

NACIONES UNIDAS



CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



RESTRINGIDO  
CEPAL/MEX/74/22  
Noviembre de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PLANTEAMIENTOS Y POSIBLES MEDIDAS EN TORNO AL PROBLEMA  
DEL DESARROLLO EQUILIBRADO EN CENTROAMERICA



## INDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Presentación  | 1             |
| I. Conceptos y planteamiento general  | 3             |
| 1. La evolución del concepto de desarrollo equilibrado en la integración centroamericana  | 3             |
| 2. La concepción del desarrollo equilibrado dentro del contexto del perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano                     | 4             |
| 3. La primera etapa de la política de desarrollo equilibrado en el Mercado Común Centroamericano reestructurado   | 9             |
| 4. Recapitulación   | 16            |
| II. Experiencias que proporcionan los esquemas de desarrollo equilibrado aplicados en Centroamérica y en otros procesos de integración                            | 17            |
| 1. Introducción   | 17            |
| 2. Las experiencias   | 17            |
| a) Centroamérica  | 17            |
| b) El Grupo Andino  | 21            |
| c) Africa   | 22            |
| d) Europa   | 23            |
| 3. Conclusiones   | 25            |
| III. Medidas que podrían conducir al desarrollo equilibrado   | 27            |
| 1. Introducción   | 27            |
| 2. Los instrumentos de la política de desarrollo equilibrado dentro del contexto de la integración centroamericana  | 27            |
| a) Coordinación de políticas de desarrollo  | 28            |
| b) Creación y financiamiento de un fondo especial dentro del Banco Centroamericano de Integración Económica para impulsar las actividades productivas en Honduras | 31            |
| c) Otras actividades del Banco Centroamericano de Integración Económica   | 33            |
| d) Estímulos fiscales   | 33            |
| e) Aranceles desiguales selectivos y restricciones al libre comercio  | 35            |
| f) Comentarios finales  | 36            |
| 3. Itinerario de la política del desarrollo equilibrado   | 37            |
| 4. Arreglos institucionales   | 39            |
| 5. Recapitulación   | 40            |

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The primary data was gathered through direct observation and interviews, while secondary data was obtained from existing reports and databases.

The third section provides a detailed description of the data analysis process. This involves identifying trends, patterns, and anomalies within the dataset. Statistical tools and software were used to facilitate this process, ensuring that the results are both accurate and reliable.

The fourth section discusses the implications of the findings. It highlights the key insights gained from the analysis and how these can be applied to improve organizational performance. The author also addresses any limitations of the study and suggests areas for future research.

Finally, the document concludes with a summary of the main points and a call to action. It encourages stakeholders to take the necessary steps to implement the recommendations and ensure the long-term success of the organization.

## PRESENTACION

A solicitud de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha elaborado esta nota con elementos de juicio que pudieran serle de utilidad al Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano,<sup>1/</sup> a fin de facilitar la labor que tiene encomendada.

Como es sabido, el Comité de Alto Nivel (CAN) analiza en la actualidad y tiene sometida a discusión una propuesta que elaboró la SIECA en 1972 sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración de Centroamérica.<sup>2/</sup> Entre los múltiples temas abordados en la misma, se examinan los aspectos esenciales de una política de desarrollo equilibrado, dentro del contexto de la estrategia de desarrollo que en ella se esboza. Este tema adquiere especial relevancia, por cuanto la forma en que se distribuyeron entre los países de la región los gastos y los beneficios atribuibles al proceso de la integración constituyó, en el pasado, una de las principales fuentes de tensión.

Se analizan a continuación el concepto y los alcances del término "desarrollo equilibrado"; se examinan algunas experiencias recibidas del Mercado Común Centroamericano y de otros procesos de integración para conseguir ese propósito, y se sugieren, finalmente, entre posibles alternativas, acciones que podrían normar una política de desarrollo equilibrado dentro de un proceso de integración reestructurado.

El tema de esta nota es sumamente complejo por las múltiples dificultades conceptuales, metodológicas y de aplicación operativa que el

1/ En esta forma se cumple parcialmente con la Resolución 315 (XV) de la Comisión Económica para América Latina, en la que se solicita de la Secretaría de la CEPAL que colabore con la SIECA "en identificar las políticas y programas de acción que conduzcan a la reestructuración del mercado común..."

2/ SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década (Guatemala, SIECA/72-VII-6/36), octubre de 1972.

problema ofrece, y ha dado lugar a numerosos estudios.<sup>3/</sup> A pesar de ser muchos los aspectos sobre los que no ha podido llegarse todavía a un acuerdo aceptable para todas las partes, es de esperar que, con vistas a un enfoque pragmático, el Comité de Alto Nivel pueda disponer de elementos de juicio suficientes para formular propuestas concretas que permitan encontrar solución al problema capital con el que se vio enfrentado el proceso de la integración en Centroamérica desde sus comienzos.

Cabe recordar que durante los últimos años nuevos fenómenos han contribuido a ahondar las diferencias del desarrollo de los distintos países centroamericanos en diversos grados y características. Destacan entre ellos el funcionamiento anormal de la zona de libre comercio a raíz de las graves dificultades surgidas entre dos países a mediados de 1969, el virtual retiro de uno de ellos del Mercado Común, la nueva coyuntura económica internacional --cuyos efectos negativos han repercutido desigualmente entre los países-- y los dos grandes desastres naturales recientes, ocurrido el último precisamente en el país generalmente reconocido como de menor desarrollo relativo de la región.<sup>4/</sup>

Estas circunstancias y, en términos generales, el continuo deterioro del proceso de la integración de Centroamérica, dan una nueva dimensión y un nuevo sentido de urgencia a la aplicación regional deliberada de una política de desarrollo equilibrado.

<sup>3/</sup> Entre otros trabajos relativamente recientes preparados por la Secretaría de la CEPAL referentes a este tema, se pueden mencionar: Evaluación de la integración económica en Centroamérica (E/CN.12/CCE/327/Rev.1) de enero de 1966; El crecimiento económico de Honduras y el desarrollo equilibrado en la integración centroamericana (CCE/IX/DT.1, anexo 2) de enero de 1966; El mercado común centroamericano y sus problemas recientes (E/CN.12/CCE/363/Rev.1) de marzo de 1971. La SIECA en colaboración con la Brookings Institution de los Estados Unidos, está realizando además una investigación más amplia.

<sup>4/</sup> Véase, CEPAL, Informe sobre los daños y repercusiones del huracán Fifi en la economía hondureña (E/CEPAL/AC.67/2/Rev.1), 17 de octubre de 1974.

## I. CONCEPTOS Y PLANTEAMIENTO GENERAL

### 1. La evolución del concepto de desarrollo equilibrado en la integración centroamericana

Desde las primeras resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano quedó establecido que la integración económica habría de basarse en una "aplicación amplia del principio de reciprocidad, teniendo presente la localización de actividades productivas".<sup>1/</sup> Esta inquietud de estricta reciprocidad y de ventajas apropiadas para todos --elementos encaminados a garantizar la participación voluntaria de los países en el proceso de integración-- se ha mantenido invariable en el espíritu de todas las actuaciones de los órganos del Mercado Común Centroamericano, y en la letra de los principales instrumentos jurídicos destinados a regir dicho proceso.

La concepción del problema fue evolucionando al ir avanzando la integración económica, aunque en la literatura sobre la misma no se encuentre explicación de ello ni una clara definición comúnmente aceptada. Al iniciarse el programa, en efecto, las acciones para lograr un desarrollo equilibrado se basaron casi exclusivamente en una distribución "equitativa" de industrias nuevas,<sup>2/</sup> pero a medida que se fue intensificando el comercio intrarregional, la preocupación se trasladó a encontrar una fórmula apropiada para distribuir los costos y los beneficios derivados del proceso.

Posteriormente, en 1966, la Secretaría de la CEPAL señalaba que: "El desarrollo equilibrado es, en gran medida, sinónimo de un proceso de crecimiento del que se benefician todos los países miembros, independientemente de su posición comparativa en cuanto a niveles y tasas globales, o a saldos de sus respectivas y recíprocas balanzas comerciales. De esta manera, se justifica la participación en un movimiento de integración y

<sup>1/</sup> Resolución 2 (AC.17) del 27 de agosto de 1952.

