.

El anexo 2 contiene una serie de planteamientos alternativos sobre los alcances y la oportunidad de una unión aduanera en Centroamérica, y se centra en el examen de los siguientes aspectos: a) las opciones que se le presentan a los gobiernos para lograr la libertad de movilización total de las mercancías —sin distinción de origen o procedencia—; b) distintas formas de dar una nueva orientación a los sistemas y a la legislación aduanera y arancelaria; c) el procedimiento necesario para que la recolección de los impuestos y recargos pueda efectuarse en

la periferia aduanera de la región; y d) un sistema para llevar a cabo la distribución de los ingresos fiscales recaudados. Además, en el anexo 5 se examinan algunas de las implicaciones de la unión aduanera perfecta sobre los programas de integración física.

2. *ARANCEL COMÚN Y POLITICA ARANCELARIA.* (ANEXO 2)

La política arancelaria seguirá constituyendo uno de los pivotes del desarrollo industrial durante la década de 1970, y desempeñará un papel cada vez más importante en la política comercial común de la región frente al resto del mundo. Además, se tiene en mente utilizar el arancel para propiciar una creciente eficiencia de la industria centroamericana —atendiendo a los intereses del consumidor y a la necesidad de mejorar la capacidad de dicha industria para competir en terceros mercados—, y, en alguna medida, como un instrumento de defensa de la balanza de pagos. Aun cuando se le asigna un papel fiscal de menor importancia que en el pasado —como se señala con mayor detalle al describir el programa de armonización fiscal—, los múltiples propósitos que se trata de atribuir al arancel hacen de éste un instrumento complejo, por lo que se habrá de requerir un ordenamiento de objetivos frecuentemente contradictorios.

A fin de que dicho arancel responda en la mejor forma posible a los requerimientos de la estrategia del desarrollo integrado en Centroamérica durante la década de 1970, en el anexo 2 se recomienda, entre otros puntos, lo siguiente:[1]

a) sustituir la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) por una versión adaptada a las circunstancias especiales de la región de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), que tiene la ventaja de clasificar artículos obtenidos a partir de la misma materia prima hasta su forma más compleja dentro de una escala de trabajo agregado, y, además, facilitaría procesos de convergencia y el levantamiento de estadísticas comparables con otros países o regiones. Se recomienda que se efectúe la conversión de la NAUCA a la NAB como paso previo a la revisión de los aranceles, aunque una alternativa —quizá más compleja— sería revisar la Nomenclatura y la tarifa arancelaria simultáneamente;

b) que la base de cálculo para la mayoría de los gravámenes sea

[1] Estas recomendaciones —y sobre todo la última— ya han sido aceptadas por cuatro de los países de la región en el seno de la Comisión Normalizadora del Mercado Común. Véanse, por ejemplo, las actas de la Octava y de la Undécima Reuniones, celebradas en Guatemala, el 10 y 11 de febrero y el 24/26 de julio de 192, respectivamente.

el valor CIF, utilizando un mecanismo de valorización regional, y dejando tasas específicas únicamente para determinados productos. Ello facilitaría en forma significativa la administración aduanera;

c) que se adopte un mecanismo para modificar los aranceles en forma flexible, a fin de poder responder con agilidad a los requerimientos del desarrollo industrial, de la política de comercio exterior, y de la política económica en general.

En cuanto a la revisión de las tarifas arancelarias, se considera que debe ser una labor permanente que requiere un análisis producto por producto, para poder fijar un nivel de protección que concilie los múltiples objetivos de la política arancelaria. En ese sentido, un elemento importante para la revisión de los aranceles es la creación de un grupo técnico permanente que se abocaría a esta labor. De acuerdo con el análisis presentado en el anexo 2, se podrían tomar los siguientes niveles de protección nominal como parámetros adecuados:

Tipo de producto	Nivel de protección (nominal parámetros)
Bienes de consumo	
a) producidos en la región	60 % a 100 %
b) potencialmente producibles	40 % a 60 %
c) los demás	20 % a 40 %
Materias primas y productos intermedios	
a) producidos en la región	20 % a 40 %
b) potencialmente producibles	15 % a 25 %
c) los demás	10 % a 20 %
Bienes de capital	
a) producidos en la región	10 % a 30 %
b) potencialmente producibles	10 % a 20 %
c) los demás	10 % a 15 %

La tarifa que se fijaría en cada caso tomaría en cuenta toda la información disponible sobre la situación del mercado regional e internacional, el nivel actual de protección implícita y nominal, el nivel de protección efectiva (de contarse con datos para ese propósito) y los efectos de modificaciones hacia arriba o hacia abajo en el nivel de precios internos, en empleo, en balanza de pagos, en valor agregado y en otras variables. Finalmente, la tarifa externa común se podría com-

plementar con impuestos generales o selectivos sobre el consumo interno, de acuerdo con los lineamientos de política tributaria que se señalan más adelante.

3. *POLITICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL.* (ANEXO 3)

Los objetivos de la política de desarrollo industrial durante la década de 1970 tendrían que diferir significativamente de los objetivos de la década anterior. Por un lado, se persigue estimular la eficiencia, a fin de permitir una creciente competitividad de la industria centroamericana en los mercados internacionales; por otro, se desea promover una "integración hacia atrás" de la industria regional, fomentando el establecimiento de actividades intermedias que probablemente requieren cierto nivel de protección. También el lugar que ocupa la política de empleo dentro de la estrategia de desarrollo esbozada en el capítulo anterior señala que el sector manufacturero no puede ignorar criterios de ocupación, si bien se reconocen las posibilidades relativamente limitadas que ofrece dicho sector para absorber mano de obra.

Finalmente, se pretende fomentar una mayor integración entre las actividades primarias y las secundarias, y elevar la utilización de insumos centroamericanos en la producción industrial. Para hacer frente a estos múltiples objetivos de la política industrial, en el anexo 3 se recomienda la adopción de las medidas concretas que se enumeran a continuación, y que se pueden agrupar en cinco grandes campos de actividad.

a) *Política arancelaria.* Como ya quedó consignado arriba, la política arancelaria constituye uno de los pivotes de la política de desarrollo industrial. De ahí que se requiera una nomenclatura que responda más a las etapas de elaboración de los productos, y un nuevo arancel que se pueda modificar en forma expedita, de acuerdo con los criterios esbozados anteriormente. A través de los niveles de protección se tendrán que conciliar los múltiples objetivos de la política de desarrollo industrial.

b) *La programación industrial y la formulación de políticas coordinadas.* El segundo elemento medular de la política de desarrollo industrial consiste en un esquema de programación regional con distintos grados de intensidad, de acuerdo con el tipo de actividad fabril. Se tienen en mente los siguientes niveles:

i) industrias básicas: se recomienda eliminar los defectos observados en el actual Régimen de Industrias Centroamericanas de

Integración para obtener un instrumento idóneo de programación y promoción del establecimiento de aquellas actividades fabriles que, por su dimensión, requieren el mercado regional. En esa forma, las autoridades nacionales y regionales participarían en ciertas decisiones sobre las características y la localización de las industrias básicas que se hayan de instalar, y se crearían las condiciones adecuadas de eficiencia. La aplicación de un régimen revisado estaría en manos del órgano intergubernamental y se ejecutaría a través de acuerdos que no requerirían sanción legislativa posterior. Entre los principales cambios que se propondrían al convenio existente figuran: la protección arancelaria otorgada a la industria básica sería descendente en función del tiempo; cuando una planta de este tipo estuviera operando a su nivel óptimo de eficiencia, no se podría instalar una segunda planta en el mismo país donde operara la primera; no se permitiría el libre comercio a plantas competitivas de las industrias básicas que no se acogieran al Régimen; se establecerían sanciones por incumplimiento del Régimen; se incorporaría el Régimen a un esquema más amplio de programación industrial. Asimismo, se recomienda sustituir el actual Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas por el Régimen revisado, por considerar que aquél no ha llenado su cometido;

ii) acuerdos sobre ramas industriales: estos acuerdos abarcarían las ramas industriales que, a juicio de las autoridades nacionales o regionales, presentaran, o estuvieran en vías de presentar, una situación que afectara adversamente su sano desenvolvimiento, sea por exceso de capacidad instalada o por otros factores. Cada acuerdo fijaría lineamientos sobre el futuro desarrollo de la actividad respectiva, la magnitud de las ampliaciones permisibles, tanto en lo que se refiere a las industrias existentes como a las plantas nuevas que se instalaran, las formas de regular el ordenado crecimiento de la rama de actividad, y, en su caso, la asignación de capacidades instaladas globales por país, tomando en cuenta el principio de desarrollo equilibrado. La mayoría de las industrias de ensamble estarían sujetas a acuerdos de esta índole. Los acuerdos dejarían cierta latitud a las empresas para no negar los beneficios del régimen de competencia;

iii) programación indicativa o informativa: aun para aquellas ramas de actividad —la mayoría— no sujetas a los esquemas antes descritos, se promoverían reuniones anuales de productores en diversas ramas para un intercambio de información y conocimientos, con miras a que los empresarios mismos ajustaran su capacidad productiva a las perspectivas potenciales de la demanda regional.

c) *Aspectos institucionales.* La programación industrial se apoyaría parcialmente en las instituciones regionales, tanto en materia de identificación y preparación de proyectos, y la selección de tecnologías idóneas para la región, como de promoción y financiamiento de los proyectos. En ese orden de ideas, se propone la creación de un grupo de expertos de alto nivel cuya función permanente sería ir descubriendo proyectos de significación para la región y preparando estudios de previabilidad que incluirían, entre otros, un análisis sobre la localización óptima de cada planta. El convenio revisado de industrias de integración se convertiría así en un instrumento activo de promoción de nuevos proyectos, en vez de ser, como en el pasado, un instrumento pasivo, adaptable a proyectos existentes.

Se continuaría asignando un papel destacado al ICAITI en estas tareas, así como en el desarrollo y en la adaptación de tecnologías relativamente intensivas en el uso de mano de obra y en la preparación y aplicación de normas de calidad. El papel de la promoción de los proyectos identificados y declarados como industrias de integración por la máxima autoridad de la integración correspondería al Banco Centroamericano de Integración Económica.

d) *Aspectos financieros.* En efecto, el Banco, como parte de sus labores de promoción, movilizaría recursos por los proyectos declarados de interés regional, y ajustaría sus programas crediticios a la política de desarrollo industrial adoptada por los gobiernos y los órganos de la integración. Este aspecto se analiza con mayor detalle más adelante.

e) *Incentivos fiscales.* Se recomienda derogar el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial por no responder ya a los objetivos del desarrollo integrado, y sustituirlo por un nuevo instrumento más selectivo. Todas las empresas clasificadas bajo el convenio antiguo tendrían la obligación de reclasificarse bajo el nuevo instrumento después de un período de transición de tres años.

El nuevo convenio clasificaría las empresas en dos grupos:

i) el grupo "A", integrado por las industrias de gran significación para la región, incluyendo las que se acogieran al nuevo instrumento sobre industrias básicas. Para ser elegibles, dichas industrias debieran tener una participación de capital centroamericano no menor a una proporción del capital social que se determine oportunamente;

ii) el grupo "B", en el que se debería satisfacer una de las dos siguientes condiciones: que un porcentaje predeterminado del valor total de las materias primas y otros insumos utilizados —porcentajes que establecerían los órganos de la integración, de acuerdo

con las circunstancias y la actividad de que se trate—, fuera de origen centroamericano (criterio de valor regional incorporado); o que determinada proporción del costo unitario del producto elaborado estuviera representado por sueldos y salarios pagados a personal y mano de obra centroamericana (criterio empleo). Asimismo, se establecería un requisito mínimo de capital centroamericano similar al señalado para el grupo "A".

