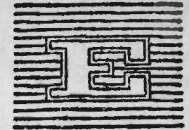


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/CCE/71
5 de febrero de 1957

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Cuarta Reunión
Guatemala, 18 de febrero de 1957

ESTADO GENERAL DEL PROGRAMA DE INTEGRACION DEL
ISTMO CENTROAMERICANO

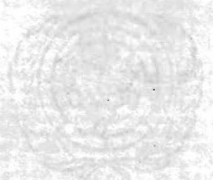
Informe de la Secretaría

Sumario

- I. El programa en su conjunto
- II. Significado y enfoque de la integración agrícola de Centroamérica
- III. El problema de la vivienda en Centroamérica

UNION NATIONALE

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
CENTRO AMERICANO

Quinta Sesion
Ginebra, Suiza, 13 de febrero de 1955

SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

ESTADO GUATEMALTECO

Los temas de la Sesion

Temas

1. El problema de la emigracion

2. El problema de la emigracion de los trabajadores extranjeros

3. El problema de la emigracion de los estudiantes

I. EL PROGRAM. EN SU CONJUNTO

1. Programa general

En agosto de 1956 se cumplieron cuatro años de actividades del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. El programa, realizado por los gobiernos de las Repúblicas de Centroamérica con la ayuda y asesoría de la Secretaría de la CEPAL y de expertos del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, ha constituido fundamentalmente un intento de cooperación multinacional para promover el desarrollo económico.

Las ideas centrales en que descansa el programa pueden resumirse como sigue:

a) Los países centroamericanos se encuentran en una etapa más o menos similar de evolución económica que favorece la cooperación entre ellos. Presentan, además, por razones de clima, geografía, recursos naturales, recursos humanos y dotación de capital construido por el hombre, diferencias de estructura económica que hacen posible la especialización y el comercio recíprocos como parte del proceso de desarrollo. La ampliación del mercado centroamericano mediante el libre comercio permite un mejor aprovechamiento de los recursos y de las inversiones existentes, con vistas a mejorar la eficiencia productiva y reducir los costos; puede dar lugar, asimismo, al establecimiento y desenvolvimiento ordenado de ciertas actividades industriales, y aun agrícolas y comerciales, cuya aparición en el escenario económico centroamericano se retardaría por muchos años --o implicaría altos costos reales de producción-- si tuvieran por mercado único el reducido de uno cualquiera de los países de Centroamérica.

/b) Las ventajas

b) Las ventajas que el libre comercio por sí solo trae al conjunto de Centroamérica y a los países en lo individual pueden ser aún mayores si, con vistas a una distribución adecuada de beneficios y a la obtención de economías de inversión, los países acuerdan entre ellos la forma en que deben concebirse y desenvolverse las actividades que requieran ya sea el mercado común centroamericano o la coordinación de proyectos nacionales paralelos.

c) El objetivo final al que la integración económica debe contribuir es el aceleramiento del proceso de desarrollo de Centroamérica. En consecuencia, tanto los programas gubernamentales de desarrollo nacional como las iniciativas industriales y agrícolas de los sectores privados pueden producir mayores resultados para cada país y para el conjunto del Istmo si en ellos se tienen en cuenta los alcances y las posibilidades de la integración centroamericana.

d) Como corolario, la integración requiere una cooperación y consulta cada vez más estrechas no sólo entre los gobiernos de las Repúblicas centroamericanas sino entre los diversos sectores privados que se interesan en cada rama de actividad. Asimismo, se precisa una creciente compenetración de objetivos y medios, dentro de cada país, entre los sectores oficiales y los privados. El programa necesita, por lo tanto, no sólo de mecanismos intergubernamentales como el Comité de Cooperación Económica integrado por los ministros de Economía; los Subcomités de Coordinación Estadística y de Comercio Centroamericano integrados por los funcionarios encargados de estas materias; las reuniones de técnicos en transporte, electrificación y otras que se han celebrado o proyectado, sino también de organismos sui generis como la

Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales, dependiente del Comité, a la que concurren tanto funcionarios de los gobiernos como representantes de la industria privada. Tendrán creciente importancia, asimismo, a medida que el programa evolucione, los mecanismos nacionales que puedan crearse con el fin de ordenar y canalizar debidamente los impulsos, iniciativas y proyectos que contribuyan a la política general de integración económica centroamericana.

e) Finalmente, la integración económica de Centroamérica, lejos de ser contraria a la intensificación de las relaciones económicas de cada uno de los países del Istmo con el resto del mundo, es un factor que las favorece en tanto permite elevar la productividad general y el nivel de vida. Al robustecerse la capacidad de Centroamérica para exportar sus productos y obtener mayores rendimientos, se fortalece a su vez la demanda de importaciones --de creciente diversidad-- necesarias para el desarrollo económico. Por otra parte, la gradual sustitución de importaciones de bienes de consumo por producción centroamericana permitirá destinar una mayor proporción de los ingresos en divisas que Centroamérica recibe a la importación de materias primas, combustibles, artículos semielaborados, equipo de transporte y, en general, equipo de capital, que en su mayor parte constituyen los productos característicos de los países en etapa avanzada de desarrollo industrial. Una vez que se realicen análisis y proyecciones del desarrollo económico general de los países centroamericanos se podrá precisar mejor el papel que corresponderá desempeñar, a largo plazo, a la política y al programa de integración; mientras tanto, habida cuenta de los ajustes que pueda requerir en las economías nacionales, este programa permite ventajas para Centroamérica que no son incompatibles ni con los intereses puramente nacionales ni con los internacionales exteriores al Istmo.

/Con arreglo

Con arreglo a las anteriores ideas básicas puede apreciarse mejor lo que ha significado hasta ahora el programa de integración económica y lo que puede esperarse de él a corto plazo. El programa --vale la pena recalcarlo-- debe considerarse en su conjunto. El examen de cualquier elemento aislado --sea institucional, industrial, de comercio, de transporte o agrícola-- tendería a destacar las ventajas o desventajas de un proyecto determinado para distintos países, o aún para sectores dados dentro de éstos, y encubriría los beneficios indirectos que se reciben de otros proyectos y las ventajas del programa como un todo para Centroamérica, tanto inmediatas como lejanas. El programa de integración debe evaluarse con una perspectiva amplia en la que queden comprendidas las realizaciones logradas hasta ahora en ciertos sectores y otras que deberán alcanzarse en una etapa más avanzada del mismo. Todo proceso de desarrollo --y más aún en el plano de la cooperación entre varios países-- tiene que realizarse escalonadamente; los beneficios que en una etapa dada recibe un sector económico se trasladan a otro u otros en etapas posteriores y, transcurrido un plazo, la interacción entre distintos sectores y la acumulación de efectos recíprocos produce beneficios que rebasan los límites de los sectores y países en los que fueron llevados a cabo los proyectos. El libre comercio y una adecuada movilidad intercentroamericana de los factores de la producción han de ser los cauces por los que se transmitan y difundan los efectos --originalmente limitados-- de los proyectos de integración.

La relación de lo que comprende hasta ahora el programa de integración de Centroamérica y el examen de los progresos alcanzados o

/del estado

del estado de los trabajos en cada uno de sus aspectos aparecen en una publicación reciente de la Secretaría, titulada La integración económica de Centroamérica: su evolución y perspectivas^{1/}. Este documento, publicado de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Comité de Cooperación Económica en su Resolución 27 (CCE) de 27 de enero de 1956, incluye el estudio de evaluación del programa que la Secretaría presentó al Comité en aquella fecha y reseña las actividades llevadas a cabo desde agosto de 1952 hasta julio de 1956. A la actual Cuarta Reunión, la Secretaría ha presentado por separado informes de progreso --que abarcan hasta diciembre de 1956-- en cuanto a los proyectos de comercio centroamericano, desarrollo industrial, transportes y coordinación estadística. Por su parte, los expertos de la FAO asignados al programa han redactado documentos sobre la etapa alcanzada en los trabajos a ellos encomendados^{2/}. A su vez, los directores del ICATI y la ESAPAC presentan sendos informes sobre las actividades de dichos institutos durante 1956^{3/}.

El Representante Regional de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas ha sometido asimismo un informe al Comité sobre los aspectos de asistencia técnica del programa^{4/}. Desde 1953, el programa ha contado con la importante y valiosa colaboración de las Naciones Unidas en el campo de la asistencia técnica. El Comité de Cooperación Económica ha solicitado y obtenido anualmente de la Junta de Asistencia Técnica los servicios de expertos de la AIT, la FAO, la OIT y la UNESCO, tanto para la

^{1/} Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, La integración económica de Centroamérica: su evolución y perspectivas (Doc. E/CN.12/422 /E/CN.12/CCE/33 Rev. 2/. Número de venta 1956, II.G.4, noviembre de 1956).

