

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/586

28 de marzo de 1961

ORIGINAL: ESPAÑOL

CATALUÑA

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Noveno período de sesiones
Caracas, mayo de 1961

LA INTEGRACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

1. El Programa de Integración Económica es un esfuerzo conjunto de desarrollo de los países del Istmo Centroamericano que se plantea como una solución específica del área. Con él se tiende a dar respuesta a las limitaciones y obstáculos que para su desarrollo se derivan de la estrecha base de recursos y de la reducida expansión de los mercados que caracterizan a cada una de las economías. Lo que da al Programa su característica más peculiar es que constituye un esfuerzo total para comprender todos los campos de la actividad económica sobre los cuales es preciso actuar coordinadamente si se quiere impulsar el desarrollo de la región centroamericana.

Dentro de ese enfoque global es lógico que en su etapa inicial se haya puesto especial acento en el establecimiento del mercado común. Pero al avanzar hacia ese objetivo, la atención de los gobiernos centroamericanos estuvo también centrada en encontrar la manera de cambiar radicalmente las condiciones básicas de sus economías. Esto con el propósito de que en cuanto el mercado común quedara jurídicamente constituido, Centroamérica contara, dentro de las limitaciones de sus recursos, con el máximo de facilidades y capacidad de oferta para satisfacerlo. Ese enfoque es connotación que ha tenido el Programa desde sus principios, pero cobra mayor vigencia en este momento en que han sido formalmente establecidos el libre comercio y la equiparación arancelaria.

De esta manera ha sido objeto de estudio y programación por los gobiernos de Centroamérica el posible establecimiento de industrias de escala regional que no sólo contribuyan a la rápida expansión de la producción industrial, sino a un cambio en el nivel de técnica y de complejidad productiva en que se realiza esa expansión. De la misma manera - y aunque las posibilidades prácticas de realizarlas sean aún escasas - se busca en el sector de energía la interconexión de sistemas y el establecimiento de una red eficiente y económica para todos los países. En materia de transporte los gobiernos centroamericanos han dedicado sus esfuerzos, dentro del Programa de Integración, a completar un plan vial centroamericano que permita el intercambio de mercancías. Sin esa red vial perderían parte de su eficacia tanto el libre comercio que se han otorgado entre ellos como los niveles arancelarios generalmente proteccionistas que han sido convenidos. Para propiciar todo ese cambio de
/estructura, que

estructura, que implica un proceso largo y dificultoso de asimilación, no sólo de capital sino de técnica, se ha establecido en la propia área centroamericana un Instituto de Investigación Tecnológica que atiende tanto el sector gubernamental como a los empresarios privados. En otros sectores no se ha encontrado fácilmente ni la forma ni los mecanismos de cooperación. Tales son los casos de la agricultura, donde apenas se inicia una acción conjunta para coordinar la política de producción y de mercado respecto a productos alimenticios básicos, y de los aspectos sociales del desarrollo, en los cuales ya se ha avanzado respecto a vivienda y se está en las primeras etapas de estudio de los sistemas de tenencia de la tierra.

2. La concepción de la integración económica como medio para impulsar el desarrollo encuentra su justificación en la realidad misma de los países centroamericanos. A diferencia de otras experiencias de integración, se trata en este caso de economías cuya expansión entraña un vasto esfuerzo de crecimiento hacia adentro, que conduzca a la diversificación de las actividades productivas y permita compensar el estancamiento o el lento crecimiento de las exportaciones con un vigoroso proceso de sustitución de importaciones.

Se crean así las condiciones necesarias para superar las limitaciones impuestas al establecimiento de actividades productivas básicas por lo reducido de los mercados nacionales. Se logra que la expansión industrial no se traduzca en una multiplicación de las plantas existentes, con todos los problemas de duplicación de inversiones y de subutilización de la capacidad disponible que esto acarrea, sino en la instalación de industrias nuevas que son fundamentales para el desarrollo de otras ramas de actividad. Se crea la capacidad necesaria para que estos países formulen y ejecuten tareas que por su magnitud y complejidad no podrían concebir y realizar individualmente. En suma, se establece un proceso de cambio cualitativo que eleva el nivel en el cual se efectúa la industrialización.

3. Para impulsar el crecimiento económico regional se requiere de una serie de programas de acción conjunta en numerosos campos especializados. El mercado común crea importantes estímulos, pero dentro de este marco, la expansión y diversificación de la actividad económica, y particularmente
/la industrialización,

la industrialización, requieren otros muchos tipos de acción que contribuyan directa e indirectamente a resolver problemas que no podrían resolverse exclusivamente mediante una zona de libre comercio y un arancel común.