De acuerdo con el esquema propuesto, las empresas tendrían derecho a los siguientes beneficios:

i) las empresas industriales clasificadas en el grupo "A" gozarían de exención total de los derechos de aduana para la importación de bienes de capital; y de exención total durante los primeros cinco años del impuesto sobre la renta. Después de dicho período, esa exención sería parcial en forma lineal y decreciente por otros cinco años;

ii) las empresas industriales clasificadas en el grupo "B" gozarían de la exención de los derechos de aduana para la importación de bienes de capital, y tendrían la misma exención que las empresas del grupo "A" del impuesto sobre la renta, únicamente cuando se localicen en los países que las autoridades regionales consideraran de menor desarrollo relativo;

iii) las demás empresas no recibirían exención alguna.

Además de lo anterior, el convenio prevería un régimen especial para las industrias que exporten a terceros países. Dichas industrias tendrían derecho de importación sobre materias primas utilizadas en la elaboración de los productos posteriormente exportados (derecho de *draw-back*), aun si la materia prima se produjera en la región, y, además, tendrían derecho a deducir de su renta imponible para efectos del impuesto sobre la renta, un monto proporcional del cociente que resultara entre sus exportaciones al resto del mundo y sus ventas totales.

El esquema anterior trata de responder a los objetivos del desarrollo industrial, y, a la vez, es considerablemente más selectivo que el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales vigente, al no otorgar exenciones sobre la importación de materias primas excepto para promover las exportaciones a terceros países.

Otros elementos que podrían formar parte de una política de desarrollo industrial serían los convenios de complementación con otros países, regiones o subregiones, y la movilización de cooperación técnica internacional en este campo. Tampoco se puede separar la política de desarrollo industrial del tratamiento común al capital extranjero; te-

ma que se examina más adelante. Finalmente, como se deja consignado en otra parte de este capítulo, la programación industrial constituye uno de los elementos básicos de la política de desarrollo equilibrado.

4. *POLITICA DE DESARROLLO AGRICOLA.* (ANEXO 4)

Los esfuerzos para impulsar el desarrollo de la agricultura en los próximos años tenderían a lograr que este sector contribuyera en forma significativa a la generación del producto, de recursos para financiar otros sectores (divisas), y de nuevas oportunidades ocupacionales; a que se facilitara, por medio de un desarrollo agrícola dinámico, una distribución más justa de los ingresos, hecho que se reflejaría en una ampliación del mercado para productos agrícolas y no agrícolas y en una mayor participación social; y a que se garantizara un adecuado abastecimiento de productos y de materias primas, mediante la utilización de una tecnología acorde con la dotación regional de recursos.

Para poner en práctica los objetivos del desarrollo agrícola se sugieren diferentes instrumentos y acciones concretas, orientados a actuar sobre los campos en que se han localizado los principales obstáculos al desarrollo. Algunos de esos instrumentos presentan un horizonte mucho más amplio de viabilidad y de efectos, en la medida que se pueda mancomunar la acción de los países a nivel regional.

El anexo 4 presenta sugerencias sobre los instrumentos que se podrían aplicar, en los campos que se reseñan a continuación.

a) *Tecnología.* Se trataría de desarrollar y de aplicar métodos de producción concordantes con las necesidades de desarrollo y con la constelación de recursos de Centroamérica. Entre las propuestas que contiene el anexo 4 se pueden mencionar: *i*) la integración de los programas de investigación agrícola, que supondría la creación de un Instituto Regional de Ciencia y Tecnología Agrícola; *ii*) identificación, preparación y financiamiento regional del programa de investigación agrícola en el corto, el mediano y el largo plazos; *iii*) integración de los programas de investigación tecnológica para el desarrollo agroindustrial, con prioridad en industria láctea, alimentos para animales, sustitutos de harina de trigo, aceites vegetales, frutas y hortalizas y fibras, entre otros; *iv*) legislación uniforme en cuanto a producción, comercio y conservación de semillas certificadas, materiales clonales, animales reproductivos, material de inseminación artificial, sanidad animal y vegetal.

b) *Comercialización.* La política de comercialización buscaría garantizar que los productores retuvieran el fruto de sus innovaciones tecnológicas y se beneficiaran con una mejor distribución del ingreso, y que

la región pudiera contar con abastecimientos suficientes. Para alcanzar estos propósitos, se tomarían acciones en campos relacionados con una efectiva aplicación del Protocolo Especial sobre Granos; la ejecución de programas bilaterales o multilaterales de comercialización; programas regionales de mejoramiento de la infraestructura para la comercialización, información de mercados, relaciones agroindustriales, pronósticos de cosechas, formación de reservas; y otros.

c) *Estructura agrícola.* Un desarrollo agrícola dinámico en Centroamérica requiere que los factores institucionales que regulan el acceso a la tierra se modifiquen esencialmente en dos sentidos: por una parte, para permitir un aprovechamiento productivo intenso y eficiente de recursos subutilizados u ociosos; por otra parte, para corregir la insuficiencia de tierra que restringe o impide la promoción de la mayoría de los productores rurales desde los puntos de vista técnicoeconómico y sociopolítico. Estos problemas adquieren más o menos intensidad de un país a otro y presentan en cada uno de ellos matices propios.

d) *Desarrollo de los recursos humanos.* Los esfuerzos en este campo perseguirían, como objetivo fundamental, fortalecer las bases mismas del desarrollo agrícola en el largo plazo, mediante amplios programas de educación, adiestramiento y organización de los productores, por un lado; y por el otro, la formación de cuadros técnicos que requiere el desarrollo regional, particularmente en campos como economía agrícola, planificación, comercialización, organización rural, investigación agrícola y tecnología sobre agroindustrias, y otras ramas fundamentales. Las acciones concretas que se proponen en tal sentido, se relacionan con la estructuración de un sistema regional de escuelas especializadas, de nivel intermedio y superior, y la creación de facilidades apropiadas para el adiestramiento de agricultores y técnicos. Asimismo, adquiere especial importancia como parte de la política distributiva inherente a la estrategia, mejorar la organización de los trabajadores agrícolas, a través de la formación de cooperativas, asentamientos, y otras agrupaciones.

e) *Empleo.* Con el propósito de maximizar los niveles de empleo agrícola, contribuir a una mejor distribución de los ingresos y a un aumento de la participación social, se aplicarían diferentes instrumentos que conformarían una política de empleo agrícola. Entre éstos se destacan la tecnología, la formación de capital, los cambios de la estructura agraria, y otras políticas que se mencionan adelante.

f) *Desarrollo de los recursos naturales.* Otro campo vital del desarrollo agrícola en el que se deberían aplicar más efectivamente instrumentos de política son el conocimiento, la defensa, y la conservación y el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Acciones como evaluación, sanidad animal y vegetal, reforestación, programación de

los recursos hidráulicos, conservación de suelos, vedas, ampliación del límite de aguas continentales, y otras, constituirían la política de recursos naturales.

g) *Financiamiento.* En Centroamérica se requiere una política de financiamiento que garantice la oferta de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la agricultura, y de los que la misma origina. Esto no será posible si el financiamiento se orienta como en el pasado. Hacia el futuro, deberá abarcar el mayor número de unidades productivas dentro de la agricultura. Para ello se proponen instrumentos como el fideicomiso, fondos selectivos de garantía, el seguro agrícola, y otros. También se prevé la necesidad de reforzar los intermediarios financieros del sector público —tanto en el nivel nacional como en el regional— que se dedican a financiar el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa agrícola.

Por último, cabe destacar la importancia que adquiere el sector público en el contexto de la estrategia para el desarrollo agrícola integrado. Se reconoce que si aquél no participa en términos amplios y efectivos en el manejo de los diferentes instrumentos que supone aquel proceso, la viabilidad del mismo se puede ver seriamente comprometida. El sector público debe asumir la responsabilidad de crear o de fortalecer las instituciones especializadas para manejar los diferentes resortes de la política agrícola, tanto en los campos señalados con anterioridad como en lo que atañe a la expansión y el fortalecimiento de los servicios complementarios a la producción, como son la asistencia técnica, el suministro de insumos, la organización de los agricultores, la construcción de infraestructura agrícola y otros. Además, el sector público deberá estar capacitado para realizar nuevas funciones, dentro de la actividad regional, en materia de coordinación de políticas agrícolas.

Sin embargo, es difícil que, con la organización y los conceptos que prevalecen en la actualidad, el sector público pueda afrontar con éxito todo su ámbito de acción. Por esa circunstancia, se incluyen en la estrategia algunos conceptos generales sobre la orientación que se le podría dar a su organización y sobre su debida dotación de recursos humanos, financieros y físicos, todo para que pueda desempeñar con efectividad el rol que le corresponde en la ejecución de la estrategia de desarrollo agrícola integrado.

5. *PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FISICA.* (ANEXO 5)

Debido a los importantes logros de la región durante la década de 1960 en materia de integración física, habrá de producirse, durante la déca-

da de 1970, un cambio significativo en el señalamiento de las prioridades de inversión dentro de los diferentes campos. En ese sentido, pareciera que el transporte marítimo —incluyendo la política portuaria— y la interconexión eléctrica merecerán atención preferencial durante los próximos años. De acuerdo con el programa de integración física contenido en el anexo 5, se recomienda lo siguiente:

a) el mayor volumen de las inversiones en carreteras regionales durante los próximos años se habrá de concentrar en ampliaciones, mantenimiento y mejoras, y la incorporación de nuevas áreas de producción. Se han descubierto una serie de proyectos específicos en el anexo aludido;

b) ya se han formulado programas de ampliación y mejoras de las principales instalaciones portuarias de Centroamérica por casi $CA 90 millones para la década de 1970. Ello sugiere la imperiosa necesidad de mejorar la coordinación de políticas portuarias para darle una dimensión regional y de especialización a dichos puertos. También se recomienda fortalecer la organización de la Comisión Centroamericana de Autoridades Portuarias (COCAAP), de la Asociación Centroamericana de Armadores (ACAMAR) y de la Asociación de Usuarios del Transporte Marítimo, a fin de derivar mejores condiciones del transporte marítimo. Para el efecto, se recomienda crear una unidad técnica que atienda a dichas organizaciones, y que se financie con contribuciones de las partes interesadas;

c) en materia de transporte aéreo, se recomienda mejorar el sistema de ayudas a la navegación y mejorar los servicios de aeropuerto en Tegucigalpa, Guatemala y San José. En cuanto al transporte fluvial, el proyecto más importante descubierto es la construcción del canal costero entre Bluefields y Puerto Cabezas en Nicaragua, y el sistema fluvial navegable en la zona atlántica de Costa Rica;

d) durante la década, se habrá de concluir la instalación de centrales automáticas de conmutación internacional, además de la probable construcción de una estación terrestre ligada al sistema de satélites para las comunicaciones extrarregionales. Asimismo, se prevé un desarrollo importante en las comunicaciones nacionales de cada país, para ir integrando no sólo las capitales centroamericanas al sistema regional, sino también las comunidades secundarias;

e) el desarrollo coordinado de los sistemas hidroeléctricos de la región ofrecería economías de gran significación, tanto en el monto de las inversiones originales como en los costos de operación. De ahí que se recomiende que las instituciones encargadas de la generación de electricidad en los países adopten normas uniformes sobre sus sistemas y sobre las características técnicas y de construcción de las mismas.

y que coordinen todas las actividades relacionadas con el planeamiento y la expansión de sus respectivos sistemas de generación y de transmisión de energía eléctrica. En ese sentido, se recomienda la suscripción de un acuerdo regional que regule el intercambio, la compra y la venta de electricidad;

f) se propone la realización de estudios para examinar la viabilidad de crear un consorcio aéreo centroamericano y un consorcio de transporte marítimo centroamericano;

g) los múltiples usos del agua exigen la formulación de una política de aprovechamiento hidráulico, cuyos lineamientos abarcarían, entre otros puntos, los siguientes: *i*) la regulación del caudal de los ríos; *ii*) la realización de obras de conservación de suelos y el manejo de cuencas hidrográficas; *iii*) la conservación de la calidad del recurso mediante la adopción de medidas para controlar la contaminación; *iv*) la asignación de prioridades para la utilización de las aguas; y *v*) la planificación coordinada de las actividades de evaluación, aprovechamiento, manejo y conservación del agua. Asimismo, se formulan propuestas concretas sobre los estudios por realizar para definir las características hidrológicas, meteorológicas e hidrogeológicas de la región; y las acciones legales e institucionales por realizar vinculadas con el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos;

h) finalmente, se reconoce la importancia que adquirirá durante la década de 1970 el desarrollo urbano en la región, y se formulan algunas recomendaciones en el campo de la planificación regional que facilitarían un ordenado crecimiento de las principales ciudades centroamericanas.