^{2/} Docs. FAO/CCE/57/1 a 4.

^{3/} Docs. E/CN.12/CCE/82 y 83.

^{4/} Doc. E/CN.12/CCE/72.

realización de estudios técnicos básicos del programa como para la labor docente de la ES.P.C y las tareas tecnológicas del IC.ITI, incluyendo becas y equipo. La asistencia técnica, como elemento colaborador del Comité, ha sido parte esencial del avance logrado hasta ahora en el programa de integración.

El resto del presente informe se destinará a poner de relieve los puntos más salientes del programa de integración en su conjunto sobre los cuales se espera se concentre la atención del Comité en el actual período de sesiones.

2. El proyecto de tratado multilateral de libre comercio y el desarrollo industrial

Desde el mes de abril de 1956 se ha encontrado en estudio por los gobiernos el proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, ^{1/} elaborado por una Comisión ad hoc de acuerdo con la resolución 23 (CCE) del Comité, de 26 de enero de 1956. El objeto del proyecto de Tratado es crear en Centroamérica una zona de libre comercio que abarque, progresivamente, un número creciente de productos naturales y manufacturados originarios de los cinco países participantes. La duración del Tratado, según la propuesta, sería por un mínimo de 10 años y entraría en vigor tan pronto como lo ratifiquen los cuerpos legislativos de dos de los países. El Tratado no reemplazaría a los convenios bilaterales de libre comercio vigentes entre algunas de las Repúblicas centroamericanas, ya que éstos pueden abarcar modalidades y productos no comprendidos en el tratado multilateral. Como anexo al proyecto de Tratado figura una lista de más de

1/ Doc. E/CN.12/CCE/67

180 productos para los cuales la Comisión ad hoc propuso el libre comercio y, como addenda del informe de la Comisión, dos listas más, una de productos de las llamadas "industrias de integración" --consideradas preliminarmente como tales por el Comité en su Resolución 27-- y otra de artículos que podrían disfrutar de libre comercio si pudieran, a pesar de ello, quedar sujetos a control de exportación siempre que fuera necesario para evitar situaciones de escasez en el país exportador.

Según estimaciones preliminares de la Secretaría, los productos de la lista anexa al proyecto de Tratado representaron en su conjunto, en 1955, alrededor del 22% del comercio intercentroamericano total; si se añaden los artículos que quedarían sujetos a control de exportación (addendum 3), la proporción se eleva a 40%. El comercio en artículos de "industrias de integración" es casi nulo, por tratarse de productos en su mayoría no manufacturados aún en Centroamérica; sin embargo, conforme se produzcan, permitirán elevar la proporción representada por los artículos considerados por la Comisión en las tres listas a más del 50% de un volumen aumentado de comercio intercentroamericano. Por otro lado, la importación total de los productos incluidos en las tres listas, procedente de fuera de Centroamérica y realizada por los cinco países, significó en 1955 alrededor del 28% de las importaciones globales de Centroamérica.

A la luz de éstas y otras consideraciones, el Gobierno de Nicaragua hizo del conocimiento de las Partes Contratantes del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), al que está adherido, su decisión de participar en el proyectado Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Durante la XI Sesión de las Partes

/Contratantes

Contratantes del GATT, celebrada en Ginebra en noviembre de 1956, se acordó, con base en el párrafo 10 del artículo XXIV del GATT y sujeto a que se avance positivamente hacia la formación de una zona de libre comercio centroamericana en el plazo de diez años, que Nicaragua puede acogerse a los beneficios que dispone el artículo XXIV respecto a la formación de zonas de libre comercio. Puede considerarse que esta decisión favorecerá la formación de la zona de libre comercio entre los cinco países de Centroamérica prevista por el proyecto de Tratado Multilateral.

Una de las estipulaciones importantes del proyecto de Tratado Multilateral es la referente a la equiparación de los aranceles que los cinco países centroamericanos aplican a países no centroamericanos sobre los productos objeto del convenio. Sobre esta materia y atendiendo a lo resuelto por el Comité en su Resolución 24 (CCE) del 26 de enero de 1956, la Secretaría ha realizado una serie de trabajos preparatorios para calcular y comparar los actuales gravámenes que pesan so
bre la importación de dichos productos en los cinco países. El Subcomité de Comercio tiene a su cargo estudiar estos datos y proponer al Comité lo que estime conveniente sobre el particular.

Otra cláusula importante del proyecto de Tratado se refiere a la igualación de las ventajas que, de acuerdo con las leyes nacionales de fomento, puedan recibir las industrias productoras de artículos objeto del convenio. La Comisión ad hoc asignó bastante importancia a este aspecto, particularmente en vista de que hubo en ella discrepancias sobre la situación en que quedarían los productos de las llamadas

1/ Véase el Documento E/CN.12/CCE/73.

"industrias de integración". Al no haber acuerdo sobre si el libre comercio se aplicaría a los productos de estas ramas industriales --cualquiera que fuera su procedencia centroamericana-- o solamente a los de las plantas industriales que se acogieran a cierto régimen y a ciertos compromisos derivados del mismo, la lista comprendida en el addendum 2 fué omitida de la lista anexa al proyecto de Tratado. Es decir, se dejaron fuera del proyecto precisamente algunos de los productos más interesantes desde el punto de vista de la integración económica centroamericana. El problema reside en que, por un lado, parecería conveniente, por razones de economía y de distribución equitativa de actividades en Centroamérica, que no hubiera duplicación innecesaria de plantas industriales en determinadas ramas, y en que, por otro, según las leyes nacionales, cualquier país podría mediante exenciones fiscales u otros estímulos hacer gravitar hacia él un número desproporcionado de las "industrias de integración" o provocar duplicación de inversiones y una competencia que pudiera reputarse como "desleal" en un sentido centroamericano.

Ahora bien, durante la Tercera Reunión del Comité en enero de 1956 se había previsto ya este problema y sus posibles soluciones: unificar las leyes de fomento industrial o formular un régimen centroamericano especial, mediante convenio, que las sustituya en lo que respecta a las industrias de finidas como de "integración", o sea las que requieran, para operar a una escala y nivel de producción adecuados, mercados adicionales al del país donde se establezcan la planta o plantas que la constituyan --sin que se prejuzgue si debe haber una sola planta para toda Centroamérica o varias. La Secretaría ha examinado las leyes de fomento industrial vigentes en Costa Rica, Guatemala y El Salvador, así como nuevos proyectos que han surgido en

los dos primeros, y ha hecho una comparación preliminar de las mismas. De ésta se deduce que, aparte de las diferencias en las exenciones fiscales, la principal discrepancia reside en la clasificación de las industrias sujetas a dichas leyes: totalmente nuevas, nuevas, necesarias, convenientes, integrales, fundamentales, de transformación, existentes, etc. Habría que unificar y simplificar criterios al respecto. Pero, aun con una ley uniforme en este aspecto, y suponiendo uniformes las exenciones totales o parciales sobre los impuestos a la importación de maquinaria, materia prima, combustible, etc., y sobre los impuestos a la renta, quedaría el problema de la desigualdad en las bases y tasas de los impuestos.^{1/} Si éstos no se pueden unificar, las tasas de las exenciones tendrían que ser distintas en cada país a fin de compensar las diferencias en las bases y tasas de los impuestos. No debe menospreciarse la complejidad de cualquiera de estas soluciones.

La posibilidad de un régimen especial para las industrias centroamericanas de integración fué estudiada por un grupo de expertos nombrados por el Comité conforme a la Resolución 26 (CCE) del 27 de enero de 1956. Dicho grupo redactó en junio del mismo año un proyecto de convenio general sobre industrias de integración^{2/} que define el alcance de éstas y establece los privilegios y obligaciones que deben ser comunes a dichas industrias y uniformes en los cinco países. Dada la

^{1/} El impuesto sobre la renta y las utilidades, por ejemplo, ofrece considerables diferencias y diversas modalidades en los cinco países, según podrá verse en el informe La política tributaria y el desarrollo en Centroamérica, Cap. IV, realizado por la Secretaría en cooperación con la Subdirección Fiscal y Financiera de la Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas (Doc. E/CN.12/CCE/66, 15 de septiembre de 1956).