<sup>2/</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL, Informe Preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica (E/CN.12/AC.17/3), 1 de agosto de 1952, p. 37, concepción en la que se fundamentó la suscripción del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, como se señala más adelante.

se establece la probabilidad de un desarrollo equilibrado, si el crecimiento económico de un país es mayor dentro del mercado común que fuera de él." 3/

En general puede decirse que con frecuencia se ha puesto en duda la tesis de que para que se dé un desarrollo equilibrado, bastaría que los distintos países obtuvieran mayores tasas de expansión económica dentro del proceso de integración que fuera de él. Se podría argüir que para construir un creciente equilibrio la región tendría, además, que desarrollarse de manera que las disparidades económicas existentes se fueran reduciendo con el tiempo, y así se expresa en la estrategia de desarrollo integrado que forma parte medular de la propuesta preparada por la SIECA sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, cuando incluye como uno de sus objetivos explícitos el de:

"reducir las disparidades en los niveles del ingreso entre países y entre estratos socioeconómicos, como para permitir que se compartan en una forma razonable, los costos y beneficios atribuibles al desarrollo integrado". 4/

En síntesis, el concepto de "desarrollo equilibrado" en Centroamérica fue evolucionando a medida que fue profundizando el proceso de integración --entre 1952 y 1966-- observándose cierta correspondencia entre el nuevo alcance que se le ha dado al concepto y el grado de integración económica que se ha perseguido. Por otro lado, el deterioro del proceso ha contribuido a resaltar los problemas derivados de los desequilibrios presentes en la región.

## 2. La concepción del desarrollo equilibrado dentro del contexto del perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano

De las consideraciones señaladas en líneas anteriores se deriva que la profundización del proceso de integración --inherente a la propuesta de la SIECA-- requiere además una remodelación del concepto de desarrollo equilibrado que permita adecuarlo a lo que la SIECA denomina la "estrategia del desarrollo integrado". Antes de intentarlo, pareciera conveniente sin embargo hacer algunas aclaraciones de tipo general.

3/ CEPAL, Evaluación de la integración económica en Centroamérica (E/CN.12/CCE/327/Rev.1) enero de 1966, p. 23.

4/ SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit., pp. 47-48.



a) En primer término, se debe señalar que el objetivo de una mejor distribución espacial de los beneficios del desarrollo --al igual que una de ingresos entre los distintos estratos-- podría entrar en conflicto con otros objetivos como la optimización de las tasas de crecimiento, por ejemplo, y que éstos tendrían, por consiguiente, que compatibilizarse. En el caso centroamericano, esa armonización no habría de verse forzosa-mente detenida por obstáculos insalvables, si se está de acuerdo en que, por la forma en que ha venido operando el proceso de integración durante los últimos años, los países han estado muy lejos de extraer del mismo las mayores oportunidades que es capaz de brindar. Dicho en otra forma, el aprovechamiento de las potencialidades que encierra la integración para lograr mayores tasas de crecimiento --para la región en su conjunto y para cada país en particular-- facilitaría la propagación de los beneficios económicos así creados dentro del ámbito regional, recurriendo a políticas distributivas deliberadas. Se puede afirmar, en consecuencia, que el problema central y previo al de la distribución de costos y beneficios entre los países es el de operar de acuerdo con un esquema de integración que asegure para el conjunto de la región una relación beneficio/costo que se acerque a su óptimo. A partir de esa base se podría dar mayor impulso al desarrollo de las zonas más deprimidas de la región.

b) La política de desarrollo equilibrado podría contemplarse por lo menos en dos dimensiones. De un lado, podría tener presentes las zonas deprimidas dentro del ámbito geográfico centroamericano --a nivel de un país o a través de fronteras políticas--; de otro, aplicarse al país o países económicamente más rezagados. Como se señala en el próximo capítulo, la Comunidad Económica Europea ha tenido relativo éxito al impulsar una política de desarrollo equilibrado en favor de zonas --no países-- atrasadas, enfoque que tiene la ventaja de "desnacionalizar" el problema y tornarlo particularmente atractivo cuando toma en consideración regiones multinacionales precisamente como elemento de

acercamiento entre dos o más economías dentro de la región.<sup>5/</sup> Se comprende, sin embargo, que la puesta en vigor de una política de esta índole requeriría, previamente, estudios detallados sobre desarrollo regional y la identificación de ventajas comparativas de áreas geográficas diversas dentro de Centroamérica, labor que, en todo caso, habría de recibir la más alta prioridad dentro de la agenda de la integración.

Por otro lado, no se puede desconocer que son los países --y no determinadas zonas-- los que pueden hacerse oír a través de sus respectivos gobiernos, y que la atenuación de las diferencias entre los distintos niveles de su desarrollo constituye un prerrequisito para la participación voluntaria de los mismos en cualquier proceso de integración. De ahí que, en una primera instancia, la política de desarrollo equilibrado en Centroamérica habrá de diseñarse con el propósito de reducir desigualdades entre países, para dar paso después a una política de desarrollo regional que tenga como objetivo las zonas más deprimidas dentro del ámbito regional. Cabe advertir que el instrumental de la política de desarrollo equilibrado que eventualmente pudiera adoptarse habría de ser, en esencia, el mismo para los dos casos. En tal sentido, el diseño de un procedimiento para abordar los problemas de desequilibrio dentro de la región adquiere importancia trascendental.

c) Una vez aceptado que, en una primera instancia, la política de desarrollo equilibrado habría de favorecer a determinado país o países, quedaría por dilucidar el conjunto de criterios aplicables a la identificación de los sujetos de dicha política. Cabe advertir a este respecto, que las economías centroamericanas se caracterizan más por las similitudes que las unen que por las diferencias que las separan en su nivel de desarrollo, y que, ya dentro del contexto latinoamericano, la mayoría --o acaso la totalidad-- de dichos países figurarían sin discusión entre los de menor desarrollo relativo. Dentro del ámbito

<sup>5/</sup> La SIECA ha realizado estudios sobre el desarrollo de tres cuencas multinacionales en Centroamérica, aunque no constituyan precisamente las de menor desarrollo de la región. Véase, SIECA, Diagnóstico y posibilidades de desarrollo en tres cuencas multinacionales de Centroamérica (SIECA/73/VII-7/17), septiembre de 1973.

centroamericano --en una primera etapa, y por las razones que se exponen más adelante--, pareciera existir consenso, sin recurrir a mediciones precisas, en que el principal problema del desarrollo equilibrado radica en el caso de Honduras, sin que ello signifique que no existan otros problemas de desequilibrio en otros países, ni algunas zonas atrasadas correspondientes a más de uno. Con todo, será necesario ir adoptando en el futuro criterios más ajustados para determinar el momento en el que algún país o zona pudiera requerir la aplicación de medidas especiales, así como aquéllos en los que otros países o zonas, al superar sus obstáculos los dejarán de necesitarlas.

d) Cabe insistir en que una política de desarrollo equilibrado debe estar referida a una política más amplia de desarrollo integrado. Como se señala en el capítulo III, sólo como parte de una estrategia regional de desarrollo podría hacerse viable una política distributiva entre países y regiones, puesto que sólo en esa forma se podría operar de acuerdo con un esquema de integración capaz de asegurar para el conjunto de la región la elevada relación beneficio/costo a que se aludía anteriormente.

e) Conviene reconocer el hecho de que los desequilibrios entre zonas y países serán un rasgo permanente del proceso de integración, como en efecto, las desigualdades en ingreso entre distintos estratos de la población constituyen una característica permanente del desarrollo. En ese sentido, el instrumental de políticas económicas para hacerle frente a un desarrollo equilibrado espacial debe diseñarse con la suficiente flexibilidad y permanencia para hacerse cargo de situaciones que afecten a determinadas zonas o países durante distintas etapas del proceso dinámico que lleve inherente el desarrollo integrado.

f) Por último, y por obvio que resulte, se debe volver a insistir en que el esfuerzo nacional de los países más rezagados siempre habrá de ser el factor determinante de su desarrollo, sin que ello signifique el desconocimiento de que dicho esfuerzo habrá de adoptarse dentro del contexto de una política de desarrollo regional que exija medidas de alcance centroamericano.

La reformulación del concepto del desarrollo equilibrado, dentro del contexto de un proceso de integración reestructurado, exige, pues, que las medidas para impulsar el desarrollo de los países o zonas más atrasados se conciban como la consecuencia de una política global que no pueda admitir el rezago económico de ninguno de los países miembros, puesto que ese rezago o empobrecimiento relativo dificultaría el desarrollo firme de toda la región.

Frecuentemente se supone --por lo menos implícitamente-- que el costo que significa la integración para un país tiene que traducirse, por fuerza, en beneficios para otro u otros de los países miembros, y a la inversa, se piensa que los beneficios que obtiene un país con base en la integración, tienen que implicar un costo para los demás. En este enfoque sobre la distribución de los costos y los beneficios de la integración se intentan calibrar las magnitudes relativas de los costos y los beneficios que la integración pudiera significar para cada uno de los países, y se proponen --de ser tales los casos-- algunas fórmulas para la distribución "equitativa" o razonable de unos y otros.

Sin prejuzgar los méritos que --en teoría-- pueda tener ese concepto, aparentemente es poco lo que cabría esperar de él para guiar una política de desarrollo equilibrado, aunque contribuiría a seguir y cuantificar los resultados de esa política. En la realidad centroamericana puede darse el caso --al parecer muy próximo a la situación actual-- de que el programa distribuya desequilibradamente los costos y los beneficios de la integración en desmedro de un país determinado, y que esa circunstancia, lejos de convertirse en beneficios netos para los demás, se transforme por lo contrario en costos acumulados que repercutan negativamente en ellos. En otras palabras, la pobreza relativa creciente de alguna o algunas zonas importantes de la integración, o de un país miembro, tendería a convertirse en un peso excesivo para la buena marcha de todo el Mercado Común. Retrasar el avance de éste constituye, por otra parte, una forma de reducir los beneficios alcanzables a través de la integración, no sólo para el país que se rezaga en su desarrollo --y, en consecuencia, sufre directamente los efectos del desequilibrio--, sino incluso para los que aparentemente llevan ventaja o han marchado con más celeridad.