6. *ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES.* (ANEXO 8)

Otro elemento clave de la estrategia consiste en imprimir un mayor dinamismo a las exportaciones de Centroamérica hacia terceros países, condición necesaria para lograr las tasas de crecimiento señaladas como meta en el capítulo anterior, y para mantener una adecuada capacidad de endeudamiento externo.

Una política de desarrollo de las exportaciones puede entrar en conflicto con otras políticas que conllevan el perfeccionamiento del Mercado Común, sobre todo en lo que se refiere a la política sustitutiva. Para superar este posible conflicto —por lo menos en forma parcial—, ya quedó señalado que el régimen de incentivos fiscales recomienda la eliminación de todos los gravámenes sobre la importación de materias primas e insumos de aquellos productos que, posteriormente,

tendrían que competir en el mercado internacional, a través de un derecho de *draw-back*. Dicho instrumento, cuya aplicación se debería amoldar al procedimiento administrativo más simple posible, contribuiría, en parte, a modificar la estructura de costos del sector manufacturero para mejorar su capacidad competitiva en terceros mercados. Entre las demás medidas propuestas en el anexo 8 como parte de la estrategia para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales figuran las siguientes:

a) desarrollar la oferta de productos para la exportación, tanto agrícolas como industriales, a través de los mecanismos e instrumentos que se enumeran en los acápites anteriores sobre la política de desarrollo industrial y agrícola. Dichos mecanismos e instrumentos incluyen: incentivos fiscales, asistencia técnica directa, financiamiento en condiciones preferenciales, adiestramiento de recursos humanos, formulación de normas de calidad, desarrollo y adaptación de nuevas tecnologías de producción y, en algunos casos, subsidios para la exportación de productos no tradicionales;

b) desarrollar las instituciones nacionales y regionales que facilitarían la promoción y la comercialización de productos centroamericanos en el exterior;

c) mejorar en algunos aspectos la infraestructura física de la región, sobre todo en materia de facilidades portuarias e instalaciones para almacenamiento y conservación;

d) en relación con el costo del transporte de los productos exportables, contratar servicios especiales (*charters*) y, eventualmente, constituir una línea naviera regional, la cual, incluso, podría ofrecer tarifas preferenciales financiadas para el Estado para transportar determinados artículos cuya venta se deseara promover en el exterior;

e) el desarrollo de las exportaciones está ligado, como otras muchas actividades, a la política arancelaria; en la medida que dicha política obligue a obtener mayor eficiencia y menor rentabilidad a las industrias que abastecen la demanda regional, se harán relativamente más fáciles las ventas a terceros países;

f) el desarrollo de las exportaciones evidentemente está vinculado con la política de comercio exterior, a que se refiere el próximo punto;

g) simplificar los trámites administrativos y legales vinculados con la exportación, y prestar asistencia a las empresas que deseen hacerlo;

h) efectuar promociones conjuntas en el exterior, incluyendo exposiciones, misiones comerciales y actividades similares;

i) desarrollar sistemas conjuntos para mejorar el control de calidad de los productos a exportarse;

j) fortalecer, agilitar y simplificar el fondo especial para el fomento de las exportaciones extrarregionales en el BCIE, y crear otras fuentes de financiamiento en el nivel nacional, tanto para gastos de inversión como operaciones de pre y post embarque. Asimismo, establecer el sistema de seguros de crédito a la exportación;

k) identificar actividades específicas que se podrían desarrollar en la región en condiciones eficientes, y que gozan de demanda en los mercados internacionales. Entre éstas se han descubierto las siguientes posibilidades: frutas, flores, hortalizas, algunos productos de la industria textil, vestuario, productos de madera y actividades de subcontratación o de maquila; y

l) desarrollo de los recursos humanos encargados de la comercialización de artículos en mercados de terceros países.

Todos los puntos antes señalados contribuirán a lograr un aspecto de fundamental importancia para el éxito de la estrategia: crear una "conciencia de exportación" entre los empresarios centroamericanos.

7. *POLITICA COMERCIAL EXTERNA COMÚN.* (ANEXO 8)

La adopción de una política comercial externa común frente al resto del mundo es uno de los elementos explícitos de la estrategia del desarrollo integrado propuesta en el capítulo anterior, y está íntimamente ligada a la estrategia de desarrollo de las exportaciones. Mediante una política comercial externa común, los países centroamericanos contribuirían a maximizar el valor de sus ventas al resto del mundo, buscando estabilidad y mejora de los precios de sus productos básicos y mayores volúmenes de exportación, así como una diversificación de los productos exportados y de los mercados que se abastecerían. Asimismo, se seguiría una política común en materia de contención de importaciones y de negociaciones con otros países o agrupaciones. Para el efecto, se recomienda la adopción de las siguientes medidas, entre otras:

a) como ya quedó señalado, utilizar el arancel externo como elemento de negociación con otros países o agrupaciones de países en vías de desarrollo, a fin de obtener concesiones recíprocas en materia de comercio. En los casos en que Centroamérica extienda el tratamiento de "nación más favorecida", deberá incluir una cláusula de excepción con el propósito de evitar extender a terceros países o agrupaciones de países el tratamiento que los miembros del Mercado Común se otorgan entre sí. Asimismo, el arancel común podría cumplir propósitos de política de comercio exterior ante países industrializados, aun cuando, como

norma general, se negociarían concesiones no recíprocas con dichos países;

b) en una primera etapa, poner en vigencia un mecanismo de coordinación y consulta de las instituciones nacionales encargadas de la comercialización del café, para mejorar la capacidad de negociación regional en el seno de la Organización Internacional del Café. En una segunda etapa, dicho mecanismo podría evolucionar hacia la creación de un organismo regional, que se encargaría —en consulta con los organismos nacionales— de negociar una cuota para Centroamérica, contratar medios de transporte, promover el consumo del café centroamericano en el exterior y, en general, maximizar los beneficios para la región derivados del cultivo del producto;

c) en igual forma, se sugieren mecanismos de negociación conjunta para azúcar, cacao y algodón dentro del seno de los respectivos convenios internacionales, así como una posición regional ante los países que mantienen mercados preferenciales o restringidos para determinados productos como la carne y el azúcar;

d) en cuanto a las negociaciones con los países industrializados en materia de preferencias no recíprocas y la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, se proponen algunas acciones directas, pero en general se recomienda que Centroamérica, como región, actúe a través de los foros especializados como la UNCTAD, el GATT y el CECON. La región también debería adoptar una posición conjunta en otros foros, incluyendo aquellos integrados únicamente por países en vías de desarrollo y aquellos que se consideran de menor desarrollo relativo;

e) en las relaciones con los países en vías de desarrollo, se recomienda y reforzar y ampliar las actividades de la Comisión Bilateral ya creada entre Centroamérica y ALALC, y los contactos que se han iniciado con México, Panamá, Venezuela y otros países. En este orden de ideas, se recomienda la creación de grupos conjuntos entre Centroamérica y el Grupo Andino, así como con CARIFTA. En cuanto a las relaciones con los países industrializados, se recomienda buscar acceso a nuevos mercados, incluyendo aquellos de los países de economía centralmente dirigida;

f) se lograrían ciertas ventajas y economías si los países centroamericanos asignasen, en forma conjunta, funcionarios de alto nivel a representaciones diplomáticas en países claves;

g) finalmente, el elemento de mayor importancia para conducir una política comercial externa común es tener la organización y los mecanismos para formular y ejecutar dicha política. En ese sentido, la propuesta sobre los aspectos institucionales de la integración que se presenta más adelante, y cuyo detalle queda desarrollado en el anexo 11,

del presente estudio, sería especialmente pertinente para los propósitos que aquí se persiguen.

8. *CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO.* (ANEXO 9)

Como la estrategia del desarrollo integrado exige una continuada utilización del financiamiento internacional, tanto para elevar el coeficiente de inversión como para financiar los déficit previsibles en la cuenta corriente de la balanza de pagos, se preparó un análisis detallado sobre la capacidad de endeudamiento externo de los cinco países del área. En el anexo 9 se señala que Centroamérica, como región, movilizó $ 1.436 millones netos de financiamiento externo durante la década de 1960, de los cuales únicamente un 30 por ciento representó movimientos de capital público. La mayor parte de esos ingresos se concentraron en el segundo quinquenio de la década de 1960; el promedio anual de recursos externos netos a largo plazo movilizados fue de $ 92,0 millones durante el período 1961-1965, y $ 162 millones durante el período 1966-1970. De ahí que sólo la deuda pública externa haya pasado de unos $ 200 millones en 1960 a más de $ 1.200 millones en 1970, y que el servicio y la amortización de la deuda externa requiera una creciente proporción de las divisas generadas por la exportación anual de bienes y servicios.[2]

En efecto, el servicio del financiamiento externo global a la región —pago de intereses más retribución de las inversiones— ha sido creciente, al pasar de $ 14,1 millones en 1960 a $ 131,7 millones en 1970. Por ello se requieren ingresos netos de capital cada vez mayores para hacer frente a estos compromisos y, a la vez, financiar los déficit en la cuenta comercial. De acuerdo con los datos clasificados por el Fondo Monetario Internacional, las entradas brutas de capital público y privado pasaron de $ 771,4 millones durante el quinquenio 1961/1965 a $ 1.400,9 millones durante el quinquenio 1966/1970, mientras que la amortización, más el servicio del acervo de capital existente —incluyendo la remesa de dividendos y utilidades— pasó de $ 410,9 millones durante el primero de los quinquenios citados a $ 981,2 millones durante el segundo. De ahí que el saldo neto de los movimientos de capital y su servicio haya pasado de $ 360,5 millones a $ 419,7 millones de los dos períodos bajo examen, y que, de continuar esta tendencia, dicho saldo neto tenderá a declinar con el tiempo.

Ante esta perspectiva, los gobiernos de la región deberán formular una política de endeudamiento que forme parte de una política más amplia de desarrollo integrado, para mantener o para aumentar los

[2] Véase el cuadro II-7.

niveles de ingresos netos de financiamiento externo en el largo plazo. Dicha política incluiría criterios selectivos de endeudamiento, restringiendo los créditos de corto plazo —sobre todo para el financiamiento de bienes no esenciales— y aprovechando en mayor grado los préstamos de desarrollo que se otorgan en condiciones concesionales; daría mayor énfasis al financiamiento de proyectos que generaran divisas para el servicio y la amortización de los préstamos contratados; a aumentos en la carga tributaria; y a mejoras en la capacidad de preparación y ejecución de proyectos.

Se estima que Centroamérica como región podría movilizar un promedio de $ 200 millones anuales netos en financiamiento externo en el largo plazo durante la década de 1970, de mantenerse los niveles de endeudamiento privado registrados durante la segunda mitad de la década anterior, y de elevarse la participación en el financiamiento externo de los créditos de desarrollo otorgados por organismos financieros internacionales. Aun así, la deuda externa de la región rebasaría los $ 3.600 millones en 1980, y se plantearía un problema bastante serio de capacidad de endeudamiento para la década de 1980 en la mayoría de los países de la región. Algunos de los índices sobre capacidad de endeudamiento evolucionarían de la forma que aparece en el cuadro v-1, durante la década de 1970, de realizarse los niveles de endeudamiento previstos.