^{2/} Véase el Informe del Grupo de Expertos (E/CN.12/CCE/68).

índole normativa del proyecto de Régimen, se acordó que para cada rama industrial que se incorpore al régimen se celebrarían convenios adicionales en que se estipule la localización de las plantas industriales, su capacidad y los aspectos pertinentes de su producción y operación previstos, así como de su desarrollo futuro. Pero nuevamente quedó sin resolver el problema de la incorporación al Tratado Multilateral de los productos de las industrias que se definan y acuerden como de "integración", por las mismas razones que dificultaron la adopción de un criterio común en la Comisión ad hoc que redactó el proyecto de Tratado.

Entre tanto, se puso en marcha otra pieza del mecanismo de la integración económica centroamericana: la Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales, creada conforme a la Resolución 28 (CCE) del Comité. En su primera reunión, celebrada en julio de 1956, los representantes de los sectores oficiales y de la iniciativa privada que la componen, después de considerar aspectos generales de la integración, entre ellos el proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio y el de Régimen de Industrias de Integración, pasó a examinar diversas iniciativas y propuestas de nuevas industrias y plantas industriales en Centroamérica, así como ampliaciones de las existentes. ^{1/} En el curso de las discusiones se hizo presente la conveniencia de que los gobiernos adopten un criterio definido en cuanto al Tratado y al Régimen como elementos condicionantes del desarrollo de determinadas industrias en Centroamérica. Posteriormente, los cinco gobiernos estuvieron de acuerdo en que se aplazara la segunda reunión de la Comisión de Iniciativas Industriales mientras el Comité no se pronunciara acerca de aquellos instrumentos o definiera más precisamente la política a seguir.

1/ Véase el Informe de la Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales (Doc. E/CN.12/CCE/69).

Se podrá apreciar, por consiguiente, que existe una relación íntima entre la política de libre comercio y la de integración industrial; la definición de estas políticas contribuiría sin duda a dar una base firme al programa de integración en general, sobre todo ahora que éste va pasando de la etapa de estudios generales, que caracterizó a los primeros tres años, a la de medidas e iniciativas encaminadas a traducir en realidad las aspiraciones e ideas expresadas por los gobiernos en un principio, que es el acento que el Comité ha puesto en el programa a partir de 1956.

3. El proyecto centroamericano de celulosa y papel

A la presente reunión concurren los primeros resultados de las investigaciones que han estado realizando expertos de la FAO sobre la localización y características de una posible planta de celulosa y papel en territorio de Honduras, conforme a lo recomendado por el Comité de Cooperación Económica en su reunión extraordinaria de 1955.^{1/}

La misión de la FAO ha llegado a conclusiones sobre los siguientes puntos: a) selección de la zona forestal más adecuada; b) determinación aproximada del volumen máximo de explotación forestal posible para la producción de celulosa y papel; y c) consideración de las diversas alternativas que existen en cuanto a la estructura de la producción (celulosa, celulosa y papel, principales clases de papel, etc.) y la capacidad de la planta a establecerse, teniendo en cuenta los costos probables de inversión total, los costos de instalación por

^{1/} Véanse los Documentos E/CN.12/CCE/75 y FAO/57/1/603 a 606.

tonelada de capacidad y la redituabilidad industrial específica de la planta, según se resuelva establecer una industria destinada al mercado centroamericano y a la exportación fuera del Istmo, o bien solamente a uno de estos dos mercados.

La misión hace ver que cualquiera que sea el tipo y tamaño de planta que se elija, es indispensable realizar el inventario forestal detallado por medios aerofotogramétricos, preparar un plan detallado de explotación forestal y formular un proyecto detallado para la planta. Además, deben estudiarse y proyectarse debidamente las obras complementarias en materia de caminos, rehabilitación de un puerto, etc. Por último, deberá profundizarse en el estudio del mercado fuera de Centroamérica, particularmente en la zona del Caribe.

Es éste el primer caso de una industria cuyo estudio, dentro del programa de integración, ha sido sugerido y promovido por el propio Comité de Cooperación Económica como elemento de una programación industrial a largo plazo. El hecho de que se someta a la consideración del Comité, junto con los proyectos de Tratado Multilateral de Libre Comercio y de Régimen Centroamericano de Industrias de Integración le da especial significado, por cuanto que a la vez que se plantea un proyecto concreto de integración y desarrollo coordinado, se contrasta dicho caso concreto con el problema general de la política comercial e industrial, mencionado anteriormente, que se haya de seguir en el futuro. Será sin duda útil considerar si la continuación del proyecto de celulosa y papel hasta la etapa de proyecto industrial definitivo y el estudio paralelo de la forma adecuada de su financiamiento deben depender de la adopción de un criterio definido sobre un posible régimen general de industrias de integración, o si podría seguirse

/otro camino,

otro camino, el de convenir un régimen para la industria de celulosa y papel por sí sola, atendiendo a sus características especiales. Si se optara por esta solución, habría que tener en cuenta, no obstante, que cualquier régimen para una industria determinada deberá contener principios y modalidades que por fuerza tendrían que repetirse en el que se aplique a otras industrias; no debe pasarse por alto tampoco la posibilidad de que otras ramas industriales, por existir ya o estar en proceso de desarrollarse y presentar aspectos de integración --por ejemplo, llantas o pinturas--, requieran tal vez una definición de su régimen aun antes que en el caso de la celulosa y el papel.

4. Examen preliminar de la industria textil

Esta rama industrial, que interesó al Comité desde 1952 y que es de las más importantes de Centroamérica, constituye un caso opuesto al de celulosa y papel: la industria ya existe en los cinco países centroamericanos, en diferentes estadios de desarrollo y nivel técnico, pero, ante posibilidades de considerable expansión, plantea la conveniencia de una coordinación adecuada, con vistas a mejorar su eficiencia estructural y los rendimientos de producción de las plantas individuales. El estudio preliminar redactado por el experto de la Administración de Asistencia Técnica constituye una base para entrar a estudios más detenidos de aspectos parciales, con la colaboración de los sectores industriales privados. Sería prematuro, quizás, pensar en un régimen especial para la industria textil del algodón dentro del programa de integración, aun cuando la necesidad de su desarrollo futuro ordenado parece evidente; en el caso de los tejidos de rayón y, en particular, de la elaboración de la fibra, el aspecto de integración pudiera ser más inmediato.

5. Transporte y energía

Los progresos realizados en materia de transporte y energía en los últimos cuatro años en Centroamérica demuestran que los gobiernos han puesto hincapié en el papel básico que desempeñan en el proceso de desarrollo. A través de los trabajos encomendados por el Comité a expertos de los programas de asistencia técnica, se continúa prestando atención a temas cada vez más concretos de transporte, entre ellos la reglamentación del tráfico por carretera, la coordinación de planes y especificaciones de caminos, la uniformidad de la legislación marítima y la mejora de los puertos y sus servicios. Es satisfactorio comprobar que muchas de las recomendaciones de la misión CEPAL/ANT sobre el transporte en Centroamérica realizada en 1953 se han estado cumpliendo en el plano nacional y en el centroamericano. Además, en noviembre de 1956 se firmó, entre los cinco países, el Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos de Motor que el Comité recomendó en su Resolución 15 (CCE) del 25 de enero del mismo año.

El desarrollo de la energía eléctrica, no obstante la creciente atención que recibe, afronta todavía numerosos problemas. De acuerdo con la Resolución 25 (CCE) del Comité, aprobada en la Tercera Reunión, se han hecho, con la colaboración de un experto de la Administración de Asistencia Técnica, los preparativos para una Reunión de Funcionarios Centroamericanos de Electrificación. Se espera que sirva de base a esta reunión un nuevo informe sobre la situación y perspectivas del desarrollo eléctrico en Centroamérica, redactado por el experto, que estará próximamente en manos de los miembros del Comité.

6. Financiamiento

Después del examen hecho en 1953 del problema de la creación y robustecimiento de los mercados de valores en Centroamérica, se pasó, de acuerdo con las recomendaciones del Comité, a la consideración de los sistemas tributarios como instrumentos que afectan el desarrollo económico en su doble papel de estimuladores o retardadores de la inversión privada, por un lado, y de recaudadores de fondos públicos, por otro. El estudio presentado ahora al Comité analiza los problemas tributarios en su conjunto y compara y examina con más detalle las principales formas de tributación --sobre la renta, al comercio exterior y sobre la propiedad--, además de considerar el caso del régimen aplicable a las empresas concesionadas extranjeras. El informe sugiere el tipo de mejoras que podrían realizarse y contiene recomendaciones de política fiscal a seguir.