/En el sentido

En el sentido expuesto, el desarrollo equilibrado presupone, en esencia, la superación de las distancias económicas entre el conjunto de los países y regiones, y muy principalmente el mejoramiento relativo de aquél o de aquéllos que se encuentran en una posición más atrasada con respecto a los demás.

En síntesis, sería insuficiente, para que se produjera un desarrollo equilibrado en el futuro --como en efecto ya ocurrió en el pasado-- que incluso el país menos favorecido por la integración de todos modos llegase a fortalecer su economía y a desarrollarse con mayor amplitud dentro del proceso integrador que fuera de él.

Un grado superior de equilibrio habrá de requerir por lo tanto una política de apoyo al país de menor desarrollo no sólo para permitirle acelerar su tasa de crecimiento, sino para reducir al mismo tiempo la distancia económica que le separe del resto. La reducción de esa brecha se considera parte esencial del desarrollo equilibrado. Por supuesto que ese acercamiento no puede tener su expresión sólo en una fórmula matemática que tenga que perseguirse exclusivamente a través de la tasa de crecimiento. Implica más que nada un cambio fundamental en las condiciones sobre las que se sustenta dicha economía, que le permita aprovechar las oportunidades creadas por la integración con la misma celeridad y magnitud que el resto de los países.

### 3. La primera etapa de la política de desarrollo equilibrado en el Mercado Común Centroamericano reestructurado

Ya quedó señalado que el diseño de una política de desarrollo equilibrado, dentro del contexto de una estrategia regional de desarrollo, debe tender a eliminar las más acusadas disparidades que existen entre las distintas zonas que forman parte del ámbito geográfico centroamericano. En dicho sentido, lo más importante será diseñar los mecanismos y procedimientos que permitan aplicar la política mencionada con la intensidad y la duración que se requieran para hacer desaparecer o para compensar los desequilibrios que puedan surgir como parte del proceso dinámico del desarrollo. También quedó señalado que, en una primera etapa, dicha política tendría que tener como objetivo el país de menor desarrollo relativo de la región.

/Se está

Se está aparentemente de acuerdo en que durante los años sesenta el principal problema del desarrollo equilibrado tuvo su base en Honduras. Prueba de ello, entre otras, sería la Resolución 141 del Comité de Cooperación Económica, "El desarrollo equilibrado de Honduras dentro de la integración centroamericana", aprobada el 29 de enero de 1966, donde se reconoce explícitamente que:

"el caso de Honduras se ha mantenido en el cuadro del problema del equilibrio a lo largo de la evolución de la integración centroamericana, y que esto amerita otorgar a ese país un tratamiento preferencial con el objeto de facilitar un equilibrio más razonable entre su desarrollo industrial y el observado en los demás países de la región..."

Se ha señalado repetidamente que la situación de relativo rezago de Honduras se deriva en esencia de las condiciones de desarrollo en que el país se encontraba ya antes de 1960, y que le restaron capacidad para aprovechar las potencialidades inherentes en el proceso de integración.<sup>6/</sup> Así, a diferencia de lo ocurrido en los demás países de Centroamérica, la evolución de una economía de exportación resultó en Honduras muy débil, y el desarrollo de la infraestructura física y humana que se habría requerido para apoyarla, muy inferior al que se logró en el resto de la región.

En definitiva, se puede afirmar que mientras las economías de cuatro de los cinco países de Centroamérica experimentaron desde la segunda guerra mundial una expansión relativamente dinámica que provocó cambios cualitativos y cuantitativos en ellos,<sup>7/</sup> la del otro fue mucho más lenta. No significa ello, de ninguna manera, que Honduras se viera privada de los

6/ Véase, CEPAL, El crecimiento económico de Honduras y el desarrollo equilibrado de la integración centroamericana, op. cit.

7/ No todos fueron, sin embargo, de signo positivo, porque la tendencia concentradora de ingreso inherente en el crecimiento económico que caracterizó la región, el proceso de marginalización --sobre todo urbana-- y los crecientes índices de subempleo y desempleo abierto contribuyeron a la extrema pobreza que se observa en amplios estratos de la población de los cinco países, como antes se señaló. Una de las diferencias principales entre Honduras y los demás países pudiera ser que, mientras las áreas deprimidas coexisten en el resto de la región con tasas de crecimiento elevadas que reflejan patrones de desarrollo nacional de cierta importancia, la baja magnitud del ingreso per cápita de Honduras se muestra unida al fenómeno general de desarrollo insuficiente que no ha sido posible vencer todavía.

beneficios de la integración durante los años sesenta, como se desprende de la considerable aceleración experimentada por su tasa de desarrollo durante el período de auge del Mercado Común. Es decir, de no haber existido el proceso integrador, la situación de aquel país, prima facie, presentaría niveles de ingreso menores incluso que los actuales.

En el cuadro 1 puede compararse la situación de Honduras con la de los demás países en estos aspectos. Como se observará, transcurridos cerca de veinte años de intentos de cooperación económica a través de arreglos bilaterales y multilaterales, y catorce de la firma del Tratado General, escasos cambios significativos ha experimentado el desarrollo del país. Su producto interno bruto --de 176 dólares per cápita en 1950 y de 181 en 1960-- es en estos días de 215 dólares (a precios de 1960), cuando el de Nicaragua --que partió del mismo nivel pero cambió de condición económica en ese período-- es de 344 y el promedio regional de 352. El grado de industrialización de Honduras también resulta el más bajo de la región --15.4 por ciento, junto a un promedio regional de 20.8 por ciento en 1973-- y su participación en el producto bruto industrial, con mucha diferencia, la más reducida. (Véase el cuadro 2.)

Se debe insistir en que el proceso de integración no ha sido, de ninguna manera, ni el factor determinante ni mucho menos el único del comportamiento de la evolución económica de Centroamérica en conjunto, pero no deja de llamar la atención, sin embargo, el deterioro de la tasa de crecimiento que ha venido observándose en todos los países desde que ese proceso hizo crisis en 1969, a pesar de los factores relativamente favorables que presentó el comercio internacional, en especial durante el período 1971-72. A partir de la crisis señalada, en efecto, las economías de tres de los países se encuentran estancadas, con un producto por habitante que no alcanza a crecer ni uno por ciento, y el progreso de la economía de la región, en conjunto, acusa una lentitud notable sobre todo si se compara con la rapidez que experimentó entre 1960 y 1965.

En todo caso --independientemente del origen de los fenómenos que pudieran explicar el comportamiento de la evolución económica de los

distintos países centroamericanos-- es evidente que la situación comparativa del país de menor desarrollo relativo se ha ido deteriorando sin cesar al haber ido reduciendo su participación en el producto interno bruto regional del 13.4 por ciento en 1950 al 11.5 por ciento en 1960; al 10.7 por ciento en 1970 y al 10.3 por ciento en 1973 (véase nuevamente el cuadro 1). También debe subrayarse que todas las medidas "preferenciales" convenidas durante los años sesenta en favor de Honduras, con lo escaso que fueron aplicadas de hecho, han resultado desde luego inútiles para contrarrestar la tendencia señalada.

Lo anterior podría tener una explicación ante todo en el hecho de que los pocos instrumentos aplicados fueron interpretados en el sentido de "otorgar a Honduras márgenes de tratamiento preferencial", como si se tratara de un sistema de favores y privilegios otorgados a costa y con sacrificio de los demás países.<sup>8/</sup> En segundo lugar, resultó parcial e insuficiente la aplicación de los instrumentos disponibles que hubieran podido aplicarse para tratar de remediar la situación --el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y su Protocolo y las acciones del Banco Centroamericano de Integración Económica-- como se verá en el capítulo siguiente. Y, en fin, las medidas concretas que se adoptaron para cumplir con lo dispuesto en la Resolución 141 del Comité de Cooperación Económica y en la Resolución 54 del Consejo Económico --para tratar de hacer frente en forma integral, a la situación de relativo rezago de Honduras dentro del Mercado Común-- quedaron suspendidas por los acontecimientos de mediados de 1969.