En conclusión, además de adoptar criterios de endeudamiento externo en cuanto a la política de desarrollo integrado en Centroamérica, se recomienda el establecimiento de un grupo consultivo para la cooperación externa a la región, integrado por los gobiernos centroamericanos y los organismos internacionales, bajo la coordinación del Banco Centroamericano de Integración Económica, cuyo propósito sería: coordinar los esfuerzos nacionales y regionales en materia de financiamiento externo del desarrollo regional; examinar en forma detallada los proyectos y programas prioritarios presentados por los países y los organismos regionales; vigilar el endeudamiento externo de cada país y formular propuestas que propendieren a mejorar la estructura de dicha deuda; examinar la participación de cada organismo internacional en los programas de cooperación hacia Centroamérica, y evaluar las condiciones en que se otorgara dicha cooperación.

9. *POLITICA COMUN SOBRE TRATAMIENTO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.* (ANEXO 9)

La inversión extranjera directa podría, en determinados casos, debilitar —e incluso neutralizar— la coordinación de políticas en el nivel re-

CUADRO V-1

Indices sobre la capacidad de endeudamiento, 1970 y 1980

	Relación servicio y amortización de deuda pública externa al valor de exportación de bienes y servicios		*Indice "Z"* *	
	1970	1980	1970	1980
Guatemala	8.5	15.2	0,16	1,89
El Salvador	5.2	9.3	0,16	1,56
Honduras	4.5	15.1	0,72	3,08
Nicaragua	13,1	12.7	2,47	2,12
Costa Rica	10,5	14.1	0,96	2,77
Centroamérica	*8,5*	*12,9*	*0,89*	*2,28*

* El índice "Z", además de tomar en cuenta la relación servicio de deuda a exportaciones, introduce un elemento cuantitativo al tomar en cuenta el plazo de vencimiento de la deuda. El valor crítico del índice "Z" —después del cual se requeriría una negociación de la deuda externa— es 3,44. Véase C. R. FRANK, JR., y W. R. CLINE, "Measurement of Debt Analysis", *Journal of International Economics*, vol. I, Nº 3, 1971, pp. 327-344; y anexo 9, pp. 81-88.

gional, salvo en el caso de que también exista una política hacia el capital foráneo. En el anexo 9 se analiza por ese motivo el papel que ha desempeñado la inversión extranjera directa en el desarrollo regional durante la década de 1960, y se formulan algunas propuestas que propenden a configurar una política regional común ante el capital foráneo.

La creación del Mercado Común fue un poderoso estímulo para los capitales extranjeros, que en la región pasaron de $ CA 388,0 millones en 1959 a $ CA 755,0 millones en 1969; un 60.0 por ciento del incremento se destinó al sector manufacturero. El efecto neto de dicha inversión probablemente fue positivo para el crecimiento económico de los países del área, pero también presentó algunos inconvenientes; se destacan entre ellos su gravitación hacia algunos núcleos dinámicos de crecimiento —intensificando, de esta forma, los desequilibrios entre países en la participación en los beneficios atribuibles a la integración— y el desplazamiento de inversiones centroamericanas. Con el propósito de maximizar los beneficios de la inversión extranjera directa y minimizar sus inconvenientes, se propone una política selectiva que propenda a estimular y, a la vez, a regular el capital foráneo en la región. El punto central de dicha política consistiría en un mecanismo adminis-

trativo en cada país, el cual tendría que aprobar todo proyecto nuevo —incluyendo las adquisiciones de empresas centroamericanas por parte de intereses extranjeros— o ampliación de inversión extranjera, de acuerdo con determinados criterios. Dicho mecanismo se complementaría con: a) utilización de la política de incentivos fiscales para alentar la constitución de empresas de capital regional o mixtas; b) maximizar la tributación sobre las remesas de utilidades de empresas extranjeras a manera de tener derecho preferente a gravar las rentas de fuente centroamericana; c) regulación de los contratos que cubren la transferencia de tecnología mediante la creación de un Comité de Regalías; d) restricción del acceso de empresas extranjeras al crédito local; e) rectificar la legislación laboral vigente a manera de tomar en cuenta la composición de los trabajadores centroamericanos empleados por las empresas extranjeras; y f) un mayor apoyo al sector privado centroamericano. Con este conjunto de medidas se pretendería evitar que la competencia entre los países por ofrecer mejores incentivos a la inversión extranjera directa llegara a distorsionar la política del desarrollo integrado y, a la vez, reforzar la capacidad de negociación de Centroamérica frente a las empresas transnacionales.

10. *FINANZAS PÚBLICAS Y ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA.* (ANEXO 10)

Mejorar la estructura de los sistemas impositivos centroamericanos y lograr su armonización son elementos esenciales de la estrategia del desarrollo integrado. De ahí la necesidad de ir diseñando un sistema impositivo que no sea la causa de discriminaciones en el intercambio comercial; que resulte neutral para la localización de las inversiones —y, a través de un régimen de incentivos, que permita discriminar en favor de los países de menor desarrollo relativo—; que responda en una forma más adecuada que en el pasado a los requerimientos financieros del sector público, proporcionando mayor elasticidad al ingreso; y que sea coherente con la política distributiva que forma parte de la estrategia.

Para el efecto, se propone un modelo tributario que trata de alcanzar estos objetivos, y se sugiere que los países procuren hacer coincidir gradual y progresivamente sus respectivos sistemas nacionales con dicho modelo. Durante una primera etapa, por ejemplo, se propone la adopción de principios jurisdiccionales uniformes de imposición con respecto a los impuestos que gravan el ingreso, la producción y el consumo de bienes y servicios; reglas uniformes para determinar la fuente del ingreso; y armonización de las características conceptuales de algunos

de los principales tributos que conforman las estructuras impositivas nacionales. En esa primera etapa, únicamente se plantea la necesidad de gravar de manera uniforme el ingreso de las empresas; medida que adquiriría mayor importancia al adoptarse criterios más selectivos en materia de concesiones impositivas en virtud de incentivos fiscales al desarrollo industrial. En una segunda etapa, se plantearía una armonización —pero no necesariamente una unificación— de algunas tasas cuando éstas afectaran a la localización de las inversiones o interpusieran obstáculos al régimen de intercambio comercial.

El modelo tributario propuesto no pretende ser rígido, sino que más bien contiene directrices básicas que pueden servir de referencia para las decisiones que en materia fiscal habrían de adoptar los países, y está diseñado para facilitar la gradual convergencia de los cinco sistemas, en vez de tratar de ajustarlos entre sí. Los principales elementos del modelo son los que se reseñan a continuación.

a) *Impuestos sobre la exportación.* Se sugiere que el impuesto afecte la exportación de ciertos productos tradicionales de manera progresiva, a partir de un precio base del artículo de que se trate, con el fin de ir captando, mediante el gravamen, proporciones crecientes del valor del producto, conforme se registren alzas en su precio. Sería deseable armonizar las tasas como paso previo a la posible liberalización total del intercambio regional de los productos de exportación tradicionales, como parte del esquema de unión aduanera perfecta. Se recomienda no gravar la exportación de productos no tradicionales, para no afectar su nivel de competitividad en los mercados internacionales.

b) *Impuestos sobre las importaciones.* Como ya se señaló al resumir las propuestas sobre el arancel común, básicamente se le atribuyen dos funciones: 1) creación de una reserva de mercado en favor de la producción interna; y 2) orientación de la expansión de la producción interna sustitutiva, en función del uso más eficiente de los factores y para coordinar una política de comercio exterior común. Se propone que las funciones fiscales, que antaño se atribuían a los derechos de importación —muy considerables—, se trasladen a los impuestos generales y selectivos que gravan el consumo.

c) *Impuesto general sobre el consumo.* Se sugiere que el impuesto grave masivamente el consumo de mercancías, con una tasa única, y que observe el principio impositivo de país de destino. Para el efecto, se podría poner en vigencia el sistema de etapa única en el nivel de consumidor, o un impuesto sobre el valor agregado; ambos permitirían la conformación de una base amplia, y, además, surten los mismos efectos económicos. Sin embargo, el impuesto sobre el valor agregado ofrece

ciertas ventajas en cuanto a su compatibilidad con el régimen de libre comercio.

La función principal de este tributo sería obtener recursos financieros que compensaran parte de la baja que se experimenta en las recaudaciones de los derechos aduaneros, en razón del proceso de sustitución de importaciones.

d) *Impuestos selectivos sobre el consumo.* Estos tributos se caracterizan por gravar con tasas diferenciales bienes de consumo final, de carácter suntuario o prescindible, en una sola etapa del proceso económico y anterior a aquella en que se aplica el impuesto general al consumo. A estos gravámenes se les atribuyen las siguientes funciones: 1) reducir la demanda de artículos suntuarios, con efectos favorables sobre la balanza de pagos, en la medida en que se restrinjan las importaciones de esos bienes y se evite su producción doméstica; 2) atenuar el grado de regresividad del impuesto general de consumo, del cual son un complemento y no un sustituto.

e) *Impuesto sobre la tierra.* Mediante este tributo se sugiere gravar la tierra, ya sea en forma proporcional sobre su valor, o en forma progresiva sobre su extensión. En el caso de bienes urbanos, también se gravarían los bienes inmuebles —tierras y mejoras—.

Este impuesto tiene la función de obtener recursos financieros de consideración y, al mismo tiempo, alentar el uso eficiente del factor tierra.

f) *Impuesto sobre el ingreso personal.* Se propone gravar progresivamente el ingreso de las personas naturales, originado en fuentes ubicadas en el país. La base de imposición deberá ser amplia, para lo cual se sugiere incorporar las utilidades distribuidas por las empresas en forma de dividendos o participaciones sociales. En relación a los niveles de deducciones personales, se sugiere libertad para establecerlas, teniendo presente que las mismas influyen en el grado de progresividad que se desee imprimir a la escala progresiva de tasas. También se sugiere la aplicación de reglas uniformes a todos los países, para determinar la fuente del ingreso, con el propósito de evitar la doble imposición.

El objetivo principal de este impuesto sería obtener ingresos financieros significativos, gravando equitativamente la capacidad contributiva de las personas, e introducir un elemento progresivo en los sistemas impositivos.

g) *Impuesto sobre las utilidades de las empresas.* Las características de este gravamen serían afectar con una tasa proporcional las utilidades de las empresas, incluyendo la empresa unipersonal. Además, se sugiere la adopción del principio de territorialidad; reglas uniformes de fuente para determinar la renta líquida gravable; tasas uniformes

para gravar las rentas de beneficiarios del exterior, lo mismo que para las utilidades no distribuidas que no fueran reinvertidas en actividades que generaran un mayor uso del factor trabajo. En general, se sugiere la adopción uniforme de un impuesto con las características señaladas para todos los países de la región.

Los objetivos de este tributo serían proporcionar ingresos fiscales de consideración, procurando establecer cierta neutralidad en cuanto a los flujos de rentas y capitales.

El efecto neto de sustituir gradualmente los sistemas tributarios nacionales por el modelo antes descrito sería hacerlos más racionales, más dinámicos, y enteramente compatibles con el proceso del desarrollo integrado.

11. *INTEGRACIÓN MONETARIA.* (ANEXO 7)

La meta de largo plazo de la integración monetaria es llegar a la unión total, mediante la creación de una sola unidad monetaria, la fusión de las reservas monetarias internacionales de los cinco países, y el establecimiento de órganos comunitarios encargados de regular y de supervisar las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de los países. Dichos órganos estarían integrados por los cinco bancos centrales de la región, como parte de un sistema de banca central regional.