7. Aspectos nuevos del programa de integración

En su Tercera Reunión, el Comité se interesó en diversos aspectos no considerados hasta entonces en su cuadro de actividades. Uno de ellos fué el problema demográfico de Centroamérica en su conjunto. Sobre éste se inician ya algunos trabajos que se pondrán a la consideración del Comité más adelante.

En el campo agrícola, pecuario y de pesca, en algunos de cuyos sectores han trabajado desde un principio expertos de la FAO solicitados por el Comité, se han comenzado también a estudiar los problemas generales que plantea una posible integración agrícola en

1/ Op.cit. Doc. E/CN.12/CCE/66.

Centroamérica. El capítulo II del presente informe ofrece algunas consideraciones sobre la materia, y por su parte un experto de la FAO llama la atención sobre aspectos del desarrollo agrícola que son pertinentes para la integración industrial.^{1/}

Conforme al deseo del Comité, expresado en su Resolución 27 (CCE), de que la Secretaría proponga nuevas medidas conducentes a la integración, se trae ahora a la atención del Comité otro problema básico del desarrollo económico y social de Centroamérica: el problema de la vivienda. La nota que aparece en el capítulo III del actual informe, redactada por un experto del programa de asistencia técnica, quizá pueda dar elementos al Comité para normar, en su caso, su interés en la materia de vivienda y en la promoción de su estudio sistemático, con la finalidad de hallar soluciones encuadradas dentro de la realidad centroamericana.

^{1/} Doc. FAO/CCE/57/1.

II. SIGNIFICADO Y ENFOQUE DE LA INTEGRACION AGRICOLA DE CENTROAMERICA

El desarrollo agrícola es uno de los aspectos parciales de todo proceso de desarrollo integral de una economía. Una economía que crece es una economía cuya agricultura también debe evolucionar hacia niveles superiores de productividad e ingresos. Además, el crecimiento industrial depende, en buena medida, de la existencia de un sector agrícola sano y eficiente, tanto en lo que respecta a la posibilidad de incrementar el producto de las actividades secundarias, como en lo que se refiere a la necesidad de contar con una demanda adecuada para la absorción de dichos incrementos.

La utilización de su potencial de recursos y el mejor aprovechamiento de su capacidad productiva actual constituyen el problema del desarrollo agrícola de los países centroamericanos. En él, es posible que existan algunos aspectos cuya solución podría lograrse mediante un enfoque de conjunto, como parte del esfuerzo general que tiende hacia la integración económica del Istmo.

En un sentido amplio, el programa de integración económica de Centroamérica trataría de alcanzar las transformaciones necesarias y el crecimiento futuro, como si la centroamericana fuera una sola agricultura. Este punto no debería perderse de vista como tesis ideal a largo plazo. Así podría asegurarse la identificación y aprovechamiento de las posibilidades que vayan apareciendo a medida que se extienda y acelere el desarrollo económico. No obstante, un enfoque realista ha de partir del principio de que la integración completa es una tesis ideal, cuya importancia radica en su status de principio orientador general y no en su aplicabilidad directa e inmediata.

/Un enfoque

Un enfoque realista tiene, pues, que reconciliar la tesis ideal con las circunstancias de la realidad, a fin de hacer posibles decisiones que lleguen a resultados prácticos.

Así se encuentra que algunos problemas e intereses agrícolas de los países centroamericanos, por sus raíces y soluciones comunes, pueden tratarse en un plano de conjunto. Otros, sin embargo, pueden requerir soluciones exclusivamente nacionales. La tarea de formular un programa de integración de posibilidades prácticas consiste, en consecuencia, en identificar, por un lado, los problemas que pueden y deben tratarse al nivel regional y, por otro, aquellos cuyas soluciones, a pesar de ser del resorte nacional, pueden afectar la situación de todo el Istmo.

Para esta tarea es indispensable trabajar con un concepto de integración que permita analizar el desarrollo agrícola de Centroamérica sin omitir aspectos que pueden ser significativos. Dicho concepto debe tomar en cuenta, necesariamente, el elemento de especialización de la producción, incluyendo los aspectos conexos de transporte y comercio. No obstante, se considera que sus alcances deben ampliarse para abarcar situaciones en que tal elemento no sea directamente aplicable, pero que influyen de un modo decisivo sobre la marcha del crecimiento económico regional.

La existencia de estos problemas sugiere que el programa de integración de las agriculturas centroamericanas debería formularse de modo que resulte en un desarrollo armónico de las mismas. Así pues, el concepto de integración para el campo agrícola ha de enunciarse como

/el logro

el logro de un crecimiento equilibrado que incluya la especialización y el comercio en aquellos niveles en que resulten beneficiosos, tanto regional como nacionalmente, pero que no se circunscriba por completo a tales posibilidades.

Hay una idea implícita en las observaciones anteriores que conviene apuntar expresamente. Una labor completa de programación del desarrollo agrícola entraña un esfuerzo grande y de extraordinaria complejidad, incluyendo aspectos que van desde los problemas sociopolíticos relativos al régimen agrario hasta la transformación de las condiciones tecnológicas en las que opera la economía agrícola.

En consecuencia, es lógico suponer que su solución entraña un trabajo de investigación que requiere un período relativamente largo y una cantidad apreciable de recursos técnicos, financieros y de organización. Entre otras cosas, sería indispensable llevar a cabo una labor descriptiva y de diagnóstico de la economía agrícola y de la economía general, incluyendo un estudio de las tendencias y estructura de la población, de la producción, de los ingresos y de la demanda, del comercio exterior, del sistema fiscal, de las inversiones públicas y del régimen de la propiedad.

Es indudable que un trabajo de investigación como el que se apunta es no solamente útil sino necesario para promover el desarrollo integral de la agricultura. Sin embargo, desde un punto de vista práctico debe aceptarse que dicho estudio debe planearse como una tarea realizable sólo a largo plazo, que debe adelantarse de acuerdo con las limitaciones impuestas por la escasez de los recursos necesarios y conforme los países vayan creando sus órganos de investigación, y éstos vayan produciendo ciertos estudios básicos de imprescindible necesidad.

/Sin embargo,

Sin embargo, el estudio que se viene mencionando no es esencial para comenzar a trabajar en el programa de integración agrícola y para tomar decisiones en un plazo más corto. Paralelamente al trabajo de recopilación de datos básicos de carácter general, es posible estudiar algunos de los problemas concretos que se plantean a los países centroamericanos, con vistas a una acción unificada o coordinada más o menos inmediata.

1. Algunos problemas de integración agrícola

Con base en los comentarios anteriores es posible señalar concretamente, aunque de un modo preliminar, algunos aspectos del desarrollo integrado de las agriculturas centroamericanas. Esto es fundamental para darle una orientación adecuada al trabajo de investigación que es necesario hacer a fin de formular programas a un plazo más o menos corto. Puesto que estas agriculturas no constituyen un todo homogéneo para los propósitos de la integración, resulta necesario identificar y segregar por lo menos algunas de las situaciones que ya presentan problemas importantes. Sólo así podrá determinarse su significado específico y la relación que guardan con el enfoque de conjunto.

Hay dos tipos principales de problemas, a saber: a) los que entrañan un proceso de localización especializada de la producción y b) los que requieren de un proceso de coordinación y planeamiento conjunto de programas nacionales.

Dentro del primer grupo pueden incluirse, en general, los productos característicos de la agricultura moderna, incluyendo materias primas para el desarrollo industrial, nuevas líneas de exportación, productos /alimenticios

alimentos superiores y ciertas industrias con estrecha dependencia de la agricultura. El segundo grupo comprende algunos productos característicos de la agricultura tradicional, entre ellos ciertos artículos de exportación y los elementos básicos de la dieta popular.

Desde el punto de vista del desarrollo económico general de Centroamérica, ambos grupos de problemas presentan numerosos puntos de contacto con tres de sus campos más importantes: la posición de Centroamérica frente al resto del mundo, la expansión de sus actividades industriales y la obtención de los abastecimientos alimenticios adecuados para satisfacer las necesidades de la población.

La composición de dichos grupos no debe considerarse rígida, aunque puede anticiparse que sus relaciones estarán estabilizadas en el período corto. Es posible que, una vez que los problemas del primer grupo comiencen a resolverse, la tesis de la localización especializada de la producción sea gradualmente aplicable a los del segundo.