El establecimiento de nuevas actividades industriales básicas depende de la existencia de un mercado cuyo tamaño las justifique y de un sistema coherente de gravámenes a la importación. Pero también depende de la existencia de medios de financiamiento, de incentivos fiscales adecuados, de facilidades de investigación y asistencia técnica y de instrumentos de crédito para financiar las importaciones interregionales. Asimismo, a las inversiones de maquinaria, equipo y edificaciones, va unida la adición de capital fijo en caminos, energía y demás obras de infraestructura, de las cuales depende en buena medida el buen suceso de aquéllas.

La satisfacción de todos estos requisitos exige que el proceso de desarrollo integrado se lleve a cabo dentro de un enfoque coordinado. Si bien es la empresa privada la que habrá de desempeñar el papel más importante en el crecimiento industrial, los gobiernos centroamericanos han tomado la iniciativa de señalar los sectores en que para el desarrollo se requiere establecer nuevas plantas, y mantienen, a través de un convenio específico, la facultad de coordinación y ordenamiento general en algunos sectores básicos.

4. Estas consideraciones, y el requisito de imprimir alcance regional a las actividades antes señaladas, justifican la existencia de una política centroamericana de desarrollo integrado. Tiende ésta a satisfacer necesidades comunes a varios países, que no se dan al nivel puramente nacional y que no podrían por lo tanto satisfacerse a base de políticas también nacionales.

Dentro de un común denominador de general subdesarrollo, existen fuertes disparidades de país a país en sectores tan importantes como el de transportes y comunicaciones, y en el de energía eléctrica, disparidades que es necesario eliminar o atenuar, a fin de que el proceso de desarrollo económico conduzca a la especialización de actividades según las condiciones naturales existentes para ellas en cada uno de los países. Estos requisitos trascienden el interés nacional, y presentan problemas nuevos, cuya solución ha de buscarse mediante un esfuerzo común y coordinado.

5. La necesidad de estructurar una red vial centroamericana, que comunique los principales centros de producción y consumo de la región, es consecuencia directa de la integración multinacional. Es éste otro de los cambios cualitativos que se derivan de dicho enfoque, que acentúa la importancia de las comunicaciones, y que se constituye en requisito para orientar el crecimiento económico hacia adentro.

El objetivo inmediato de la política regional en materia de transportes es la terminación de las principales carreteras de la red vial centroamericana. Los estudios básicos realizados en 1952 y 1953 y los trabajos que posteriormente ha efectuado el Subcomité de Transporte, han permitido determinar cuáles son las principales carreteras para el mercado común. Con esa base, se trata ahora de examinar su estado de avance, de identificar los problemas existentes para la terminación de los tramos que falta construir, y de formular y ejecutar los planes coordinados correspondientes.

Por otra parte, y como objetivo de más largo plazo, la política centroamericana de transporte se propone adaptar la red vial a las necesidades de un creciente tráfico comercial, mediante el mejoramiento de las vías troncales y la construcción de vías secundarias y caminos de penetración, así como la expansión y modernización de las instalaciones y demás facilidades portuarias del Istmo.

6. En el sector de energía eléctrica se plantea un caso similar al de los transportes y comunicaciones. Mientras las economías de los países centroamericanos crecieron aisladamente, sus sistemas de generación y distribución del fluido eléctrico se desarrollaron - aunque muy por debajo de las necesidades - conforme a los requisitos determinados por su orientación de crecimiento hacia afuera. Ahora, el módulo de desarrollo integrado establece condiciones totalmente nuevas que pueden satisfacerse mejor mediante una política conjunta de interconexión de sistemas nacionales y de aprovechamiento coordinado de los recursos disponibles.

Por una parte, el ritmo y magnitud del desarrollo que se efectúa dentro del mercado común resulta en un cambio fundamental de los determinantes de la demanda de energía eléctrica y en una expansión mucho más rápida de la misma. Por otra, es imperativo eliminar las fuertes

/diferencias que

diferencias que se observan de país a país en aspectos tales como el grado de relativo desarrollo del sector, costos y precios de la energía, a fin de lograr una localización adecuada de las nuevas actividades económicas que se establezcan. La interconexión y el aprovechamiento coordinado de los recursos abren apreciables posibilidades de reducción del costo y de mejoramiento de la eficiencia económica de las inversiones.

En la Reunión de Funcionarios Centroamericanos de Electrificación (1957) y en la Primera Reunión del Subcomité de Electrificación (1959), se precisó la naturaleza de algunos de los problemas existentes y el tipo de acción conjunta que debería tomarse para resolverlos.

En los esfuerzos que se realizan para plantear el curso futuro que habrá de seguir el desarrollo de este sector y para ubicarlo en el contexto del crecimiento económico general, se ha empezado a explorar una serie de posibilidades concretas, tales como la interconexión de las nuevas obras de generación en Honduras con el sistema salvadoreño, el desarrollo conjunto por parte de Panamá y Costa Rica de los recursos disponibles en algunas de sus áreas limítrofes, y la integración de plantas termoeléctricas e hidroeléctricas de El Salvador y Guatemala para reducir costos y aprovechar mejor la capacidad instalada.