En una primera etapa de la integración monetaria —la que abarcaría el periodo que contempla el presente estudio— se procedería al perfeccionamiento de la zona monetaria preferencial ya existente. Como parte de las tareas específicas por realizar, estarían las siguientes:

a) institucionalizar la zona monetaria centroamericana, dentro de la cual funcionaría un régimen cambiario normal sobre la base de tipos de cambio fijos y únicos y una convertibilidad recíproca irrestricta entre las monedas nacionales de los países;

b) institucionalizar los organismos de la integración monetaria, reconociendo como órgano especializado al Consejo Monetario Centroamericano —integrado por los presidentes de los bancos centrales— y a la Secretaría Técnica del mismo. Asimismo, se reconocerían la Cámara de Compensación Centroamericana y el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria;

c) una creciente coordinación de las políticas monetarias, crediticias y cambiarias adoptadas en cada país, siempre ajustadas a la política más amplia del desarrollo integrado dictada por los gobiernos y los órganos de la integración (más adelante se formulan algunas con-

sideraciones específicas sobre la coordinación entre los órganos de la integración económica y aquel de la integración monetaria);

d) actuación solidaria en las relaciones monetarias internacionales y una política común de defensa de la balanza de pagos;

e) garantizar la libre transferencia de capitales con fines de inversión dentro de la región, como parte importante de la libre movilidad de capitales;

f) pronunciarse sobre las circunstancias excepcionales que pudieran colocar a un país en la necesidad de alterar el régimen normal cambiario debido a problemas globales de balanza de pagos antes de aplicar una cláusula de salvaguardia al intercambio regional.

Las tareas de perfeccionamiento de la zona monetaria centroamericana se relaciona estrechamente con el programa de armonización fiscal y de política impositiva que se propone en el anexo 10 del presente estudio.

12. *MOVILIDAD DE CAPITALES.* (ANEXO 9)

Las propuestas formuladas en el estudio vienen a complementar un trabajo mucho más amplio y completo realizado durante los últimos dos años por el Proyecto para Establecer un Mercado Común de Capitales en Centroamérica. Después de analizar las distintas etapas por las que se podría pasar hacia la movilidad total de capitales en la región, se recomienda, como un primer paso hacia la organización de una bolsa de valores en el nivel regional, constituir una oficina y una comisión nacional de valores ubicada en los bancos centrales de cada país, con posibilidades de un desarrollo ulterior en los niveles nacional y regional. Dichas oficinas nacionales se podrían coordinar a través de una unidad ubicada en la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. Simultáneamente, se pondrían en vigencia las disposiciones legales, cambiarias e institucionales propuestas en el estudio antes aludido, a fin de asegurar la libre movilidad del factor capital en la región.

13. *MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA.* (ANEXO 6)

El perfeccionamiento de las modalidades de cooperación regional en un marco de desarrollo equilibrado de los países signatarios y de sus estratos sociales, basado además en el uso óptimo de los recursos disponibles, plantea la necesidad de liberalizar la movilidad de la mano de obra a través de los países. En el anexo 6 se apunta que esta acción debe

ser acometida de una manera gradual y progresiva, teniendo presente un conjunto de circunstancias económicas, políticas, psicosociales e institucionales. Asimismo, se señala que la liberalización selectiva de los desplazamientos de los trabajadores contribuiría en el largo plazo a una mejor asignación de los recursos, por cuanto entraña el alivio de presiones demográficas en algunas zonas y la orientación de los flujos migratorios conforme a las políticas de empleo y de desarrollo regional recomendadas a lo largo del presente estudio. En cualquier caso, no se puede eludir el problema de la existencia de excedentes de mano de obra no calificada en ciertos países y áreas, y la insuficiencia de fuerza de trabajo en otras, con lo cual se abre un nuevo campo de cooperación multilateral y de reasignación de recursos.

En este orden de ideas, se sugiere diseñar y llevar a la práctica programas binacionales y multinacionales de inversiones en obras de infraestructura y proyectos mancomunados de colonización y de desarrollo fronterizo, los cuales podrían constituir una primera fase en el conjunto de políticas llamadas a estimular la movilidad del factor trabajo en la región. Estos programas se complementarían con la creación de instituciones comunes de formación profesional, la armonización de las instituciones educativas y de educación superior y el ofrecimiento de estímulos selectivos al turismo de origen centroamericano. En una segunda fase se iría ampliando el alcance y liberalizando las condiciones de los desplazamientos, hasta alcanzar la movilidad irrestricta del factor trabajo.

14. *POLITICA REGIONAL DE EMPLEO.* (ANEXO 6)

A lo largo del presente estudio se ha indicado que las insuficiencias que se revelan en los mercados de trabajo afectan adversamente los niveles de productividad, ingreso y participación social. De allí la conveniencia de formular, dentro de un contexto de políticas de crecimiento y de redistribución de los beneficios y costos del desarrollo, una estrategia dirigida a elevar sustancialmente el volumen de empleos disponibles en el área. Se reconoce el carácter estructural del problema, y, por consiguiente, se sugiere la adopción de medidas complementarias de largo alcance.

El anexo 6 contiene consideraciones sobre las tendencias principales en los mercados de trabajo de la región, así como la magnitud y la calidad de los problemas que deprimen en términos relativos el volumen de empleo disponible, y se proponen bases para formular políticas de empleo, que se sustentarían en las consideraciones que se reseñan a continuación.

a) *Selección de opciones tecnológicas.* La introducción indiscriminada de técnicas en las diversas ramas de la actividad, en forma independiente de la dotación de recursos del área, ha significado graves costos sociales, que se traducen en el desempleo y subempleo de importantes contingentes de la población. Se juzga que existen posibilidades —especialmente en el sector agrícola— de adoptar y de adaptar técnicas que no signifiquen ahorros considerables del factor trabajo y que, al mismo tiempo, no menoscaben el uso eficiente de los recursos. Las instituciones de investigación tecnológica habrán de aconsejar en cada caso cuáles habrán de ser los criterios que presidan la importación de técnicas y qué recursos canalizar para la adaptación de otras.

b) *Gasto público.* Sin ignorar el carácter estructural de la crisis del empleo en los países del área, se juzga, sin embargo, que el gasto público —y sobre todo la inversión pública— puede desempeñar un papel de importancia en la absorción productiva de la mano de obra, especialmente mediante el incremento de los recursos dedicados a la infraestructura física y a la selección de técnicas apropiadas. Ésta sería una forma de concretar los compromisos asumidos por el sector público en favor del desarrollo y de los sectores menos favorecidos.

c) *Ingreso público.* Se ha indicado ya, en el resumen sobre la política arancelaria y fiscal, que el sistema impositivo no debería castigar la utilización del factor trabajo. En este sentido se recomienda imponer recargos que en ciertos casos discriminen contra la utilización exagerada o injustificada del factor capital. Además, como ya quedó señalado, en el otorgamiento de incentivos fiscales se debería prestar mayor atención a la multiplicación de las oportunidades de trabajo exigidas por una población en constante crecimiento.

d) *Política agraria.* Las pautas actuales en la tenencia de la tierra afectan la organización de las unidades productivas, la selección de los cultivos y la complementación y el eslabonamiento de las actividades, así como la difusión de oportunidades de empleo y de ingreso en la sociedad rural. Las políticas agrarias —sobre todo en materia del régimen de tenencia— deben tener presente —además de las condiciones peculiares en cada país— el problema de empleo, con la idea de difundir los mercados de consumo de productos manufacturados y semimanufacturados y alentar la consolidación del sistema rural, reteniendo contingentes que, en las actuales circunstancias, habrán de emigrar a las ciudades y presionar, acaso prematuramente, el sistema urbano-industrial.

e) *Política educativa.* Se ha hecho notar que los sistemas educativos en lo que respecta a cobertura, localización y programas se han desenvuelto de una manera independiente —y en algunos casos contradictoria— con las demandas ocupacionales reales y potenciales y con

la conveniencia de considerar con mayor atención la universalización de las oportunidades educativas a nivel de pre-primaria y primaria, y la ampliación de la enseñanza vocacional con miras a crear cuadros técnicos intermedios para la agricultura y la industria. De esta manera se podría reducir el desfasamiento que hoy se presenta entre la educación y la estructura ocupacional y social.

f) *Legislación social.* La remuneración decorosa, la seguridad en el empleo y las prestaciones son requisito indispensable para lograr una sociedad más justa y más activa. En el anexo 6 se sugiere ampliar la cobertura de los servicios y de la legislación laboral, teniendo presente que en modo alguno debe ser concebida para beneficiar a un grupo reducido de empleados.

Por último, se debe subrayar que la política de empleo antes esbozada se plantea dentro del contexto del mayor dinamismo de expansión económica atribuible a la estrategia de desarrollo integrado; dinamismo que iría creando, entre otros, oportunidades adicionales de ocupación a lo largo de la próxima década.

15. *PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN.* (ANEXO 6)

Se ha difundido la idea en diversos foros nacionales y regionales que las formas de cooperación regional concretadas al Mercado Común no han beneficiado a amplios sectores de la población centroamericana y que, por otra parte, éstos no han sido consultados en la adopción de decisiones de interés colectivo. En este sentido se afirma que este fenómeno de marginación refleja lo que sucede, con distintas modalidades y características, en el nivel de los países.

En el anexo 6 se plantean consideraciones y propuestas dirigidas a alentar la participación de distintas agrupaciones y sectores en decisiones vinculadas con la integración y con el desarrollo de los países. Asimismo, se señala la necesidad de ampliar la capacidad de negociación de los sectores populares; en algunos casos se debe pensar en la organización de grupos hoy dispersos, y, en otros, profundizar los niveles de participación colectiva. Se pretende, por otra parte, vincular los sectores representativos a un sistema regional de consulta dentro del esquema institucional que se formula más adelante.

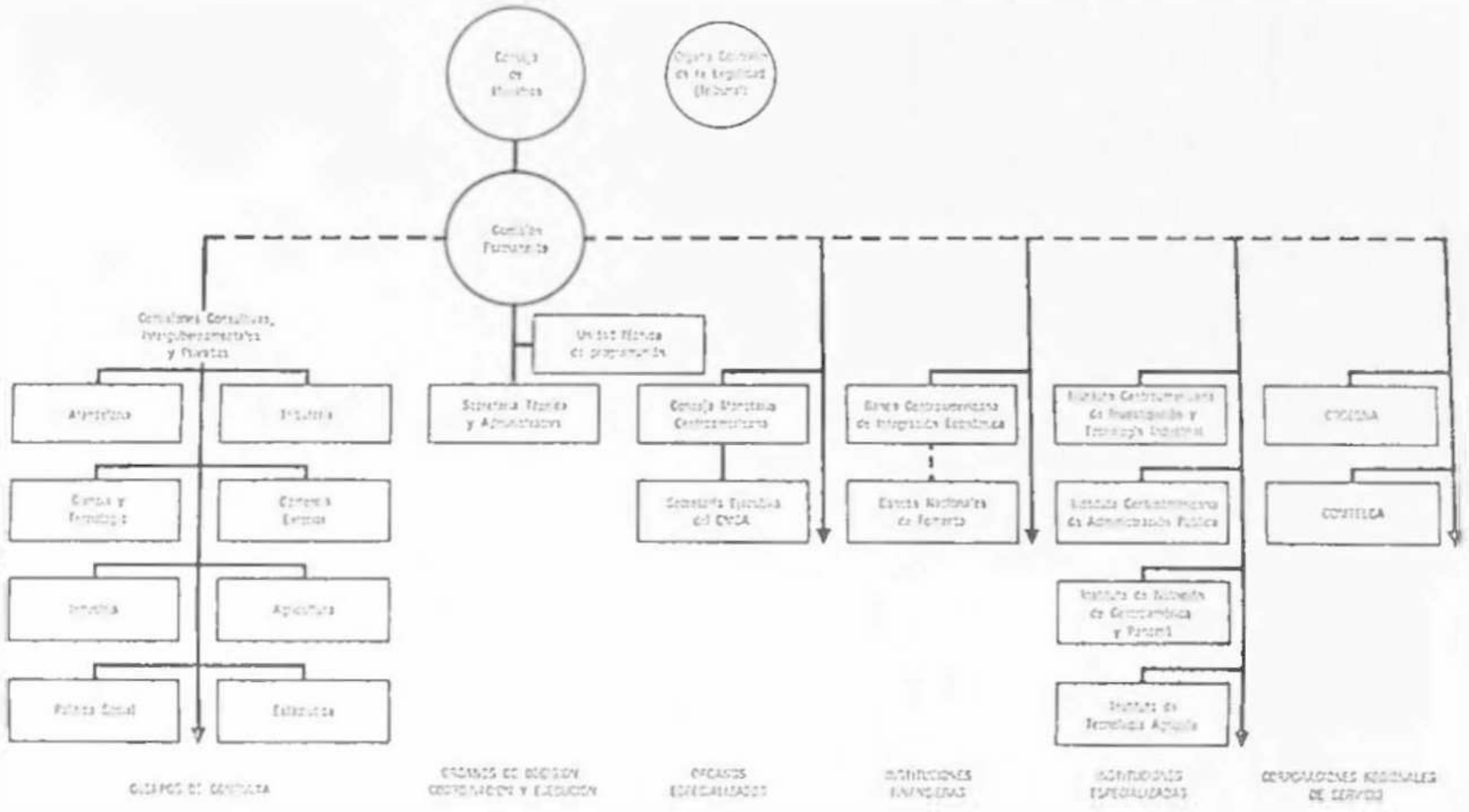
La participación se debe complementar por otros medios, como, por ejemplo, la liberalización de los desplazamientos de la mano de obra, la armonización de la legislación laboral y de las políticas educativas y el ensanchamiento de los sistemas de información y de comunicaciones con un sentido genuinamente regional.