Para propósitos analíticos, los problemas antes mencionados pueden reducirse a las tres categorías de productos a que se ha hecho referencia: a) materias primas para la industria, b) productos de exportación, y c) productos alimenticios de consumo interno (centroamericano).

2. Materias primas para la industria

La producción de materias primas para abastecer las necesidades industriales presenta un caso típico de desarrollo centroamericano basado en la especialización y el comercio. Con referencia a proyectos que ya están siendo considerados, incluye el mejoramiento de la eficiencia en la economía del algodón, el fomento de las líneas forestales y el desarrollo de la

/producción

producción de hule. Pero comprende también, con referencia a otros proyectos, la evaluación de nuevas fuentes de materia prima para la industria textil, el incremento y mejoramiento de la producción de aceites y grasas vegetales y el fomento de las líneas ganaderas para abastecer las necesidades de la industria del calzado y de la talabartería.

La adopción de un proyecto industrial que requiera materias primas de origen agropecuario presenta varios problemas económico-agrícolas de importancia. Una vez determinada la existencia -actual o potencial-, de un mercado de magnitud centroamericana, es indispensable localizar la zona o zonas que puedan especializarse en la producción de las materias primas requeridas. Para esto, deben tomarse en cuenta las condiciones ecológicas de dichas zonas, su posición en relación con el sistema de transportes y comunicaciones (actual y que se planea desarrollar a un plazo más o menos corto), así como el monto de las inversiones públicas y privadas que se necesitan para ponerlas en capacidad de producir económicamente.

En todo caso, pero especialmente en aquél en que la zona elegida forma parte de la explotación agropecuaria actual, el problema no se circunscribe simplemente al fomento de determinada materia prima. Sus ramificaciones se extienden mucho más, pues es necesario determinar el modo cómo la línea que se trata de fomentar puede o debe integrarse en la estructura existente de uso de los recursos.

El problema es uno de relaciones técnicas entre diversas líneas de producción, pero también es tecnológico y económico, en el sentido de que entraña el desarrollo de nuevas formas y procesos de producción y la

/canalización

canalización de ciertas cantidades de recursos hacia las nuevas líneas. Este último presenta, por la escasez usual de dichos recursos, la necesidad de mantener un equilibrio razonable entre los diversos sectores de la actividad agropecuaria, necesidad que no puede satisfacerse con base de un examen específico, sino que requiere de un análisis del conjunto.

El tipo de relación que debe establecerse entre la agricultura y la industria, por lo que hace a la producción de materias primas, ha de ser tal que asegure el suministro de las mismas en los volúmenes, formas y oportunidad necesarios para el adecuado funcionamiento de los procesos de elaboración y transformación. El establecimiento de esta relación no presenta mayor problema en el caso de una industria que se integra verticalmente, como ocurre, por ejemplo, en el proyecto de celulosa y papel. La situación es distinta cuando se trata de obtener las materias primas producidas por agricultores individuales, especialmente cuando sus unidades de explotación son numerosas y de pequeña magnitud. Entonces se presentan aspectos adicionales referentes a la estandarización de la producción, la creación y aplicación de normas de calidad, las relaciones contractuales entre los agricultores y las plantas industriales, el crédito agrícola, la venta y la demanda de los productos.

Cabe señalar dos consideraciones adicionales. La primera es que, dentro del marco general de un desarrollo industrial que se centra en la sustitución de las importaciones, el fomento de la producción de materias primas debe abarcar no solamente los renglones utilizados en fabricar nuevos productos acabados, sino también las materias primas propiamente dichas que se importen actualmente en cantidades apreciables para satisfacer las necesidades de las industrias ya establecidas. Teóricamente esto último presenta

/la posibilidad

la posibilidad de una integración agrícola en campos no necesariamente adaptables a la integración industrial.

La segunda consideración es que, una vez resueltos los problemas previos de un proyecto industrial de integración, incluyendo la magnitud del mercado y el establecimiento de zonas productoras de materias primas, la ejecución de los respectivos programas adquiere un carácter eminentemente nacional. Sin embargo, y particularmente en aquellos casos en que la planta industrial y la zona agrícola abastecedora de sus materias primas se encuentran en diferentes países, es obvio que existiría un marcado interés centroamericano de conjunto en su mejor desarrollo. Surge así la necesidad de planear y coordinar dichos programas al nivel centroamericano, incluyendo la evaluación periódica de sus resultados y la adopción de los ajustes necesarios.

3. Productos de exportación

Los productos de exportación presentan aspectos regionales distintos y analíticamente más complejos que los anteriores. Mientras la producción de materias primas para la industria se refiere al problema de la expansión económica centroamericana en función de sus mercados internos, el fomento de la producción de exportación se refiere a la posición de Centroamérica frente al resto del mundo, especialmente frente a los países más avanzados del mismo, de la cual depende en buena medida el ritmo alcanzable de desarrollo interno. En este caso el factor limitante no es la extensión del mercado, sino las fluctuaciones que éste manifiesta en su funcionamiento al nivel internacional.

/Por otra parte,

Por otra parte, el problema de las materias primas para la industria casi siempre tiene referencia al desarrollo de nuevas líneas de producción, en tanto que el de los productos de exportación siempre abarca apreciables segmentos de líneas ya existentes en las agriculturas nacionales.

La doble circunstancia de su carácter de artículos de producción ya desarrollada y de la existencia de un mercado extra-centroamericano indica que en este caso los aspectos de integración no pueden analizarse con los conceptos de especialización y comercio. Para determinar la aplicabilidad de la tesis a estos productos, falta ver si un programa conjunto de planeación y acción coordinados puede llevar a una solución más adecuada de los problemas existentes.

Es indudable, que por lo que se refiere a los problemas de venta y distribución, la tesis de la integración llena los requisitos de este criterio. La acción coordinada en esta materia fortalece la influencia de los países centroamericanos frente a los centros consumidores, permite el desarrollo de relaciones benéficas con otros países productores, hace posible una labor útil de promoción de mercados y facilita la distribución rápida y eficiente de la información económica.

Posiblemente, la tesis del crecimiento equilibrado se aplique a campos más reducidos -aunque no por eso menos importantes- en lo que se refiere a los aspectos de producción. Un problema común a todos los países centroamericanos es la necesidad de aumentar la eficiencia del proceso productivo, tratando, en lo posible, de no aumentar la capacidad productiva durable, v.g. sin incrementar la superficie actual de las plantaciones, con el fin de no agudizar su vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado exterior.

/Esto es

Esto es especialmente aplicable al café, ya que el crecimiento de la producción de cacao, por su nivel técnico actual relativamente bajo, posiblemente requerirá el incremento de las plantaciones y su explotación sobre bases más racionales y permanentes.

El aspecto centroamericano de este problema común radica en los beneficios que podrían obtenerse de un programa coordinado de investigación agronómica y económica, programa que no debería reducirse meramente al intercambio de información y experiencias útiles, sino que vendría formular en términos de un planeamiento de conjunto y, si fuera posible, de una supervisión unificada.

Uno de los asuntos a que podría prestársele especial atención es el estudio de la aparente inelasticidad de la producción de café en relación con el estímulo favorable de los precios. Es posible que el fenómeno no se deba, necesariamente, al alto nivel de productividad alcanzado por los países centroamericanos en estas líneas, sino a la existencia de relaciones físicas más complejas que condicionan los efectos de la introducción de nuevas tecnologías, y que acaso requieran de un esfuerzo más completo y diversificado para aprovechar debidamente las oportunidades que presenta el incremento de los precios.

Otro problema de producción con aspectos centroamericanos importantes es el del establecimiento de normas comunes para la clasificación de los productos y la implantación de un programa tendiente a mejorar y uniformar las calidades producidas. Esta materia se relaciona íntimamente con los problemas de la demanda, pues podría contribuir a la creación de condiciones propicias para una segmentación o ~~cuasi-segmentación~~

/de ciertos

de ciertos componentes del mercado internacional en beneficio directo de los intereses centroamericanos.

El desarrollo y fomento de nuevos productos exportables también constituye un problema importante, en cuyo análisis otra vez puede aplicarse el concepto de especialización en términos significativos. Ciertos productos tropicales como la palma africana, el abacá y el henequén, así como la ganadería de carne presentan otras tantas posibilidades en este campo.