En resumen, en Centroamérica parecen haber actuado tendencias distanciadoras muy persistentes entre el país de menor desarrollo relativo y los demás, aunque no signifique ello que pueda hablarse de una polarización y una concentración general entre la mayoría de ellos de los frutos del

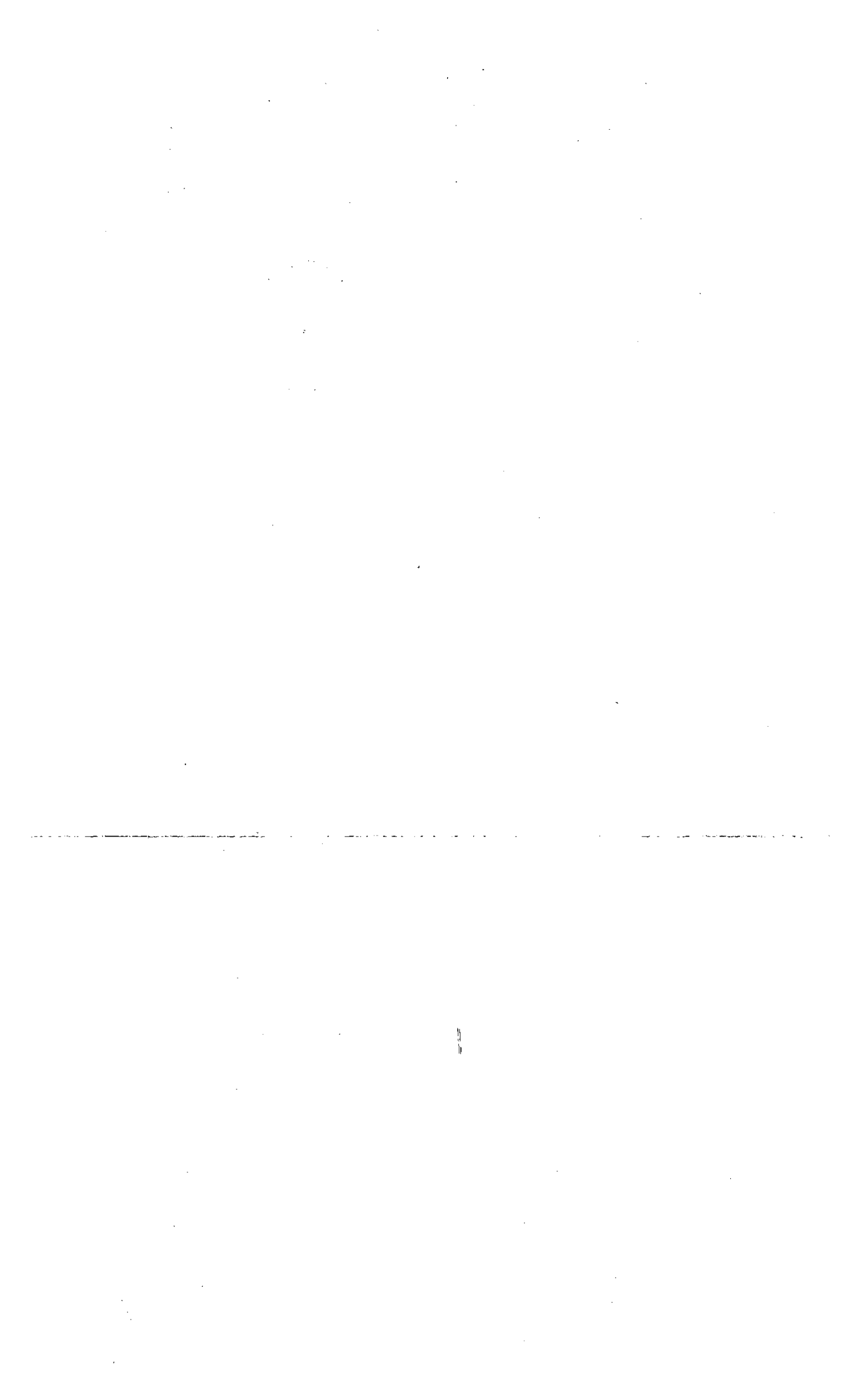
<sup>8/</sup> Al protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial se le denomina "Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras"; la Resolución 141 del CCE aludida, se refiere así mismo al tratamiento preferencial que los demás países convenían en otorgar a Honduras.



## CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, A COSTO DE FACTORES, 1950 Y 1960 A 1973

|   | 1950           | 1960           | 1961           | 1962           | 1963           | 1964           | 1965           | 1966           | 1967           | 1968           | 1969           | 1970           | 1971           | 1972           | 1973           | Tasas anuales de crecimiento |         |         |         |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------|---------|---------|---------|
|   |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                | 1950-60                      | 1960-65 | 1965-70 | 1970-73 |
| <u>Producto interno bruto total, a costo de factores (millones de pesos centroamericanos de 1960)</u> |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                              |         |         |         |
| <u>Centroamérica</u>  | <u>1 829.4</u> | <u>2 867.4</u> | <u>3 001.4</u> | <u>3 210.4</u> | <u>3 454.8</u> | <u>3 681.1</u> | <u>3 907.3</u> | <u>4 142.9</u> | <u>4 364.0</u> | <u>4 622.0</u> | <u>4 844.2</u> | <u>5 087.4</u> | <u>5 338.9</u> | <u>5 606.9</u> | <u>5 896.9</u> | 4.6                          | 6.4     | 5.4     | 5.1     |
| Guatemala   | 734.8          | 1 067.4        | 1 113.2        | 1 152.6        | 1 262.5        | 1 321.0        | 1 378.6        | 1 454.7        | 1 514.4        | 1 647.3        | 1 725.2        | 1 832.8        | 1 929.0        | 2 054.4        | 2 216.7        | 3.8                          | 5.2     | 5.9     | 6.5     |
| El Salvador   | 405.3          | 639.0          | 661.5          | 740.6          | 772.5          | 844.5          | 889.8          | 953.6          | 1 005.4        | 1 037.9        | 1 074.1        | 1 106.0        | 1 157.2        | 1 204.5        | 1 252.6        | 4.6                          | 6.8     | 4.4     | 4.2     |
| Honduras  | 244.6          | 339.2          | 359.8          | 379.8          | 392.4          | 406.7          | 426.5          | 452.4          | 479.5          | 506.4          | 508.0          | 542.9          | 571.1          | 588.7          | 607.9          | 3.3                          | 4.7     | 4.9     | 3.8     |
| Nicaragua   | 197.6          | 329.7          | 354.3          | 393.5          | 436.8          | 489.6          | 536.9          | 554.2          | 592.1          | 598.4          | 639.5          | 660.6          | 698.7          | 726.3          | 746.3          | 5.2                          | 10.2    | 4.2     | 4.1     |
| Costa Rica  | 247.1          | 492.1          | 512.6          | 543.9          | 590.6          | 619.3          | 675.5          | 728.0          | 772.6          | 832.0          | 887.4          | 945.1          | 982.9          | 1 033.0        | 1 073.4        | 7.2                          | 6.6     | 6.9     | 4.3     |
| <u>Producto interno bruto por habitante, a costo de factores (pesos centroamericanos de 1960)</u>     |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                              |         |         |         |
| <u>Centroamérica</u>  | <u>220.0</u>   | <u>258.0</u>   |                |                |                |                | <u>302.0</u>   |                |                |                | <u>337.0</u>   |                |                | <u>352.0</u>   |                | 1.6                          | 3.2     | 2.2     | 1.9     |
| Guatemala   | 243.0          | 268.0          |                |                |                |                | 301.0          |                |                |                | 346.0          |                |                | 383.0          |                | 1.0                          | 2.3     | 2.8     | 3.4     |
| El Salvador   | 210.0          | 253.0          |                |                |                |                | 301.0          |                |                |                | 315.0          |                |                | 324.0          |                | 1.9                          | 3.5     | 0.8     | 0.9     |
| Honduras  | 176.0          | 181.0          |                |                |                |                | 193.0          |                |                |                | 213.0          |                |                | 215.0          |                | 0.3                          | 1.3     | 2.0     | 0.3     |
| Nicaragua   | 178.0          | 224.0          |                |                |                |                | 316.0          |                |                |                | 335.0          |                |                | 344.0          |                | 2.3                          | 7.1     | 1.2     | 0.9     |
| Costa Rica  | 285.0          | 394.0          |                |                |                |                | 452.0          |                |                |                | 544.0          |                |                | 569.0          |                | 3.3                          | 2.8     | 3.8     | 1.5     |
| <u>Participación por países en el producto interno bruto (porcentajes)</u>                            |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                |                              |         |         |         |
| <u>Centroamérica</u>  | <u>100.0</u>   | <u>100.0</u>   |                |                |                |                | <u>100.0</u>   |                |                |                | <u>100.0</u>   |                |                | <u>100.0</u>   |                |                              |         |         |         |
| Guatemala   | 40.2           | 37.2           |                |                |                |                | 35.3           |                |                |                | 36.0           |                |                | 37.6           |                |                              |         |         |         |
| El Salvador   | 22.1           | 22.3           |                |                |                |                | 22.8           |                |                |                | 21.7           |                |                | 21.2           |                |                              |         |         |         |
| Honduras  | 13.4           | 11.8           |                |                |                |                | 10.9           |                |                |                | 10.7           |                |                | 10.3           |                |                              |         |         |         |
| Nicaragua   | 10.8           | 11.5           |                |                |                |                | 13.7           |                |                |                | 13.0           |                |                | 12.7           |                |                              |         |         |         |
| Costa Rica  | 13.5           | 17.2           |                |                |                |                | 17.3           |                |                |                | 18.6           |                |                | 18.2           |                |                              |         |         |         |

Fuente: CEPAL y CELADE.



Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: INDICADORES DE DESARROLLO INDUSTRIAL, POR PERIODOS, 1950 A 1973<sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

| Período   | Centro-<br>américa | Guate-<br>mala | El Sal-<br>vador | Hondu-<br>ras | Nica-<br>ragua | Costa<br>Rica |
|---|--------------------|----------------|------------------|---------------|----------------|---------------|
| <b>A. Tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto industrial</b>          |                    |                |                  |               |                |               |
| 1950-1960   | 6.0                | 4.6            | 5.5              | 7.0           | 7.3            | 8.0           |
| 1960-1967   | 9.3                | 7.7            | 10.5             | 7.1           | 12.8           | 8.9           |
| 1967-1970   | 6.3                | 7.4            | 3.0              | 6.1           | 7.2            | 8.7           |
| 1960-1970   | 8.4                | 7.7            | 8.2              | 6.8           | 11.1           | 8.8           |
| 1970-1973 <u>b/</u>   | 5.6                | 5.5            | 5.6              | 6.3           | 4.2            | 6.2           |
| <b>B. Grado de industrialización</b>  |                    |                |                  |               |                |               |
| 1950  | 12.2               | 11.8           | 13.5             | 8.1           | 13.3           | 15.0          |
| 1960  | 13.9               | 12.8           | 14.6             | 11.2          | 16.0           | 16.2          |
| 1967  | 17.0               | 15.1           | 18.6             | 12.8          | 20.7           | 18.8          |
| 1970  | 17.6               | 15.5           | 18.4             | 13.6          | 22.9           | 19.6          |
| 1973 <u>b/</u>  | 18.3               | 15.7           | 19.6             | 15.4          | 22.9           | 20.8          |
| <b>C. Participación de cada país en el producto bruto industrial de Centroamérica</b> |                    |                |                  |               |                |               |
| 1950  | 100.0              | 39.6           | 22.6             | 9.5           | 12.4           | 15.9          |
| 1960  | 100.0              | 34.8           | 21.6             | 10.4          | 14.0           | 19.2          |
| 1967  | 100.0              | 31.4           | 23.3             | 9.0           | 17.5           | 18.8          |
| 1970  | 100.0              | 32.2           | 21.0             | 9.0           | 17.9           | 19.9          |
| 1973 <u>b/</u>  | 100.0              | 32.4           | 21.3             | 9.4           | 16.7           | 20.2          |
| <b>D. Elasticidad del crecimiento industrial</b>                                      |                    |                |                  |               |                |               |
| 1950-1960   | 1.30               | 1.21           | 1.19             | 2.12          | 1.40           | 1.11          |
| 1960-1967   | 1.50               | 1.51           | 1.57             | 2.09          | 1.47           | 1.33          |
| 1967-1970   | 1.19               | 1.12           | 0.91             | 0.75          | 1.95           | 1.26          |
| 1960-1970   | 1.42               | 1.37           | 1.44             | 1.42          | 1.54           | 1.31          |
| 1970-1973 <u>b/</u>   | 1.10               | 0.87           | 1.33             | 1.66          | 1.02           | 1.44          |

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

a/ Cifras originales expresadas en pesos centroamericanos a precios de 1960: A y D, a costo de factores; B y C, a precios de mercado.

b/ 1973, preliminar.

desarrollo (y de la integración). Parece haber existido, más bien, un conjunto de impulsos de crecimiento compartido, de los cuales sólo la economía hondureña quedó, hasta cierto punto y por las razones señaladas, marginada. Por eso deberá insistirse en que por comparable que pudiera resultar el nivel de bienestar de los hondureños y el de los demás centroamericanos, de acuerdo con algunos indicadores de tipo social y económico, el análisis de variables más globales --como las presentadas en los cuadros 1 y 2-- revela la acusada diferencia que existe entre Honduras y los demás países, de lo cual se deduce la necesidad de resolver de inmediato ese problema para hacer posible la profundización del proceso de integración.

#### 4. Recapitulación

En síntesis, el amplio alcance que la SIECA señala al proceso de integración en su propuesta sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano requiere una interpretación verdaderamente nueva del concepto del desarrollo equilibrado, apoyada en el criterio de que una política global de desarrollo no puede admitir que se mantenga, ni mucho menos se incremente, el rezago económico o el empobrecimiento relativo de alguno de los países miembros, porque esa circunstancia dificulta o impide, en definitiva y, como ya se señaló, el desarrollo firme de toda la región. En tal sentido, habrá que entender por desarrollo equilibrado la supresión o reducción de cualquier brecha que pudiera separar o separare países o zonas, dentro del ámbito centroamericano.

La región podrá irse acercando al desarrollo equilibrado en diversos grados o etapas. Se da por supuesto que ese equilibrio no puede significar un nivel de igualdad absoluto para los distintos países; se tratará de la puesta en marcha de un proceso por medio del cual, al mismo tiempo que reciba impulso la economía del conjunto --mejorando la relación beneficio/costo de la integración-- se pueda lograr el desarrollo progresivo y en forma propagadora --no concentradora-- de todas y cada una de las economías de los países gracias a la prosperidad general creada por el desarrollo integrado.

Por último, si bien la política de desarrollo equilibrado tendrá que aplicarse a la atención de los problemas de zonas deprimidas dentro del ámbito regional, en una primera instancia será difícil evitar que ésta se concentre en la zona o el país donde el desequilibrio resulte más acusado, es decir, en Honduras en estos momentos.

## II. EXPERIENCIAS QUE PROPORCIONAN LOS ESQUEMAS DE DESARROLLO EQUILIBRADO APLICADOS EN CENTROAMERICA Y EN OTROS PROCESOS DE INTEGRACION

### 1. Introducción

En este capítulo se analizan algunas experiencias obtenidas en materia de desarrollo equilibrado, en Centroamérica y en otros esquemas de integración, tanto entre países desarrollados como en vías de desarrollo. Se ofrecen algunos ejemplos concretos que fundamentan las afirmaciones hechas en el capítulo anterior relacionadas con la concepción del problema y con las medidas que podrían adoptarse para resolverlo.

Más que de un análisis completo de dichas experiencias, se examinan aquí sus aspectos esenciales en lo que pudieran tener aplicación al caso de Centroamérica.<sup>1/</sup>

### 2. Las experiencias

#### a) Centroamérica

Tal como quedó señalado anteriormente, durante los años en que fue adquiriendo forma el proceso de integración en Centroamérica, se adoptaron varias medidas concretas para hacer una realidad el concepto del desarrollo equilibrado regional. Reflejaban las mismas, en cierta forma, la evolución experimentada por el concepto de ese tipo de desarrollo y así puede identificarse en el texto del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en 1958, lo que se entendía por "reciprocidad" en los primeros años de la integración. Se trató asimismo de impulsar el desarrollo industrial en la forma más equitativa posible entre países en el Convenio Centroamericano de Incentivos al Desarrollo Industrial (suscrito en 1962),

<sup>1/</sup> Una descripción completa y documentada sobre las experiencias que se describen en esta sección: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Problemas actuales de la integración económica: la distribución de beneficios y costos en la integración entre países en desarrollo, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.73.II.D.12, págs. 25-111.

y más explícitamente, en su protocolo, suscrito en 1966 (el denominado Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras).

La equiparación arancelaria diferencial y los regímenes de excepción al libre comercio contenían por su parte algunos elementos de protección para los países más atrasados, reflejando una concepción algo más refinada del proceso de la integración, que se pretendía afirmar básicamente en torno a la creación de una zona de libre comercio, formada mediante la gradual y progresiva integración de cinco mercados nacionales.

La creación del Banco Centroamericano de Integración Económica --que, entre otros propósitos, se fundó para "promover la integración económica y el desarrollo económico equilibrado de los países miembros"--<sup>2/</sup> refleja finalmente un concepto más integral de la idea del proceso de integración.

Puede afirmarse, en definitiva, que la aplicación del instrumental aludido significó una escasa contribución para el perseguido propósito de resolver el problema del desequilibrio en la región, que había ido agravándose en perjuicio de un país, como quedó señalado en el capítulo anterior. El hecho de que Honduras quedara especialmente rezagado de los beneficios del desarrollo integrado, no significa que el instrumental de que se disponía fuera deficiente; debe atribuirse más bien a una ineficaz aplicación del mismo.