16. *ASPECTOS INSTITUCIONALES.* (ANEXO 11)

Un elemento de fundamental importancia para alcanzar el desarrollo integrado en Centroamérica en los términos de la nueva estrategia, se encuentra en los órganos y en las instituciones que tendrían a su cargo la dirección y la ejecución de dicho proceso. En este sentido, se considera que el actual sistema es inadecuado por ser excesivamente rígido y disperso y no permitir, a lo largo de la formación de decisiones, la deseable participación de todos los sectores directa o indirectamente afectados. Además, sus órganos, integrados por representantes gubernamentales, no constituyen, en rigor, entes comunitarios que expresen los intereses de la región en su conjunto. De ahí que dicho esquema no responda a las necesidades de un movimiento de integración reestructurado de acuerdo con los lineamientos esbozados en este estudio, y se considere indispensable presentar las bases para la creación de una Comunidad Económica Centroamericana.

En el sistema institucional que se propone, se pretende que estén adecuadamente representados no sólo los intereses gubernamentales y de los distintos estratos del sector privado, sino también los de la región como un sujeto con personalidad jurídica propia. Los principales componentes de aquel sistema, descritos gráficamente en el organigrama, serían: el Consejo de Ministros, como órgano intergubernamental; la Comisión Permanente, como órgano comunitario; los órganos e instituciones especializados, que apoyarían al Consejo y a la Comisión en el desempeño de sus tareas; los mecanismos de consulta, donde se daría una amplia participación a todas las fuerzas económicas y sociales de la región; y, finalmente, un órgano contralor de la legalidad, que velaría por el cumplimiento de las normas comunitarias y aseguraría la interpretación uniforme de las mismas.

a) *El Consejo de Ministros.* Este órgano intergubernamental sería la máxima autoridad de la Comunidad. Entre otras funciones, proporcionaría las grandes orientaciones de política económica y social; tomaría los acuerdos necesarios para el adecuado funcionamiento y el perfeccionamiento del proceso; evaluaría la marcha del mismo; coordinaría las acciones comunitarias con las nacionales, y aprobaría el presupuesto de las instituciones regionales. El Consejo estaría integrado por los ministros de Estado a cuyo cargo se encuentren las materias en cada caso, y se reuniría, cuando fuera necesario, con el Consejo Monetario Centroamericano (presidentes de los bancos centrales). Las decisiones del Consejo se tomarían con la mayoría o la unanimidad que requiera cada tipo de decisión, según dispusieran las normas correspondientes.



b) *La Comisión Permanente.* La Comisión sería el órgano ejecutivo de la Comunidad. Cumpliría, entre otras, la función de aplicar las disposiciones legales vigentes y los acuerdos del Consejo de Ministros, de formular propuestas tendientes a lograr los objetivos del desarrollo integrado, y de coordinar las actividades de las instituciones regionales. Asimismo, determinaría el momento en el que se consideraran cumplidas las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico de la integración para pasar de una etapa a otra, en campos como la unión aduanera y la movilidad de factores. Se trata del órgano comunitario dentro del esquema, y como tal estaría integrado por ocho centroamericanos de reconocida capacidad, nombrados de la siguiente manera: el Consejo de Ministros designaría cinco miembros por un período de cuatro años, y luego esos cinco miembros elegirían a otros tres, por el mismo lapso. Entre estos últimos estarían el presidente de la Comisión —quien tendría la representación legal de la Comunidad dentro y fuera de la región— y dos vicepresidentes.

Por ser un cuerpo colegiado técnico, procuraría adoptar sus decisiones por consenso, siempre con miras a atender el interés regional sobre la base de elementos de juicio objetivos. Sin embargo, de llegarse a votación, se adoptarían las decisiones, por regla general, por mayoría de votos.

La Comisión dispondría de los servicios técnicos que requiera para el cumplimiento de su cometido, cuya organización quedaría prevista en un reglamento especial. En dicha reglamentación convendría distinguir entre las actividades dirigidas a formular propuestas para atender aspectos inmediatos del funcionamiento de la integración económica, así como velar por la puesta en marcha de las decisiones de la Comisión, y aquellas que atiendan los asuntos de mediano y de largo plazos del proceso, la coordinación de los planes nacionales de desarrollo, y la prestación de asesoría a los países en materia de planificación. Estas funciones estarían a cargo de un secretario ejecutivo y de un director de Programación.

El presidente de la Comisión, en caso de considerarlo conveniente, podría asignar funciones a los distintos miembros de la misma, a fin de que atiendan sectores —industria, agricultura, comercio exterior, integración física, política social, finanzas públicas u otros— en vez de países.

c) *Órganos e instituciones especializados.* El esquema institucional que se propone abarcaría órganos e instituciones especializados de diversa índole, las que se podrían clasificar de la siguiente manera:

i) el Consejo Monetario Centroamericano, órgano especializado encargado de la integración monetaria. En vista de que la

consecución del objetivo de llegar a una unión monetaria en la región requiere la creación de un sistema de banca central regional, se sugiere mantener e institucionalizar la estructura actual del Consejo Monetario Centroamericano y de su Secretaría Ejecutiva, cuyo financiamiento correría a cargo de los cinco bancos. Sin embargo, el Consejo coordinaría sus actividades con los órganos de la integración en distintos niveles; entre ellos: a través de reuniones de coordinación con el Consejo de Ministros y con la Comisión;

ii) el Banco Centroamericano de Integración Económica, organismo financiero de la Integración, cuyas actividades se deberían ajustar a las políticas y decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros y por la Comisión (más adelante se formulan algunas consideraciones especiales acerca de esta institución);

iii) institutos especializados con funciones específicas, tales como los que ya existen en materia de administración pública, tecnología industrial, nutrición, educación superior; y aquellos que se fueran creando, como, por ejemplo, en materia de tecnología agrícola;

iv) corporaciones regionales de servicios públicos, cuyo precedente se puede encontrar en la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), en campos tales como el transporte marítimo y aéreo, las telecomunicaciones y otros.

La coordinación del funcionamiento de todas estas instituciones especializadas estaría a cargo de la Comisión, la cual promovería reuniones interinstitucionales periódicas, mantendría contacto permanente con cada institución y formularía —en consulta con ellas— el presupuesto de la Comunidad que se sometería anualmente a la consideración del Consejo de Ministros.

d) *Mecanismos de consulta.* Con el propósito de ampliar la participación de distintos estratos de la sociedad en las decisiones vinculadas con el proceso de integración, y a fin de dar oportunidad a dichos sectores de expresar sus puntos de vista en la etapa oportuna de la formulación de propuestas —y no cuando ya se hubieran desarrollado las mismas—, se propone la creación de comités de consulta públicos y privados, incluyendo dentro de estos últimos, además de los que corresponderían al sector empresarial, cualesquiera otros que se estimen aconsejables. El órgano comunitario estaría facultado para crearlos en casos específicos o con carácter permanente, sin que se excluya la posibilidad de que éste realice consultas fuera de dichas comisiones con el sector privado y los gobiernos. Sería responsabilidad de la Comisión alentar la participación popular en el proceso de la integración.

c) *Órgano contralor de la legalidad.* Como es de esperar que en la aplicación y en la integración de las correspondientes normas y decisiones puedan surgir conflictos, los gobiernos o los particulares, previo agotamiento de la vía conciliatoria, tendrían el derecho de recurrir ante un órgano contralor de la legalidad, para que éste determinara si la decisión impugnada se ajusta o no al derecho comunitario vigente. Dicho órgano podría estar integrado, en principio, por cinco jueces nombrados por el Consejo de entre ternas propuestas por las cortes supremas de los países.

La estructura institucional sugerida está concebida de manera que los dos órganos principales de la Comunidad —el Consejo de Ministros y la Comisión Permanente— actúen conjuntamente en la adopción de las decisiones regionales. A la Comisión le corresponderían las tareas de ejecución y, por regla general, de iniciativa; el Consejo de Ministros se reservaría el poder de decisión política. En el seno del Consejo se expresaría el interés nacional de cada uno de los Estados miembros, y en la Comisión, el punto de vista regional, por su composición y demás características apuntadas. En este concepto, el papel de la Comisión frente a los Estados y los diferentes sectores consistiría básicamente en hacer posible que prevaleciera el interés de la región como un todo. Es decir, la Comisión tendría como función principal la de recibir las iniciativas de los distintos mecanismos institucionales establecidos y presentarlas a las consultas que correspondan, elaborar una propuesta y someterla al Consejo de Ministros, el cual podría rechazarla o adoptarla, según lo estimara conveniente.

Por último, si bien el esquema no alude expresamente a una reunión de jefes de Estado, el Consejo de Ministros podría solicitar que éstos se reúnan cuando se requieran orientaciones de gran trascendencia, o se estime conveniente un examen sobre la evolución del proceso al más alto nivel político.

Conviene aclarar también que el esquema institucional propuesto únicamente abarca los aspectos de la integración económica y social. Al considerar este asunto, los gobiernos tendrían que decidir si en el proceso de reestructuración se habría de incluir la totalidad o sólo parte de las actividades actualmente encomendadas a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En cuanto a los órganos y a las instituciones establecidas en el Tratado General, el Consejo de Ministros absorbería y ampliaría las funciones del actual Consejo Económico. La Comisión Permanente, a su vez, significaría un nuevo órgano en el esquema institucional de la integración, cuyo paralelismo con el sistema vigente se encontraría en una fusión del Consejo Ejecutivo —pero

ya no integrado por representantes gubernamentales— y la Secretaría Permanente (SIECA). Las demás instituciones regionales —BCIE, ICAITI, ICAP y otras— continuarían funcionando básicamente con las normas actuales, pero introduciéndoseles los ajustes que aconsejara la mayor profundidad del proceso de integración que se pretende.