El planteamiento de dichas posibilidades entraña el estudio de algunos aspectos muy delicados. Entre ellos, el principal es quizá el que se deriva de la necesidad de fomentar las exportaciones, pero reduciendo a un mínimo el riesgo de las nocivas fluctuaciones de los mercados. Esto sugiere de inmediato la importancia de vincular los proyectos respectivos a los programas de iniciativas industriales. Es difícil concebir un crecimiento sano del comercio exterior si éste no se obtiene a base de productos sometidos a un grado razonable de elaboración.

Si se pueden resolver tales aspectos, los programas respectivos deberían apoyarse y estimularse amplia y vigorosamente. No hay que perder de vista que una elevada capacidad para importar bienes de capital no es solamente el resultado de la sustitución de importaciones de bienes de consumo, sino también de un nivel creciente de exportaciones. Además una estructura diversificada de estas últimas protege contra el riesgo de condiciones cambiantes de la demanda.

4. Productos alimenticios de consumo interno

Esta categoría de productos presenta un problema de la mayor importancia, común a todos los países centroamericanos, que consiste en la

/aparente

aparente incapacidad de éstos para alimentarse a sí mismos. Así lo indican las estadísticas de importación, en donde se registran sustanciales compras exteriores de alimentos de todas clases. El problema es de tal magnitud que todo análisis de integración que no examine las posibilidades que para resolverlo pueda ofrecer una acción centroamericana conjunta quedaría incompleto y limitaría apreciablemente sus alcances.

Conviene dividir los artículos alimenticios en dos categorías: los productos básicos (granos), como el maíz, el frijol y el arroz, y el resto de los productos, que podrían denominarse "productos superiores".

Productos superiores. Estos comprenden, entre otros, artículos agrícolas como las frutas y las legumbres, y los de origen animal como la carne, el pescado, el huevo, la leche y sus derivados. Presentan varias características de interés. En general, son productos de bajo consumo per capita, con una demanda interna que se centra en los grupos de ingresos más elevados que el promedio nacional. Por el lado de la producción, su desarrollo es incipiente y responde a procesos técnicos muy rudimentarios.

Cuando, a pesar de estas circunstancias, el volumen producido aumenta, como ocurre en el caso del ganado vacuno, la oferta resultante tiene que orientarse hacia el mercado exterior o absorberse en parte en el país a precios que la limitada extensión del mercado interno reduce a niveles de pérdida. Sin embargo, en la mayoría de los casos la producción de estos artículos es muy pequeña, originándose así las importaciones antes mencionadas que, en el total, representan sumas no despreciables.

/Convendría

Convendría comenzar a plantear el problema del fomento de estas líneas, porque ellas incluyen lo que podría llamarse productos del futuro. Es indudable que, frente al incremento de los ingresos y a la política de nutrición, la agricultura moderna habrá de evolucionar en ese sentido, para adaptarse a los cambios ocurridos en los hábitos de consumo de la población.

Hay varias posibilidades centroamericanas de conjunto bien definidas que sería interesante examinar. Como casi ninguna de las líneas bajo estudio forma parte de la agricultura tradicional, quizá sea posible plantearlas en términos de una integración basada en la especialización y el comercio. La necesidad de contar con un mercado de suficiente magnitud refuerza la validez de esta tesis. Hay que tener en cuenta que los efectos del incremento de los ingresos sobre los hábitos de consumo operan especialmente en el período largo. A corto plazo, sólo un mercado centroamericano de conjunto podría proveer una demanda adecuada.

Es más, sería conveniente contar a las exportaciones como componente de importancia en el estudio de la estructura de dicha demanda potencial. La magnitud relativamente pequeña del mercado presente, aún al nivel centroamericano así lo sugiere. Además, el carácter eminentemente superior de los productos bajo estudio apunta hacia una demanda futura creciente en el mercado internacional, por lo que sería útil estudiar la posibilidad de constituirlos en nuevas fuentes de divisas, con el consiguiente aumento de la capacidad para importar.

Lo anterior presenta, de inmediato, la necesidad de vincular el fomento de dichas líneas al proceso de desarrollo e integración industrial,

/para crear

para crear fuentes adicionales de empleo y poder operar más seguramente en el plano internacional.

En realidad, el establecimiento de plantas industriales, tales como empacadoras de carne, enlatadoras de frutas y legumbres y fábricas de productos lácteos, constituye una parte esencial del análisis, aunque no se tome en cuenta la posibilidad de incrementar el comercio exterior. Sólo así podría lograrse una utilización completa de los productos primarios, incluyendo el aprovechamiento de los subproductos. Asimismo, no hay que olvidar que la mayoría de los referidos artículos son perecederos, con producción marcadamente estacional, todo lo cual indica la necesidad de industrializarlos si se desea mantener un mercado estable.

Productos básicos. Los productos alimenticios básicos de Centroamérica son el maíz, el arroz y el frijol. En este caso, los problemas que afrontan los cinco países son totalmente distintos a los anteriores. Hasta ahora, los análisis se han referido a situaciones en que es necesario fomentar la producción de nuevas líneas, para abastecer un mercado de tipo industrial más o menos protegido; o expandir selectivamente las ventas de exportación; o consolidar los centros de consumo de todo el Istmo para fortalecer un mercado insuficiente, y así poder fomentar la producción de ciertos artículos. La diferencia, en el caso de los productos básicos, es que no se trata de líneas nuevas sino de líneas más bien tradicionales; que no se opera con una o dos unidades de consumo sino con una demanda atomizada, y que el mercado, sin ser ilimitado, tampoco es reducido como en el caso de la carne, las frutas y las legumbres.

/Por la importancia

Por la importancia que tienen el arroz, el maíz y el frijol en la dieta popular centroamericana, su abastecimiento en cantidades adecuadas es uno de los deberes elementales de los gobiernos y una fuente de preocupación permanente. El caso general puede describirse en términos de un elevado volumen normal de producción en relación con el consumo total, pero que, no obstante su magnitud, resulta con frecuencia insuficiente para satisfacer las necesidades nacionales; y en cambio, esporádicamente excede a la demanda y ocasiona sobrantes de difícil colocación.

Las fluctuaciones que experimenta la producción de granos son reflejo de dos hechos importantes: la fundamental dependencia de la agricultura centroamericana de las eventualidades climatológicas -lo cual es indicio de su bajo nivel de productividad y avance tecnológico- y una política agrícola de impulsos, que no siempre puede fijarse metas concretas por la carencia de informaciones técnicas y estadísticas indispensables.

El problema consiste, pues, en determinar las necesidades del consumo, para luego instituir programas tendientes a crear una capacidad productiva permanente, que elimine los faltantes crónicos y que lleve la producción hasta los límites de la autosuficiencia.

Es claro que por el control imperfecto que se tiene sobre muchos de los factores que afectan a la agricultura, el incremento de la capacidad productiva no se detendrá en esos límites, sino que los rebasará en ocasiones para producir algunos excedentes. Interesa, sin embargo, reducir la magnitud posible de tales excedentes, sin aumentar, claro está, el riesgo de no alcanzar las metas que se fijan. No hay que perder de vista que el arroz, el maíz y el frijol son artículos que con frecuencia no pueden competir ventajosamente en el mercado exterior.

/Su condición

Su condición de productos inferiores hace pensar que el fomento de su producción no debe considerarse como vehículo directo de desarrollo económico. Sin embargo, mientras no se logren volúmenes de producción permanentemente adecuados, el problema de estos productos constituirá una rémora para el propio desarrollo, por el tiempo, los esfuerzos y los recursos que su atención seguirá demandando. Entonces, cuando se superen las urgencias que él entraña, todo ese tiempo, esfuerzos y recursos podrán aplicarse con provecho al estudio de problemas de mayor trascendencia para el crecimiento.

A largo plazo, es de prever que el consumo per capita de estos artículos se reducirá a consecuencia del aumento de los ingresos y de su sustitución por artículos superiores, aunque se eleve el consumo total en razón del incremento demográfico. Sin embargo, a corto plazo debe esperarse un consumo per capita muy similar al que prevalece en la actualidad, lo cual, unido a la alta tasa de crecimiento de la población, indica la necesidad de incrementar apreciablemente el volumen producido para satisfacer los requisitos del consumo. Esta es una primera aproximación por el lado de la demanda, que puede tomarse como punto de partida para fijar los lineamientos generales del problema.

Por el lado de la oferta la situación es más complicada, pues además de la necesidad de acumular los datos necesarios sobre la cantidad de recursos actualmente dedicada a la producción de artículos básicos y sobre los coeficientes técnicos de la misma, es indispensable determinar la forma en que se tratará de obtener los incrementos. A este respecto,

/la peculiar

la peculiar naturaleza de la situación, frente al problema del desarrollo económico, sugiere la conveniencia de obtenerlos a base del cambio tecnológico, y con aumentos relativamente menores en la cantidad total de insumos.