No es necesario detallar aquí las experiencias obtenidas en la aplicación del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración para recordar que, en una primera etapa, contribuyó de hecho al establecimiento de una actividad de gran dinamismo en uno de los países que se consideraban de menor desarrollo relativo dentro del área a principios de la década --Nicaragua-- aunque con el tiempo fuera perdiendo cada vez más su impulso. Aparte de ese caso, la última vez que se intentó aplicar el Régimen --con la suscripción del segundo protocolo en 1965, donde se asignó la industria de vidrio plano a Honduras-- el proyecto no logró madurar al haber faltado otros elementos necesarios para la promoción y la ejecución del mismo. La aplicación del Régimen resultó inefectiva, en fin de cuentas, durante la

---

<sup>2/</sup> Convenio Constitutivo del BCIE (1960), artículo 2.

década de los sesentas --sólo tres industrias le fueron incorporadas-- y se comprobó que el Régimen no había podido impulsar una actividad dinámica en Honduras al no habersele sumado otros elementos complementarios de los que no pudo disponerse.

Tampoco vale la pena insistir en la experiencia obtenida de la aplicación del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial --suscrito en 1962 pero puesto sólo parcialmente en vigor en 1969-- ni en la escasa efectividad que tuvo en la práctica el Protocolo a dicho Convenio. Baste señalar que en ningún momento llegó a existir diferencia alguna entre Honduras y los demás países de la región en materia de concesión de incentivos.

El Banco Centroamericano de Integración Económica tuvo sin duda la mayor significación en lo que respecta a la política de desarrollo equilibrado durante los años sesenta. Puede observarse en el cuadro 3 que durante los primeros 13 años de existencia de la institución se hicieron aportaciones considerables para dotar a Honduras de la infraestructura física imprescindible para aprovechar las potencialidades de la integración, e incluso figura dicho país entre los que recibieron mayor financiamiento --en términos absolutos-- para actividades manufactureras.

Con todo, la intervención del Banco resultó insuficiente. En el mismo cuadro 3, puede verse que el monto total de los préstamos aprobados en la región hasta el 30 de junio de 1973 fue distribuido equitativamente, por lo menos entre cuatro de los cinco países, sin que el país de menor desarrollo obtuviera una proporción significativamente mayor a la de los otros países. Son bien conocidas, por lo demás, las limitaciones que han frenado las actividades de la institución en materia de promoción y de participación directa en actividades productivas, y también es notorio que nunca se proporcionaron al Banco --al menos con el detalle que se hubiera querido-- los lineamientos de lo que los gobiernos deberían haberle señalado como política regional de desarrollo para orientar sus actividades financieras.

La desigual equiparación arancelaria, en fin, y las reservas al libre comercio, además de no haberse diseñado como instrumentos para favorecer a

Cuadro 3

CENTROAMERICA: PRESTAMOS APROBADOS POR EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA,  
 POR SECTORES Y PAISES. ACUMULACION AL 30 DE JUNIO DE 1973 a/

(Monto en miles de pesos centroamericanos)

|                      | Total                 |                  |              | Sector industrial     |                  |              | Sector infraestructura |                  |              | Sector vivienda       |                 |              |
|----------------------|-----------------------|------------------|--------------|-----------------------|------------------|--------------|------------------------|------------------|--------------|-----------------------|-----------------|--------------|
|                      | Número de operaciones | Monto            | Porcentaje   | Número de operaciones | Monto            | Porcentaje   | Número de operaciones  | Monto            | Porcentaje   | Número de operaciones | Monto           | Porcentaje   |
| <b>Centroamérica</b> | <b>308</b>            | <b>430 229.0</b> | <b>100.0</b> | <b>322</b>            | <b>118 661.1</b> | <b>100.0</b> | <b>146</b>             | <b>264 841.9</b> | <b>100.0</b> | <b>40</b>             | <b>46 726.0</b> | <b>100.0</b> |
| Guatemala            | 85                    | 82 549.3         | 19.2         | 62                    | 27 026.3         | 22.9         | 18                     | 53 498.0         | 20.2         | 5                     | 2 025.0         | 4.3          |
| El Salvador          | 74                    | 63 517.8         | 14.7         | 50                    | 19 885.0         | 16.7         | 20                     | 36 032.8         | 13.6         | 4                     | 7 600.0         | 16.3         |
| Honduras             | 150                   | 95 866.7         | 22.3         | 82                    | 26 223.2         | 22.1         | 52                     | 58 610.2         | 22.1         | 16                    | 11 033.3        | 23.6         |
| Nicaragua            | 108                   | 88 573.9         | 20.6         | 73                    | 28 738.2         | 24.2         | 29                     | 52 021.9         | 19.7         | 6                     | 7 813.8         | 16.7         |
| Costa Rica           | 91                    | 99 721.3         | 23.2         | 55                    | 16 788.4         | 14.1         | 27                     | 64 679.0         | 24.4         | 9                     | 18 253.9        | 39.1         |

Fuente: BCIE, Memoria 1972-73.

a/ Excluye operaciones menores en el sector agropecuario.



un país determinado, tuvieron tan corta duración que difícilmente pudieron contribuir en lo más mínimo a impulsar actividades en los países de menor desarrollo.

En síntesis, los instrumentos de que dispuso el proceso de integración en Centroamérica durante los años sesenta para promover el desarrollo equilibrado se aplicaron en forma desigual y aislada, nunca como un conjunto de medidas congruentes, y apenas proporcionaron resultados positivos. Toda la problemática del desarrollo equilibrado ha adquirido incluso proporciones mayores en los últimos años, hasta el extremo de que uno de los Estados ha condicionado su participación en la reestructuración del proceso de integración a la adopción de medidas lo bastante eficaces para asegurar la justa distribución de los beneficios de la misma entre todos los países.

b) El Grupo Andino

Los instrumentos diseñados en el Grupo Andino para impulsar una política de desarrollo equilibrado se beneficiaron mucho de la experiencia centroamericana --y la de otros procesos de integración-- como lo demuestra la adopción de desgravaciones arancelarias mucho más lentas, el establecimiento desde un principio de una institución financiera regional --la Corporación Andina de Fomento--, la asignación geográfica de empresas dentro de los acuerdos por ramas industriales, y la existencia de un capítulo específico --el XIII-- en el Acuerdo de Cartagena donde se especifica un "régimen especial para Bolivia y el Ecuador".

Todavía sería prematuro avanzar un juicio sobre la forma en que estos instrumentos están contribuyendo a resolver el problema de las disparidades entre los Estados participantes en el Pacto Andino, aunque ya se ha podido comprobar que los proyectos de asignación geográfica de actividades productivas han tropezado con la falta de mecanismos intermedios de promoción capaces de llevar a la realidad los proyectos asignados a los países de menor desarrollo relativo, incluso después de haberse resuelto todo lo relacionado con el financiamiento y con la ubicación de dichas actividades.

c) Africa

En dos de las experiencias integracionistas africanas --la Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UDEAC) y la Comunidad de Africa Oriental (CAO)-- también se han adoptado medidas concretas tendientes a lograr un desarrollo equilibrado entre los participantes. En la UDEAC se ha optado por el sistema llamado de "impuesto único" (taxe unique) para resarcir las supuestas pérdidas fiscales que pudieran afectar a un miembro por el desplazamiento de lo importado de terceros países a las importaciones intrarregionales; se ha otorgado tratamiento preferencial en la aplicación de incentivos fiscales al desarrollo industrial a los países de menor desarrollo relativo y se ha creado un "fondo de solidaridad" para acudir en ayuda de los países más atrasados, que se considera que son los que no cuentan con una salida al mar.

En la CAO es donde se ha llegado tal vez más lejos en lo que respecta a la adopción de una política de desarrollo equilibrado en los procesos de integración entre los países menos desarrollados. Los instrumentos más importantes a que se ha recurrido son: un sistema de licencias industriales para la distribución geográfica de dichas actividades; un fondo, capitalizado en forma automática y continua mediante un porcentaje del impuesto sobre la renta pagado por las empresas industriales, y otro porcentaje de los derechos de aduana recaudados y de los impuestos al consumo, en el que las aportaciones mayores corresponden a Kenia (el país relativamente más desarrollado) mientras la distribución de los recursos es mayor para los países relativamente menos desarrollados (Uganda y Tanzania). Existe, además, el Banco de Desarrollo de Africa Oriental --como institución regional especializada en el fomento industrial-- en cuyos estatutos se determina un esquema distributivo de su financiamiento donde se dispone que debe canalizar proporciones fijas mayores hacia los dos miembros relativamente menos desarrollados. Aparte de ello, los organismos encargados de proporcionar servicios comunes --ferrocarriles, línea aérea, servicio postal-- se encuentran establecidos en los distintos países miembros, con lo cual las economías de escala logradas en esta forma se distribuyen conforme a criterios consistentes con la política de desarrollo equilibrado.

/Por último,

Por último, de acuerdo con los diferentes organismos, las frecuentes crisis distributivas a las que la Comunidad se ha visto sometida, han llevado a convenir en el establecimiento de un "impuesto de transferencia" (transfer tax) por el que se autoriza a los países miembros a gravar los productos de las industrias establecidas en los miembros restantes.