17. *EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.* (ANEXO 9)

Un elemento importante del esquema institucional antes descrito es el Banco Centroamericano de Integración Económica. El futuro papel del organismo financiero de la integración y su responsabilidad en la estrategia del desarrollo integrado se examina en mayor detalle en el anexo 9. En ese sentido, se considera que el Banco tendrá que ampliar el papel ya de por sí significativo que representó durante la década de 1960, período en el cual otorgó préstamos por un monto de $CA 271,5 millones a los sectores público y privado de la región. Se estima que hay por lo menos seis áreas en las cuales se podrían tomar acciones dirigidas a fortalecer al BCIE y a mejorar su contribución al desarrollo integrado de Centroamérica. Éstas son: a) aumentar los recursos de la institución a través del mecanismo de financiamiento automático y continuo a que se alude más adelante, lo cual, a su vez, permitiría al BCIE movilizar mayores volúmenes de recursos externos; b) asignar al Banco una activa función de promoción y fomento, sobre todo como parte del programa de desarrollo industrial y de desarrollo de las exportaciones de productos no tradicionales; c) ampliar sus actividades en nuevos campos, incluyendo el desarrollo agrícola y la promoción de un mercado de valores en el nivel regional; d) mejorar la coordinación del BCIE con los organismos nacionales de fomento, mediante el establecimiento de un sistema financiero regional coordinado por el Banco, y mediante una canalización de sus recursos cada vez mayor a través de intermediarios financieros en cada país; e) mejorar las relaciones entre las actividades del Banco y las del sector privado centroamericano, para cuyo efecto la institución intensificaría su labor de divulgación y promoción de proyectos y agilitaría los procedimientos administrativos para su evaluación y posterior financiamiento; asimismo, se establecería un Comité de Consulta integrado por representantes del sector privado; y, f) introducir algunos cambios en la organización y en la administración del Banco, a fin de articular las acciones de dicha institución con aquellas tanto de los organismos nacionales de fomento como de las máximas autoridades de la integración. En este sentido, se propone que el Consejo de Ministros, integrado por ministros de Economía, presidentes de

los bancos centrales, y gerentes o presidentes de los organismos nacionales de fomento, desempeñe las funciones previstas en el Convenio Constitutivo de la institución para la Asamblea de Gobernadores. Asimismo, se propone integrar el Directorio Ejecutivo con seis miembros, uno de los cuales sería el presidente del Banco. Conforme lo requieran las crecientes obligaciones del organismo financiero de la integración, se irían creando nuevos fondos, departamentos, e incluso instituciones subsidiarias para la atención de actividades específicas.

En todas sus acciones, el Banco se ajustaría a la política de desarrollo integrado formulada por los gobiernos y las máximas autoridades regionales, y coordinaría su labor con las demás instituciones regionales a través del Comité Interinstitucional a que se aludió anteriormente.

18. *FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES.* (ANEXO 9)

El éxito del esquema institucional antes descrito, así como la posibilidad de que el BCIE desempeñe las funciones que se le asignarían dentro de la estrategia del desarrollo integrado, exigen un mecanismo de financiamiento automático y continuo de todo el complejo institucional, tanto para los gastos de funcionamiento como para la capitalización del Banco.

Después de analizar varias opciones alternativas en este sentido, se propone en el anexo 9 la creación de un recargo cambiario del 0,5 por ciento sobre la venta de divisas. Dicho recargo rendiría aproximadamente $CA 6 millones a los niveles de importación de bienes y servicios de 1971 —una cifra adecuada para los propósitos que se tienen en mente—, y tendría la ventaja de ofrecer simplicidad de recaudación y de control, además de automaticidad. Por otro lado, permitiría la obtención de recursos sin afectar las disponibilidades financieras de los gobiernos, sin incidir en forma sensible sobre las distintas actividades económicas consumidoras de bienes y servicios importados, y de manera que la carga financiera para cada país sea congruente con su participación en los costos y beneficios que correspondieran al proceso del desarrollo integrado. El producto del recargo contribuiría a la capitalización del BCIE y cubriría los gastos ordinarios de las principales instituciones de la integración, por lo menos hasta que se llegara a constituir la unión aduanera perfecta. Una vez que se hubiera creado una autoridad aduanera regional, parte de la recaudación de los ingresos arancelarios se podría asignar a este propósito, y se podría prescindir del recargo antes descrito.

19. *COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL.* (ANEXO 12)

Un renovado impulso al proceso de la integración, además de requerir un esfuerzo extraordinario por parte de los organismos centroamericanos, requerirá el concurso de la comunidad internacional.

En el anexo 12 se han descubierto cinco áreas prioritarias para la cooperación técnica externa al proceso del desarrollo integrado, según se describen a continuación.

a) *Apoyo a la programación nacional y regional.* Ya quedó señalada la importancia que la coordinación de políticas tendrá en el proceso reformulado de la integración. Se sugiere reforzar la capacidad de las instituciones regionales para programas de desarrollo de corto, mediano y largo plazos, y colaborar con las oficinas técnicas nacionales para compatibilizar las acciones de cada país con los requerimientos de la integración.

b) *Apoyo al comercio regional y extrarregional.* Este programa incluiría asesorías en el desarrollo de las exportaciones, en la política de transporte marítimo, y en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la creación de una unión aduanera perfecta.

c) *Desarrollo de los recursos humanos.* Se considera que para una gama de actividades se lograrían economías y mayor eficiencia en centros regionales de adiestramiento. Asimismo, se apoya la continuación de las actividades del ICAP para ir formando lo que en el largo plazo vendría a ser un servicio civil centroamericano.

d) *Desarrollo de la ciencia y la tecnología.* Al igual que en el caso anterior, la adaptación y el desarrollo de la tecnología en Centroamérica se realizaría a menores costos, y con mayor eficiencia, en centros de tipo regional, como el ICAITI y el INCAP. Además de un continuado apoyo a estas dos instituciones, se recomienda la creación de un Instituto de Investigación y Tecnología Agrícola (anexo 4). Todos estos centros requerirán cooperación externa.

e) *Desarrollo de los recursos naturales.* Finalmente, se recomienda continuar los estudios sobre los recursos naturales de Centroamérica con un criterio regional. En ese sentido, se ha encontrado ya un proyecto sobre el uso óptimo del agua en el área (anexo 5).

Sobre la magnitud y el alcance de todos estos programas se presentan algunas apreciaciones de tipo preliminar en el anexo 12.

20. *PARTICIPACIÓN RAZONABLEMENTE EQUITATIVA DE TODOS LOS PAÍSES EN LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO INTEGRADO*

Un tema recurrente a través del estudio es la necesidad de promover una participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado; aspecto indispensable para mantener la unidad de participación de todas las partes en el proceso.

Aparte de las medidas de corto plazo que se adoptarían durante el período de transición entre el presente y la plena vigencia del proceso de integración reestructurado previsto en este estudio, los principales elementos que configurarían una política de desarrollo equilibrado incluirían los siguientes, entre otros:

a) que las autoridades regionales procuraran soluciones mancomunadas para los problemas críticos experimentados por países individuales, ya sea por razones coyunturales o por razones de estructura. En ese sentido, la ampliación y la modernización del aparato productivo hondureño, la atenuación de las presiones demográficas de El Salvador, la falta de integración social en Guatemala, la insuficiencia y la poca integración física del mercado de Nicaragua, y el deterioro en la relación de competitividad de Costa Rica con el resto de los países de la región,[3] para citar sólo algunos ejemplos, se deberían ir resolviendo como problemas de la integración, utilizando todos los instrumentos y mecanismos disponibles para ello;

b) uno de dichos mecanismos, que ya ha demostrado su efectividad durante la década de 1960 es el financiero a través del Banco Centroamericano de Integración Económica, cuyas actividades deberán recibir un renovado impulso y nuevas dimensiones —abarcando, por ejemplo, programas de asistencia técnica y de promoción— durante la década de 1970, y cuya política se deberá ver condicionada, entre otros puntos, por la necesidad de guardar cierto equilibrio entre países mediante una jerarquización de las prioridades regionales que afectan cada uno de ellos;

c) más significativo aún sería el establecimiento de mecanismos de coordinación de políticas —sobre todo en los sectores agrícola e industrial— que aseguraran una distribución adecuada de los aumentos de la capacidad productiva entre los cinco países, evitando, desde luego, localizaciones antieconómicas. Uno de los elementos centrales de la po-

[3] Según cifras oficiales, el índice de precios generales en 1970, con 1963 como año base, fue de 106,7 en Guatemala; 107,9 en El Salvador; y de 116,3 en Costa Rica.

lítica del desarrollo industrial integrado propuesto en el anexo 3 consiste en un esquema de asignación de algunos proyectos de industrias básicas a cada país;

d) la nueva política de incentivos fiscales al desarrollo industrial que se propone como parte del programa de desarrollo manufacturero contiene algunos elementos que alentarían la localización de determinadas actividades fabriles en los países de menor desarrollo industrial relativo;

e) dentro de un marco de coordinación de políticas en el nivel regional, la movilidad de factores puede atenuar diferencias en el grado de desarrollo. En este orden de ideas, se propone la creación de empresas de capital multinacional centroamericanas que se establezcan preferentemente en los países de menor desarrollo relativo de la región;

f) la realización de proyectos de desarrollo multinacional en determinadas áreas geográficas, de acuerdo con los lineamientos de los estudios que actualmente se realizan en tres cuencas multinacionales de la región, podrían constituir un elemento útil adicional para promover inversiones en áreas o en países de menor desarrollo relativo;

g) en cuanto a la distribución de los costos de la integración, se proponen dos mecanismos que permiten una menor contribución relativa de los países más rezagados en su participación en los beneficios del desarrollo integrado. En primer término, el mecanismo de financiamiento de los organismos regionales —incluyendo la capitalización del new— ya descrito, prevé que parte del aporte de los países se haría en forma desigual, en atención a determinados criterios que guardan relación con los beneficios obtenidos de la integración. En segundo lugar, y en el más largo plazo, la creación de una administración aduanera regional, como parte de un esquema de unión aduanera perfecta, permitiría una reasignación de los ingresos aduaneros entre los países de acuerdo con una serie de criterios, entre los cuales la participación relativa de los países en los costos y beneficios atribuibles a la integración indudablemente desempeñaría un papel importante;

h) la propuesta institucional de la integración que antecede contiene un elemento de garantía de participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios atribuibles a la integración, al establecer un órgano comunitario cuya función es velar por el bienestar colectivo; e,

i) la cooperación técnica externa debería beneficiar en mayor medida a los países de menor desarrollo relativo de la región.

Para concluir, se debe señalar que todas las propuestas antes resumidas se apoyan mutuamente, y se han diseñado para que conformen

un planteamiento coherente. Así, por ejemplo, el programa tributario y el programa arancelario van íntimamente ligados; los programas de desarrollo agrícola e industrial dependerían en alto grado del programa financiero y del perfeccionamiento de la zona de libre comercio; los elementos de apoyo de una política distributiva se encuentran en la mayoría de los planteamientos esbozados; y el esquema institucional y el programa de cooperación técnica internacional apoyarían casi la totalidad de las recomendaciones presentadas.

Es indudable que la puesta en marcha de ese vasto programa de reestructuración, tendiente a ir conformando de manera paulatina una agrupación regional de tipo comunitario, requerirá nuevos y más hondos compromisos por parte de los Estados. Tales compromisos, cuya expresión objetiva no puede ser otra que un instrumento jurídico internacional, conservarían, de un lado, el acervo regional de realizaciones logradas a través de más de diez años de experiencia en el campo de la integración económica; y recogerían, de otro, las orientaciones que se desea darle al proceso, así como los objetivos que los Estados pretenden alcanzar, de manera que ellos puedan ser concretados oportuna y progresivamente por los órganos de la Comunidad, mediante el adecuado ejercicio de la técnica jurídica en el marco de sus competencias y funciones.

Se trataría, en consecuencia, de la concertación de un convenio internacional que, como en otros esquemas regionales de integración, sea autosuficiente para permitir profundizar el proceso a través de la expresión de voluntad de los Estados en el seno del correspondiente órgano político, y mediante la ejecución y puesta en marcha de sus decisiones por un órgano comunitario, todo en el contexto de una serie de mecanismos que conformarían el sistema dentro del cual se verían conciliados los intereses particulares de los países con los de la región, concebida como una comunidad. Ello exige, desde luego, una toma de posición de los gobiernos al más alto nivel político, así como una definición sobre el alcance que se le desea imprimir al proceso.

CAPITULO VI

RESUMEN

1. Durante los primeros años de la década de 1960, los gobiernos centroamericanos dieron un paso audaz al acordar la creación de un Mercado Común casi perfecto, en un plazo relativamente breve de cinco años. Este paso audaz requería, sin embargo, decisiones adicionales que facilitaran el reacomodo de cinco economías a un sistema económico regional, y la adopción de decisiones mancomunadas para permitir una participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios de la integración. Dichas decisiones adicionales no siempre se tomaron, y en los casos en que se logró la coordinación de políticas de desarrollo, su aplicación frecuentemente resultó tardía o insuficiente.