Es natural que en estos casos los aspectos relativos a la integración centroamericana no pueden tratarse con los conceptos de especialización y comercio. Tal cosa se debe al carácter tradicional, de productos ya establecidos, que tienen estos artículos, y a la autonomía y flexibilidad con que necesitan contar los cinco países para resolver algunos problemas, particularmente los de escasez. De ser aplicable, la tesis de la integración debe entonces formularse dentro del concepto de crecimiento equilibrado y coordinado. Si una acción centroamericana conjunta puede coadyuvar en la tarea de asegurar abastecimientos permanentemente adecuados de productos básicos, el esfuerzo por la integración estará plenamente justificado.

Para determinar la existencia de aspectos con posibilidades de solución centroamericana es necesario partir de un examen de los programas nacionales de fomento que actualmente se adelantan en esta materia. Uno de los propósitos de dicho examen sería la evaluación de los medios empleados para alcanzar el objetivo de la autosuficiencia y la identificación de los campos en que una acción multinacional podría mejorar la efectividad de tales medios. También habría que estudiar, desde el punto de vista de sus consecuencias, si la realización de los programas en vigor podría originar situaciones que ameriten un enfoque centroamericano.

Con respecto al primer propósito, sería de suma utilidad evaluar la eficiencia comparativa de medios tales como el fomento de semillas mejoradas e híbridas, la utilización de fertilizantes e insecticidas, la

/mecanización

mecanización agrícola, la política de precios mínimos, el desarrollo de los transportes y las comunicaciones y los programas de almacenamiento.

De manera preliminar puede adelantarse que las posibilidades de acción centroamericana conjunta que convendría estudiar son el planeamiento y ejecución coordinados de los programas de investigación agronómica y económica; la producción integrada y especializada de semillas híbridas y mejoradas; la reducción de los costos de los insumos importados, como los fertilizantes, los insecticidas, los herbicidas y los combustibles; el mejoramiento y la racionalización de las facilidades físicas de los mercados, y la coordinación de los programas de construcción de facilidades de almacenamiento, tanto en lo que respecta a su capacidad total como a su localización geográfica.

Por otra parte, un enfoque centroamericano general podría traer resultados benéficos para la efectividad de las propias políticas nacionales, en el sentido de que pondría a su disposición las experiencias favorables obtenidas por los diferentes países, en campos tales como la administración del crédito agrícola; el transporte, la conservación y el almacenamiento de los productos; la distribución de semillas y fertilizantes, y los métodos de extensión agrícola.

Con respecto al segundo propósito, el estudio debería partir de una observación fundamental, cual es que los cinco países centroamericanos cuentan en la actualidad con programas de fomento que tienen esencialmente el mismo objetivo, de alcanzar un nivel de producción que les permita autoabastecerse de artículos básicos en la dieta popular. En estas condiciones, es fácil prever la posibilidad de que aparezcan

/excedentes no

excedentes no colocables en el Istmo, por el mismo hecho de la exclusividad nacional de dicho objetivo. Es indudable que éste constituiría un problema de carácter eminentemente centroamericano de conjunto, cuya profilaxis supone necesariamente un mínimo de coordinación de tales programas que, al nivel nacional, abarcara un conocimiento adecuado de la acción que paralelamente toman los otros países.

A un plazo más largo, puede concebirse que el proceso de coordinación se lleve a cabo mediante un sistema centroamericano de metas de producción, diseñado no tanto para el fomento del comercio intracentroamericano, sino para hacer posible la autosuficiencia nacional evitando, por una parte, la creación de excedentes generales de magnitud indeseable y, por otra, que los países tengan que acudir a fuentes alejadas de abastecimiento para procurarse los faltantes que esporádicamente se produzcan.

Para esto, debería contarse poco a poco con los datos estadísticos necesarios sobre superficies sembradas, estado de los cultivos y volumen de la producción. Para disponer de los datos sobre superficies sembradas y volumen final de la producción se requerirá de un período de varios años, a fin de desarrollar una metodología y un mecanismo de recolección que permita obtenerlos oportuna y económicamente.

El conocimiento del estado de los cultivos y del volumen del tráfico comercial es un problema que parece tener una solución relativamente más fácil. Casi de inmediato, y con un costo relativamente pequeño, podría pensarse en el establecimiento de un servicio regional de información que, por ejemplo trimestralmente, diera a conocer las condiciones en que se desarrolla el ciclo agrícola, los volúmenes recibidos en los principales centros de concentración, las existencias de las instituciones reguladoras

/de carácter

de carácter estatal y las condiciones generales de la demanda.

Desde el punto de vista de la ejecución de los trabajos, el servicio sería de carácter nacional, realizable mediante modestas adiciones al personal de las secciones o departamentos respectivos de las Direcciones de Estadística o los Ministerios de Agricultura. Pero su planeamiento y divulgación deberían hacerse al nivel centroamericano, para unificar conceptos y satisfacer las necesidades informativas de los cinco países.

5. La integración agrícola y el desarrollo industrial

Hay un aspecto que presenta el desarrollo industrial, en conexión con la integración agrícola, cuya importancia amerita por lo menos un breve comentario. Se trata de la necesidad de orientar las iniciativas industriales de modo que faciliten la solución de los problemas esbozados anteriormente.

Es indudable que el fomento de las materias primas de origen agropecuario, de las líneas de exportación y de los productos alimenticios requerirá de una cantidad apreciable de insumos de procedencia industrial, como los fertilizantes, los insecticidas, los herbicidas, los combustibles, los implementos agrícolas y los alimentos y concentrados para aves y ganado.

Algunos de estos insumos se importan actualmente en volúmenes y valores de sustancial magnitud. Otros, todavía no se importan ni se producen, por lo incipiente del desarrollo agrícola en ciertos renglones. Pero cualquiera que sea la situación, sería muy conveniente que, al considerar la expansión industrial, se consideren con la debida importancia los proyectos que tiendan a resolver el problema de

/los abastecimientos

los abastecimientos de insumos para la agricultura, Así se iría logrando una reducción ventajosa de los costos, facilitando y estimulando la integración y el desarrollo agrícolas, y se adelantaría en la tarea de lograr un proceso de crecimiento económico general más rápido y equilibrado.

Los procedimientos de trabajo para la explotación de los recursos naturales y el desarrollo de las actividades económicas y sociales en el país, así como el proceso de crecimiento económico general, más rápido y equitativo.

III. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN CENTROAMÉRICA ^{1/}

Hasta hoy no se ha hecho un estudio global del problema de la vivienda en los países centroamericanos. Sin embargo, se cuenta con algunos estudios parciales y con los informes y memorias de los ministerios y las instituciones que están abocados a su estudio, y a la luz de los mismos puede afirmarse que presenta en todos ellos características similares.

La población actual de Centroamérica se estima en cifras redondas en unos 9 millones de habitantes, de los cuales 3 millones corresponden a Guatemala, 1.900.000 a El Salvador, 1.700.000 a Honduras, 1.260.000 a Nicaragua, y un millón a Costa Rica.

La economía de estos países, como es bien sabido, es predominantemente agropecuaria y, como consecuencia, es alto el porcentaje de la población rural, el cual representa de un 60 por ciento a un 65 por ciento, aun cuando desde luego, es más alto en Honduras, Nicaragua y Guatemala que en El Salvador y Costa Rica. En las áreas urbanas y suburbanas reside, por consiguiente, entre un 35 y un 40 por ciento de la población. El fenómeno tan generalizado en los países de América Latina de gran concentración en las ciudades presenta características más acentuadas en Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

Asimismo, al igual de lo que acontece en el resto de los países latinoamericanos, se estima que un 70 por ciento de la población, o sea 6.300.000 habitantes, reside en habitaciones inadecuadas, en cuya construcción predominan los sistemas primitivos, el empleo de los materiales que se

^{1/} Nota redactada por el asesor en financiamiento de la vivienda, de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, Dr. Carlos Leónidas Acevedo.

tienen a la mano, sin procesos de industrialización, y con base en diseños proclives al hacinamiento y la insalubridad, con el grave perjuicio que ello representa para el progreso social.