Para completar esta breve descripción de las experiencias africanas en el campo de la distribución de costos y beneficios dentro de los procesos de integración mencionados, cabría agregar que, a pesar de que la CAO exhibe lo que posiblemente puede considerarse el conjunto de medidas más avanzado que se haya diseñado hasta la fecha en un esquema de integración entre países en desarrollo, las frecuentes crisis distributivas a las que dicho proceso se ha visto sometido demuestran que los múltiples instrumentos disponibles no siempre han podido ser aplicados adecuadamente y con la necesaria efectividad.

d) Europa

La Comunidad Económica Europea (CEE), como la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), han adoptado numerosas medidas para distribuir equitativamente los costos y los beneficios generados por la integración, contradiciendo así la idea relativamente generalizada de que las crisis distributivas son una particularidad de los esquemas de integración que sólo ocurre entre los países menos desarrollados y se debe a la escasez de recursos que les caracteriza.

En la CEE es donde se ha adoptado el conjunto más completo de medidas redistributivas --a lo que se ha dado el nombre de "política regional" de la Comunidad-- que resultan muy similares a las que al respecto se ha visto obligada a adoptar la mayoría de los países miembros para resolver los desequilibrios surgidos en cada uno de ellos; tal es el caso del Mezzogiorno italiano, de las regiones del norte de Inglaterra, y otros.<sup>3/</sup> Cabe recordar, además, que se prevén cláusulas de salvaguardia para problemas temporales

3/ Véase, Commission of the European Communities, A regional policy for the Community (Bruselas, 1969).

y que otras políticas, como la agrícola y la de la movilidad de la mano de obra, han contribuido decisivamente a resolver problemas como los provocados por la agricultura francesa o por las migraciones de trabajadores italianos.

La "política regional" de la CEE está constituida por los siguientes elementos: primero, toma en cuenta las regiones deprimidas que pueden existir dentro de cualquiera de los países miembros o regiones que atraviesan las fronteras de los países miembros; segundo, contiene una serie de indicadores para determinar las circunstancias por las que una región debe considerarse deprimida (el ingreso per cápita, el nivel de desempleo y las migraciones hacia fuera de la región.) En tercer lugar, una vez que determinada zona haya sido identificada como región deprimida por los países miembros, con base en los indicadores señalados, corresponde al órgano comunitario --la Comisión-- proponer al órgano político --el Consejo de Ministros-- la designación de dicha región como área elegible para ser objeto de acciones especiales. Entre ellas, la región señalada recibiría asistencia financiera de un fondo especial financiado con recursos derivados de la aplicación de la política agrícola y otros suplementarios. Este esquema puede considerarse uno de los más completos porque en vez de plantear el problema en términos de país, lo hace en los de la región deprimida que pueda corresponder a uno o a varios de los miembros, con lo cual se desnacionaliza el problema. La calificación de región deprimida, con base en indicadores establecidos de común acuerdo, la hacen los gobiernos individualmente en un principio y después corresponde a la Comisión analizar las designaciones hechas desde un punto de vista nacional para hacerlas compatibles con el interés de la región como un todo. Sólo después de que el Consejo de Ministros ha declarado deprimida una región determinada a propuesta de la Comisión, puede el país miembro en el que la misma se encuentra, tener acceso a los recursos de un fondo específico financiado en forma automática y continua.

Debe señalarse que el esquema descrito opera en forma bastante satisfactoria, sobre todo por el grado de evolución alcanzado por la Comunidad, y por el hecho de que casi todos los países miembros cuentan con esquemas de política regional bastante completos.

La AELC contaba, en fin, con un esquema constituido por desgravaciones más lentas y cláusulas de salvaguardia que podían aplicar los países que fueron considerados como menos desarrollados desde un principio, como sucede en el caso de Portugal. Esta organización se caracterizaba por referirse sus elementos constitutivos exclusivamente al comercio intraregional, como tenía que suceder por tratarse de una zona de libre comercio. Debe advertirse, sin embargo, que un esquema como el descrito parece poco adecuado para los procesos de integración donde se ha pasado de la etapa incipiente del libre comercio a la unión aduanera o el mercado común.

### 3. Conclusiones

De la breve descripción anterior de la experiencia centroamericana y de otros procesos de integración pueden derivarse una serie de conclusiones que pudieran tenerse en cuenta en el momento que en Centroamérica se llegue a adoptar una política de desarrollo más adecuada a las transformaciones que se esperan en su proceso de integración.

1. Con respecto a la concepción misma del desarrollo equilibrado --tema abordado en el capítulo anterior-- todo parece indicar que la amplitud de esa noción habrá de depender en gran medida del grado de integración que corresponda a los distintos esquemas. Así, por ejemplo, un criterio comercial y por países parecería ser el adecuado para el funcionamiento de una zona de libre comercio. Criterios más amplios, que incluyeran el establecimiento de indicadores de selección por regiones --ya no por países--; el acceso a los recursos de un fondo alimentado en forma automática y continua mediante el establecimiento de impuestos o de transferencias; esquemas de distribución de actividades productivas, y procedimientos de selección de los beneficiarios que hicieran compatible el interés nacional con el de la región, como un todo, corresponderían a procesos de integración que se encontraran en etapas más avanzadas, como es el caso de la CEE y el de la CAO.

De lo anterior se puede concluir que la amplitud y la intensidad del proceso de integración habrán de influir decisivamente en el grado de complejidad de los mecanismos que deberán establecerse para poder hacer frente a los desequilibrios intrarregionales.

2. Si se analizan los instrumentos descritos en este capítulo puede comprobarse cierta similitud entre ellos, que se especifica en las listas siguientes:

- i) CEE
  - Fondo regional alimentado en forma automática y continua
  - Indicadores de selección
  - Procedimientos selectivos que hacen compatible el interés nacional con el de la región como un todo
  - Desnacionalización del problema mediante el señalamiento de regiones deprimidas (que puede corresponder a más de un país)
- ii) AELC
  - Desgravaciones arancelarias diferenciales
  - Cláusulas de salvaguardia
- iii) UDEAC
  - Impuesto único
  - Incentivos fiscales diferenciados
  - Transferencias financieras directas
- iv) CAO
  - Licencias industriales
  - Distribución diferenciada de ingresos fiscales
  - Asignación regional de industrias
  - Banco Regional
  - Localización de empresas de servicios comunes
  - Impuestos al comercio intrazonal
- v) Grupo Andino
  - Desgravaciones arancelarias diferenciadas
  - Banco Regional
  - Asignación regional de industrias
- vi) Centroamérica
  - Asignación regional de industrias
  - Incentivos fiscales diferenciados
  - Banco Regional

3. Lo anterior revela que en el pasado se han diseñado múltiples instrumentos y mecanismos para definir políticas de desarrollo equilibrado dentro de los procesos de integración. La experiencia histórica sugiere asimismo que dicho instrumental sólo por excepción ha llegado a ser aplicado en forma coherente --como un conjunto de medidas-- y congruente con la magnitud de los problemas que se han presentado. También se desprende de la experiencia de otros procesos de integración que el instrumental más útil habrá de determinarse en función de la profundidad del proceso de integración que se persiga.

### III. MEDIDAS QUE PODRIAN CONDUCIR AL DESARROLLO EQUILIBRADO

#### 1. Introducción

En la propuesta hecha por la SIECA sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración de Centroamérica citado en el capítulo I, se sugieren mecanismos e instrumentos que podrían hacer efectivo el desarrollo equilibrado en la región.<sup>1/</sup> En este capítulo se analiza dicha propuesta más en detalle para tratar de darle --en el marco de los criterios adoptados en el primer capítulo de este estudio-- mayor operatividad y con el propósito de establecer una correspondencia mayor entre los objetivos que pretenden alcanzarse con el desarrollo equilibrado y los instrumentos que pudieran aplicarse para alcanzarlo. También se comentan algunos efectos que podrían esperarse de dichas medidas, el grado y duración a que se sujetaría su aplicación, la forma más adecuada en que habrían de combinarse con otras complementarias congruentes con ellas, y la jerarquización y el alcance geográfico que habría de señalárseles.

Cabe subrayar una vez más, en tal sentido, que la política de desarrollo equilibrado habría de concebirse dentro de una de desarrollo regional de mayor alcance (por ejemplo, la estrategia incluida en la propuesta tantas veces citada de la SIECA). También se debe insistir en que si bien, en una primera etapa, los procedimientos que se acordaran se aplicarían al caso más extremo de desequilibrio de Honduras, en esencia se trataría de dejar establecido el procedimiento para aplicar una política igual a los casos de desequilibrios que pudieran surgir en el futuro entre distintas zonas geográficas dentro del ámbito geográfico centroamericano.

#### 2. Los instrumentos de la política de desarrollo equilibrado dentro del contexto de la integración centroamericana

El conjunto de acciones que se comentan a continuación tendería esencialmente a impulsar el establecimiento y la consolidación de actividades directamente productivas en el país de menor desarrollo relativo, y muy especialmente en actividades dinámicas de exportación hacia el resto de la región.