2. A pesar de la relativa inexistencia de coordinación de políticas de desarrollo, los países centroamericanos mostraron una creciente interdependencia entre sus cinco economías, al grado que los términos "integración" y "desarrollo" se han convertido en conceptos inseparables. Así lo demuestran hechos recientes que han conducido al funcionamiento del Mercado Común en condiciones anormales.

En efecto, los grandes obstáculos al desarrollo durante la década de 1960 —desequilibrios externos, la baja capacidad financiera de los gobiernos centrales, una distribución desigual del ingreso y elevados niveles de desempleo abierto y oculto— tuvieron una acción recíproca con los grandes obstáculos a la integración: falta de coordinación de políticas, participación desigual entre países en los beneficios de la integración, rigidez de los instrumentos del Mercado Común y escasa participación popular en el movimiento. Con todo, la integración facilitó un crecimiento significativamente mayor al que se hubiera logrado en ausencia de dicho proceso, y, a finales de la década, Centroamérica contaba con una base productiva sensiblemente más amplia de la que hubiera sido viable en otras circunstancias.

3. Al examinar las distintas opciones del desarrollo en Centroamérica para la década de 1970, se llega a la conclusión de que las perspectivas son mucho más favorables dentro de un esquema de desarrollo integrado, con la integración como una de las piezas centrales de la estrategia que hayan de adoptar los cinco países. En esa forma, se lograrían atenuar, y en algunos casos superar, los principales escollos a que alude el punto anterior.

La experiencia de la década anterior indica que no es suficiente volver a la situación que existía antes de 1969, por cuanto la ausencia de medidas para corregir las deficiencias que caracterizaron el movimiento daría lugar a nuevas tensiones que comprometerían la viabilidad del proceso. De ahí que se plantee como meta la edificación de un sistema económico de dimensiones verdaderamente regionales, dentro de un marco de gradualidad y progresividad.

4. El objetivo medular de la estrategia del desarrollo integrado en la región es crear condiciones que faciliten el bienestar creciente de los centroamericanos, a través de la expansión sustancial y sostenida del producto interno bruto, y de una distribución cada vez mejor de los beneficios derivados de dicha expansión entre los distintos estratos de la población. También se persigue un aprovechamiento más racional de los recursos humanos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la dotación de los distintos factores de la producción en la región y el elevado costo social del desempleo y del subempleo, así como una reducción de la vulnerabilidad externa de la economía centroamericana. Una de las piezas centrales de la estrategia es la integración misma. Para lograr dichos objetivos, se proponen los siguientes elementos fundamentales: a) reforzar el rol del sector público como principal creador de políticas de desarrollo y para orientar el proceso del desarrollo integrado; b) buscar la asociación de intereses del sector público y del sector privado —abarcando todas las fuerzas económicas y sociales de la región—, a fin de lograr una orientación común del desarrollo dentro del marco de una economía de mercado; c) seguir una franca política distributiva del ingreso; d) ampliar la participación de distintos estratos de la población en el proceso del desarrollo integrado; e) adoptar una política decidida que propenda a una razonable participación de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado; f) promover un renovado impulso al desarrollo agrícola, como principal fuente de producción, ahorro, poder de compra en el exterior y ocupación; g) brindar un continuado impulso al desarrollo industrial, a fin de racionalizar la producción existente y reorientar la producción futura para aumentar sus eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, y para

promover exportaciones extrarregionales; y, h) perseguir una política comercial y económica externa común.

5. En los doce anexos que forman parte de este estudio, se presentan los lineamientos de un plan de acción, en apoyo a la estrategia de desarrollo integrado para la década de 1970 esbozada en el punto anterior. Las propuestas concretas formuladas en 20 campos de actividad específicos podrían constituir las bases para la reestructuración del proceso de la integración en Centroamérica.

6. El ordenamiento jurídico en vigencia se considera insuficiente para atender los compromisos requeridos en un proceso de desarrollo integrado más profundo. De ahí que se recomienda la adopción de un nuevo Tratado, mediante el cual se establecería la Comunidad Económica Centroamericana, como expresión operativa de los planteamientos contenidos en el presente estudio. Dicho instrumento incluiría aquellos aspectos del actual ordenamiento jurídico que se deben preservar, pero, al mismo tiempo, ampliaría el campo de acción del proceso integracionista, e incluiría propuestas específicas para la creación de nuevos mecanismos institucionales que respondan a las necesidades de las próximas etapas de la integración. Su adopción requiere una decidida voluntad política, por parte de los Estados, de superar las dificultades que se confrontan actualmente en dicho programa, con el propósito de convertirlo, efectivamente, en una realidad irreversible.

ÍNDICE GENERAL

Prefacio del INTAL vii
Nota dirigida a los ministros de Economía de los países centroamericanos ix

CAPÍTULO I

Introducción 3

CAPÍTULO II

El desarrollo integrado en Centroamérica durante la década de 1960 9

1. Los desequilibrios externos 19
2. Las restricciones del ahorro, la inversión y las finanzas públicas 22
3. La deficiente estructura social 27
4. Desempleo y subempleo 28
5. Carencia de una política de desarrollo integrado 29
6. La participación desigual de algunos países en los beneficios de la integración y en el libre comercio 31
7. Rigidez de los instrumentos de integración 37
8. Participación de distintos estratos de la población en el proceso del desarrollo integrado 38

CAPÍTULO III

La interdependencia de las variables integración y desarrollo y las perspectivas del desarrollo integrado en Centroamérica 41

1. Sector externo 43
2. Tasa de crecimiento 45
3. Insuficiencia del ahorro 46
4. Estructura social 47

CAPÍTULO IV

Una estrategia de desarrollo integrado para la próxima década ... 50

1. El papel del sector público y su vinculación con el sector privado 51
2. Mejoras en la distribución del ingreso 53
3. Un aprovechamiento más racional de los recursos humanos ... 55
4. Participación razonablemente equitativa de los cinco países en los beneficios del proceso de desarrollo integrado 55
5. Apoyo a los sectores directamente productivos 57

   a) Renovado impulso al desarrollo agrícola 57
   b) Continuado impulso al desarrollo industrial 58
   c) La construcción y los servicios 59

6. Política comercial y económica externa común 60

CAPÍTULO V

Lineamientos de un plan de acción 64

1. El perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la constitución de una unión aduanera perfecta 65
2. Arancel común y política arancelaria 68
3. Política de desarrollo industrial 70
4. Política de desarrollo agrícola 74
5. Programa de integración física 76
6. Estrategia de desarrollo de las exportaciones 78
7. Política comercial externa común 80
8. Capacidad de endeudamiento 82
9. Política común sobre tratamiento a la inversión extranjera directa 83
10. Finanzas públicas y armonización tributaria 85
11. Integración monetaria 88
12. Movilidad de capitales 89
13. Movilidad de la mano de obra 89
14. Política regional de empleo 90
15. Participación social en la integración 92
16. Aspectos institucionales 93
17. El Banco Centroamericano de Integración Económica 98

18. Financiamiento de las instituciones regionales 99
19. Cooperación técnica internacional al proceso de integración .. 100
20. Participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado 101

CAPITULO VI

Resumen 101

INDICE DE CUADROS

II - 1. Tasas acumulativas de crecimiento del PIB a precios constantes de 1960, 1950-1970 10
II - 2. Tasas acumulativas de crecimiento anual del valor de las exportaciones a terceros países, a precios corrientes, 1955-1970 11
II - 3. Participación del PIB industrial en el PIB total, precios constantes de 1960 12
II - 4. Participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de bienes y servicios 1960-1970 13
II - 5. Valor del comercio intracentroamericano, 1959-1971 14
II - 6. Tasa de crecimiento real e hipotético del producto interno bruto con y sin integración económica, precios constantes de 1960 18
II - 7. Indices de endeudamiento externo, 1960-1970 20
II - 8. Relación del ahorro interno, ahorro externo y ahorro total al PIB de 1960, 1965 y 1970 23
II - 9. Carga tributaria (relación ingresos tributarios de los gobiernos centrales al PIB) 25
II -10. Tasas de incremento acumulativo anual de los ingresos y gastos ordinarios, 1960-1970 26
II -11. Participación relativa del ahorro en cuenta corriente en el financiamiento de los gastos de capital de los gobiernos centrales, 1960-1970 26
II -12. Ingreso medio per cápita en $ CA de 1960 y porcentaje del PIB global que corresponde a cuatro estratos de la población, 1970 28
II -13. Participación relativa de los países en el comercio intrarregional, años 1960-1970 34
II -14. Participación relativa de los países en el producto interno bruto total de Centroamérica, a precios de 1960, 1960-1970 35

II - 15. Participación relativa de los países en el valor agregado del sector manufacturero en el PIB regional a precios de 1960, 1960-1970 36
III - 1. Tasa de crecimiento estimado del PIB según dos hipótesis (con integración y sin integración) para el período 1972-1980 49
V - 1. Índices sobre la capacidad de endeudamiento, 1972-1980 .. 84

ANEXOS TÉCNICOS

1. La evolución de la economía centroamericana durante el período 1960-1970 y sus perspectivas para la próxima década.
2. El perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano; régimen de libre comercio, unión aduanera y arancel común.
3. Programa de desarrollo industrial integrado.
4. Programa de desarrollo agrícola integrado.
5. Programa de integración física.
6. La política social y el desarrollo integrado.
7. Programa de integración monetaria.
8. Lineamientos de una estrategia de desarrollo de las exportaciones no tradicionales y política común de comercio exterior.
9. El financiamiento del desarrollo integrado.
10. Las finanzas públicas y la integración (programa de armonización tributaria).
11. Aspectos institucionales del desarrollo integrado: la creación de la Comunidad Económica Centroamericana.
12. Programas prioritarios de cooperación técnica internacional para el proceso de la integración.

PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE BID-INTAL

CATALANO, NICOLA: *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas.*

DEUTSCH, KARL, y otros: *Integración y formación de comunidades políticas.*

GIL, FEDERICO: *Instituciones y desarrollo político de América Latina.*

HAAS, ERNST B.: *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea.*

HALLSTEIN, WALTER: *La unificación de Europa.*

HERRERA, FELIPE: *Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo; América Latina en el contexto internacional.*

INTAL: *El régimen de las sociedades anónimas en los países de la* ALALC.

INTAL: *La integración económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas.*

INTAL: *Proyecto de ley uniforme de títulos-valores para América Latina.*

MEADE, J. E., y otros: *La unión económica de Europa.*

ORTUÑO, RENÉ: *Bolivia y la integración económica de América Latina.*

REBOUD, LOUIS: *Los sistemas fiscales y el Mercado Común.*

SALGADO, GERMÁNICO: *Ecuador y la integración económica de América Latina.*

SIDJANSKI, DUSAN: *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana.*

TAMAMES, RAMÓN: *La integración económica y los países de menor desarrollo relativo.*

TAMAMES, RAMÓN: *La República Dominicana y la integración de América Latina.*

TAMAMES, RAMÓN: *O Brasil e a integração económica da América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Los empresarios y la integración de América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Hacia una tarifa externa común en América Latina.*

OTRAS PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE ALALC-BID-INTAL

PAQUIEN, JORGE LUIS: *La industria automotriz en la* ALALC.
PRUGUE, ARMANDO: *Siete años de acción de la* ALALC.
SEPÚLVEDA WHITTLE, TOMÁS: *Transporte y comercio exterior del Paraguay. La industria naval en la* ALALC.

SERIE ESTUDIOS

Exportaciones de manufacturas a América Latina 1966-1967.
Proyectos multinacionales de infraestructura física. Fórmulas jurídico-administrativas.
Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica.
Indicadores de vinculación económica entre los países de la ALALC.
La empresa industrial en la integración de América Latina.
Legislación comparada de los países del MCCA *relacionada con la asociación multinacional de capitales y las inversiones intrazonales.*
La solución de conflictos en la integración latinoamericana.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL DÍA TREINTA DE ENERO DEL AÑO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE LA COMPAÑÍA IMPRESORA ARGENTINA S. A., CALLE ALSINA 2019 - BUENOS AIRES.