En cuanto al 30 por ciento restante, 2.700.000 habitantes, apenas una cuarta parte, 675.000 habitantes, vive en casas higiénicas y confortables. Al analizar la situación de las tres cuartas partes restantes, se ve que la mayoría vive en casas de una sola habitación, pisos de tierra, con techos inadecuados, sin servicios sanitarios adecuados y, a veces, sin ninguna clase de servicios.

Los materiales que se emplean son también similares: pisos de tierra o de ladrillo en el campo; paredes de bahareque, palma, zacate, tablas, cañas y palos; techos de teja, lámina, madera, palma y zacate, según las distintas posibilidades económicas de los ocupantes. En las áreas metropolitanas las construcciones son modernas, generalmente de pisos de ladrillo, de cemento, techos de concreto (hormigón) y paredes de ladrillo, blocks de cemento, a base de estructuras de hormigón armado. No obstante, no faltan en las ciudades de provincia y en las áreas suburbanas, las construcciones de adobe y bahareque, y la multiplicidad de viviendas que no llenan los requisitos mínimos de habitabilidad e higiene.

Es interesante, desde luego, anotar que todos los países centroamericanos son deficitarios en cemento. Fábricas con capacidad conjunta de 236.000 toneladas al año funcionan en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; Honduras y Costa Rica están en proceso de montar sus propias fábricas.^{2/} Con la única excepción de Guatemala, que casi se

^{2/} Véase Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, La integración económica de Centroamérica. Su evolución y perspectivas (Nº de venta 1956, II, G.4), pp. 20-21.

abastece por sí misma, los demás países importan cantidades substanciales; pero aún Guatemala está todavía lejos de haber logrado una situación satisfactoria, pues su consumo es de apenas 25 kilogramos por habitante, o sea un poco más de la tercera parte del consumo promedio registrado para América Latina, que es de 73 kilogramos por habitante.

Todos ellos importan grandes cantidades de hierro destinado a la construcción, así como también herrajes, cerraduras, chapas, molduras para puertas y ventanas, implementos para instalación eléctrica, tuberías para agua potable, vidrio, pintura y servicios sanitarios, especialmente baños de regadera, artesas, lavamanos e inodoros.

Aun la industria de la madera no ha adquirido el desarrollo correspondiente, a pesar de las excelentes condiciones que presentan la mayoría de los países del Istmo.

Se tiene la seguridad de que la "estandarización" de algunos materiales, la localización de las fábricas en relación a distancias y materia prima y un buen sistema de proveeduría sería capaz de producir excelentes resultados y substanciales economías.

Todo lo anterior es de capital importancia, al entrar a considerar el problema de los costos en relación al déficit y a la capacidad de los sectores interesados.

No hay cifras precisas en cuanto al déficit. Si se parte de la base de una población de 9 millones de habitantes y de una familia censal de 4,5, se tendría que se necesitan 2 millones de viviendas para alojar a la población. Ningún estudio de los efectuados hasta ahora es capaz de indicar si existe en Centroamérica tal número de viviendas. En cambio, es dable

/afirmar a

mismos sus viviendas, y que en realidad lo que más necesitan es asistencia y orientación técnicas para lograr mejores diseños, empleo de materiales de buena calidad y mejoría sanitaria, se piensa que la inversión monetaria no debería exceder de 300 dólares por vivienda, caso en el cual se tendría que un plan de 800.000 viviendas rurales requeriría una inversión de 240 millones de dólares en total, o 9,6 millones de dólares anuales en un plazo de 25 años.

La inversión total sería, por consiguiente, de 26,4 millones de dólares anuales.

¿Qué posibilidades tendrían los países centroamericanos de financiar un programa de esta naturaleza? También en esto deberá procederse a base de cálculos y aproximaciones. Según estimaciones del Consejo Nacional de Economía de Guatemala, este país invierte en vivienda entre 6 y 10 millones de quetzales por año. En El Salvador, según estimaciones del Departamento de Estudios Económicos del Ministerio de Economía, la suma que se invierte es similar. No hay detalles de lo que invierte la iniciativa privada, pero se estima que en total es de un 3 por ciento a un 4 por ciento del ingreso nacional, el cual fué estimado en 1950 por una Misión de las Naciones Unidas en 808,5 millones de colones. En cuanto al gobierno, las inversiones en vivienda durante los últimos cinco años (1950-1954) revelan un promedio de 7,3 millones de colones, o sea un 6 por ciento del presupuesto nacional.

En Costa Rica, la inversión de la iniciativa privada fué en el año de 1955 de 55,3 millones de colones que equivalen a unos 8 millones de dólares. En cuanto al gobierno, está supuesto a invertir a través del Instituto

Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) el 3 por ciento de los ingresos del presupuesto nacional, los que fueron en el año de 1955 de 272,8 millones de colones, equivalente a unos 41 millones de dólares, lo cual permitirá al INVU contar con sumas mayores de un millón de dólares por año.

Se ignoran los datos de Nicaragua y Honduras, pero se puede estimar a la luz de las cifras anteriores correspondientes a Guatemala, El Salvador y Costa Rica, que una meta de 26 millones de dólares por año no es exagerada para América Central.

El problema estriba en que estos recursos se canalizan en gran mayoría hacia la edificación comercial (locales para oficinas, comercios, arrendamientos altos), fábricas y viviendas lujosas.

Habría que buscar, por consiguiente, la manera de canalizar hacia los programas de vivienda de interés social, los ahorros del público en proporción adecuada; pero todo ello demanda la formulación de planes previos en los cuales deberían mancomunar sus esfuerzos los cinco países de Centroamérica dada la importancia que representan y representarán para sus economías inversiones de esta naturaleza.

Será necesario tener en cuenta que, si bien los programas podrán incrementarse mediante la acción de la iniciativa privada, será imprescindible que el Estado adopte una política nacional, en cada país, que asegure la estabilidad de los mercados en cuanto a la producción de viviendas, y además, ganancias razonables para los inversionistas.

En relación con lo anterior, será también necesario tener en cuenta las limitaciones financieras de los países centroamericanos, especialmente aquéllas que se originan en la poca capacidad de pago de sus habitantes.

El ingreso per capita promedio es en Centroamérica de alrededor de los 175 dólares al año. En lo que se refiere al 80% de la población, recibe ingresos sumamente bajos, y en no pocos casos se encuentra al margen de la economía monetaria.

Esta situación influirá, no cabe duda, muy fuertemente en la limitación de los programas de vivienda a base de los mecanismos crediticios habituales, y hará imprescindible la acción del Estado, por una parte, para abatir los costos, y por otra, para suplir en la medida en que ello sea posible las deficiencias de la capacidad de pago, bien para la compra o para el arrendamiento de las viviendas, y desde luego, para el servicio financiero de las inversiones (administración, intereses, gastos escriturales, etc.)

En cambio, son índices halagadores el gran incremento que ha tomado la acción de las compañías de seguros y del sistema de ahorro y préstamo, así como también la posibilidad de emitir valores con destino a la financiación de la vivienda, cuando los papeles respectivos se rodean de las garantías necesarias y se destinan a operaciones sanas.

Todos estos hechos y circunstancias, llamados a tener repercusión en las economías centroamericanas, merecen conocerse en forma más detallada y profunda, especialmente en lo que compete al desarrollo de la industria de materiales de construcción, a la economía de divisas como consecuencia de un mejor empleo, de los materiales locales, a la canalización de ahorros hoy dedicados a consumos no necesarios hacia las inversiones en vivienda y al ordenamiento de la producción de viviendas, con el fin de no producir impactos inflacionarios peligrosos

/derivados

derivados de programas ambiciosos que no guarden correlación con la producción de materiales y con la capacidad de los sistemas de abastecimiento actuales.

Por estas razones, se incluye en el presente informe este capítulo dedicado a vivienda, porque guarda una vinculación estrecha con ciertos aspectos, como los anteriormente enumerados, que son objeto de la preocupación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Pudiera ser de interés para éste promover y auspiciar, en el plano centroamericano, una discusión y un estudio detallados y a fondo del problema de la vivienda, en sus aspectos técnicos, financieros, económicos, industrial y social, con objeto de procurar, hasta donde sea posible, soluciones comunes a los cinco países centroamericanos y que encierren la cooperación de los cinco gobiernos y de los sectores de la iniciativa privada.

... de los programas...
... con la capacidad de los sistemas de procesamiento de datos...
... Por estas razones, se debe...
... vivienda, por lo que...
... como los...
... del Comité de Cooperación...
... de los...
... y un estudio...
... aspectos técnicos, financieros, industriales y sociales...
... hasta donde sea posible, soluciones...
... y que...
... de los recursos de la industria privada.