7. Por lo que hace a la industrialización, la política de desarrollo integrado se propone promover el establecimiento de nuevas actividades productivas y la especialización de las ya existentes, teniendo en cuenta los cambios previsibles en el nivel y estructura de la demanda, la necesidad de articular debidamente el sector industrial, de evitar la duplicación de inversiones y el desperdicio de capital y de asegurar el equilibrio del proceso de desarrollo entre países. Para ello, la acción de los gobiernos se desenvuelve a varios niveles.

En primer lugar, y como objetivo a alcanzar en un plazo relativamente corto, se trata de promover el establecimiento de ciertas industrias básicas, productoras principalmente de bienes intermedios y de algunos bienes de capital, cuyo desarrollo permita generar el mayor incremento posible de la producción, asegurar el abastecimiento de otras actividades productivas y avanzar en el proceso de sustitución de importaciones. Algunas de las posibilidades que se están considerando actualmente cubren las siguientes

/ramas de

ramas de actividad: vidrio plano, envases de vidrio, tubería soldada, laminados de acero, bombillos eléctricos, fertilizantes, derivados del petróleo, fibra de rayón, cobre electrolítico e insecticidas.

En esas actividades industriales, que como las citadas sólo podrían establecerse a base del mercado común centroamericano, se dispone de un convenio industrial que garantiza efectivamente el mercado centroamericano para los productos de dichas industrias, les otorga los beneficios máximos de las leyes de estímulo industrial y, en general, les da completa protección como industrias del programa de integración. De esta manera se intenta crear condiciones que venzan las limitaciones principales que se oponen a su establecimiento.

En segundo lugar, y tanto por lo que se refiere a las industrias de integración como por lo que atañe al desarrollo económico en general, el programa dispone, como instrumento de financiamiento, del Banco Centroamericano de Integración Económica. Esta institución, cuyo convenio constitutivo se firmó en Managua (Nicaragua) en diciembre de 1960, iniciará sus operaciones en 1961 con un capital suscrito de 16 millones de dólares, con recursos adicionales suministrados por otras entidades internacionales y con un programa de promoción de inversiones industriales que tiende a satisfacer algunas de las principales necesidades del desarrollo regional. El Banco Centroamericano servirá también para canalizar el ahorro interno y el crédito extranjero hacia las actividades de integración económica, y es el medio que facilitará a los países la organización de un mercado de capitales que hoy no existe al nivel nacional ni siquiera en sus formas más incipientes.

Para eliminar como factor de localización las diferencias de tratamiento que conceden las leyes de fomento industrial a los distintos países, los gobiernos se han comprometido en el Tratado General a formular y adoptar un régimen centroamericano que unifique las legislaciones nacionales y coordine su aplicación. Se dispone ya de un proyecto de convenio sobre esta materia.

8. En materia de investigación tecnológica los gobiernos centroamericanos impulsan una constante y creciente labor por medio del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). Esta

/institución sirve

institución sirve a los gobiernos, a sus entidades descentralizadas y, particularmente, a la iniciativa privada de los países miembros. En el campo de su jurisdicción, el ICAITI sirve también a los organismos regionales encargados de orientar el Programa de Integración Económica. En otra dimensión, sus trabajos permitirán estudiar a fondo los recursos naturales del Istmo Centroamericano y procurar su mayor y mejor aprovechamiento.

9. La responsabilidad de promoción y orientación del desarrollo da origen a una serie de necesidades de organización y mejoramiento de la Administración Pública. En Centroamérica los gobiernos han venido propiciando desde 1953 el adiestramiento de sus funcionarios por medio de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC). Hasta ahora las actividades de enseñanza se llevaron a cabo al nivel general, pero en la nueva etapa en que ya ha entrado el Programa, se están vinculando en forma cada vez más estrecha a las necesidades que específicamente se derivan del proceso de integración: preparación de los funcionarios aduaneros encargados de la aplicación del arancel uniforme y del régimen de libre comercio; adiestramiento de administradores de las leyes de fomento industrial, y formación de personal especializado en la administración de programas de obras públicas.

10. En la presente nota se han señalado algunos de los aspectos del proceso de desarrollo integrado centroamericano en el marco del mercado común, y se han esbozado los principales lineamientos de las respectivas políticas conjuntas que siguen los países del Istmo. No se trata de una reseña exhaustiva, sino de una descripción de aquellos aspectos de dichas políticas que, además de constituir sus elementos más importantes, se encuentran en un estado de avance que permite emprender la fase de ejecución en el futuro más inmediato.