<sup>1/</sup> SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit., pp. 86-88.

Su propósito sería eliminar las circunstancias que impiden a dicho país aprovechar plenamente el potencial que le ofrece el proceso de integración, en tanto esas circunstancias caigan dentro de la esfera de acción conjunta sub-regional y sea posible actuar sobre ellas por medio de una acción común de los países miembros.

A título de antecedentes sobre lo que se acaba de expresar caben tres comentarios de carácter general. En primer término, el de que resultaría insuficiente seleccionar una o varias medidas específicas de la lista que contuviera los posibles instrumentos de política de desarrollo equilibrado, puesto que lo requerido sería un conjunto de acciones combinadas que se reforzarían recíprocamente y constituirían una forma coherente de estimular la expansión económica en el país --eventualmente, en las zonas-- de menor desarrollo dentro del esquema de la integración. En segundo lugar, como se ha anotado, la política de desarrollo equilibrado habría de plantearse dentro del contexto más amplio de la estrategia del desarrollo integrado, a manera de contar con un marco de referencia de más largo alcance sobre los objetivos de la integración y del desarrollo en Centroamérica, y de lograr una adecuada articulación entre las políticas de desarrollo equilibrado y las demás políticas de desarrollo económico que supone la estrategia. Finalmente, parecería conveniente volver a insistir en lo señalado en el capítulo primero de esta nota sobre el auténtico esfuerzo de desarrollo regional integrado que se pretende, por el que se procuraría aprovechar al máximo las potencialidades del proceso de integración en beneficio de todas las partes.

Sin el ánimo de presentar una lista exhaustiva de posibilidades para promover el desarrollo equilibrado en Centroamérica, se examinan a continuación los principales componentes de lo que podría eventualmente constituir el instrumental de dicha política, para hacer frente, a base de ellos, al problema más importante con el que ha tropezado el proceso de la integración de Centroamérica.

a) Coordinación de políticas de desarrollo

En un mercado de una dimensión tan limitada como el centroamericano, que en la mayor parte de los casos no admite más de una planta de determinada rama de actividad industrial para que pueda operar en condiciones razonablemente económicas, se impone la necesidad de crear algún mecanismo por el cual

/se programen



se programen y asignen selectivamente diversas actividades entre distintos países. No es ninguna idea nueva. Ya en el capítulo anterior se recordó que se habían adoptado instrumentos con ese propósito en prácticamente todos los esquemas de integración económica que funcionan en el mundo. Con esa clara intención se ideó, sin ir más lejos, el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

La creación de algún mecanismo para la asignación de determinadas actividades industriales ha sido sin duda uno de los temas más controvertidos en la temática de la integración centroamericana. Sin el ánimo de reavivar la discusión sobre los alcances de un mecanismo de esta índole --aspecto que, en todo caso, rebasa los propósitos de esta nota-- no se puede dejar de señalar que una política de desarrollo equilibrado que tomase en cuenta la necesidad de alentar la inversión en Honduras exigiría la existencia de algún instrumento o procedimiento de asignación de ciertas actividades dinámicas entre los países de la región, sin desatender, por supuesto, criterios económicos de localización. Además de constituir una pieza central de la política de desarrollo equilibrado, el mecanismo para la programación industrial contribuiría a evitar la duplicación de inversiones y el bajo aprovechamiento de la capacidad instalada para aquellas actividades que, para operar en condiciones económicas, necesitan contar con la totalidad o con un elevado porcentaje de la demanda regional. Dicho mecanismo facilitaría, por otro lado, la especialización, complementación y diversificación industrial a nivel regional, y crearía toda una serie de relaciones interindustriales que asegurarían la propagación de los impulsos dinámicos de determinada actividad industrial localizada en un país hacia los demás. Precisamente a través de estos vínculos interindustriales adquiriría la política de desarrollo equilibrado una verdadera dimensión regional, ya que los países o zonas más rezagadas se beneficiarían aun del crecimiento acelerado de los grandes centros industriales.

Por la misma razón conviene insistir de nuevo en la necesidad de que se creen mecanismos de coordinación entre los países centroamericanos en materia de política industrial, principio que, por lo demás, ha sido aparentemente aceptado con mayor o menor entusiasmo, por la mayoría de los

círculos del sector público y del sector empresarial de la región.<sup>2/</sup> En lo que aparentemente no se ha podido llegar todavía a un acuerdo es en la forma de dar vigencia a este principio, en el grado de selectividad que se señalaría para definir las ramas objeto de acciones conjuntas, y en las modalidades y el alcance de los instrumentos específicos para su aplicación.

En ese orden de ideas, un mecanismo de coordinación entre las Oficinas de Planificación, uno de consulta entre los diversos gremios privados del sector industrial, un instrumento de identificación y preparación de los proyectos industriales objeto de asignación a nivel regional, el establecimiento de comités sectoriales para orientar el desarrollo industrial a nivel de rama de actividad, y el propio instrumento de asignación, habrían de constituir las principales piezas de dicha política.<sup>3/</sup> La propuesta formulada por la SIECA sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración podría servir de base para negociar y acordar un esquema de esta índole.<sup>4/</sup>

Los países podrían convenir, entre tanto, bien fuera sobre una base *ad hoc* o bien mediante la aplicación del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, la asignación a Honduras de las plantas de pulpa y papel y del complejo de la industria siderúrgica, con apoyo en los estudios de factibilidad existentes y en las labores de preinversión ya realizadas tanto por el Gobierno de Honduras como por el Banco Centroamericano de Integración Económica. En esta forma se le daría, finalmente, vigencia a una iniciativa emprendida hace muchos años, la cual no se ha logrado concretar precisamente como un testimonio de la poca aplicabilidad de los instrumentos de promoción de que se disponía en el pasado. Además, lo anterior constituiría el primer paso hacia la creación de vínculos de relaciones interindustriales entre Honduras y el resto de los países de la región, sobre todo si dichas empresas se constituyeran con capital multinacional centroamericano.

2/ Véase, por ejemplo, el Consenso del Comité de Alto Nivel sobre las Orientaciones y Objetivos de la Política de Desarrollo Industrial Integrado de Centroamérica, aprobado por el CAN durante su cuarto período de sesiones celebrado en San Salvador, del 20 al 22 de marzo de 1974.

3/ Véase, CEPAL, El proceso de perfeccionamiento y reestructuración del Mercado Común Centroamericano: Algunas orientaciones y medidas sobre política industrial (CEPAL/MEX/74/11), marzo, 1974.

4/ SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit., p.p. 63-66 y Anexo 3.

b) Creación y financiamiento de un fondo especial dentro del Banco Centroamericano de Integración Económica para impulsar las actividades productivas en Honduras

Aunque ya se cuente con los instrumentos apropiados para la asignación de actividades directamente productivas a los países de menor desarrollo dentro de un proceso de integración, la experiencia recibida de la deficiente aplicación del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y del lento avance de los programas sectoriales de desarrollo industrial entre los países del Acuerdo de Cartagena comprueba la escasa efectividad de dichos instrumentos, si no se ven acompañados por acciones que aseguren la concurrencia de otros elementos indispensables para promover las actividades directamente productivas que se desean impulsar. Dichas acciones deben tender, en general, a hacer posible que los países de menor desarrollo aprovechen las ventajas que les ofrece la integración, reforzando para ello sus cuadros empresariales y obreros, su capacidad de movilizar financiamiento y el desarrollo de su organización institucional.

La región, en conjunto, podría contribuir a que lo anterior fuera una realidad en el caso de Honduras, con la creación de un nuevo instrumento --pero no una nueva función-- dentro del Banco Centroamericano de Integración Económica: un fondo a capitalizar con aportes de todos los países cuyo producto se destinaría exclusivamente --durante una primera etapa-- a impulsar el desarrollo de Honduras dentro de la integración.

Dicho aporte podría financiarse de diversas formas. Una posibilidad sería que cada país se comprometiera a contribuir un monto equivalente al 1 por ciento del valor de sus exportaciones de bienes manufacturados al resto de la región, lo cual reflejaría, en cierta forma, la participación de cada país en los beneficios del mercado regional ampliado.<sup>5/</sup> Se comprenden las dificultades que puedan interponerse en Centroamérica al alcance de estas ideas y a la concepción de las bondades de un mecanismo de financiamiento como el propuesto, pero cabe advertir, como se señaló en el capítulo anterior,

<sup>5/</sup> Esta contribución desde luego no debería interferir, en modo alguno, con la fluidez del comercio a través de las fronteras centroamericanas. En ese sentido, el cumplimiento del aporte sería función del gobierno del país exportador, y no un requisito de internación en el país importador.

que los hay mucho más audaces en otros procesos de integración, e incluso adquieren la modalidad de mecanismos de compensación fiscal directos entre los países superavitarios y los deficitarios en el intercambio comercial.

El fondo, que podría movilizar unos 20 millones de pesos centroamericanos en contribuciones de los países, y entre 60 y 80 millones de dólares de fuentes externas durante sus primeros cuatro años de operación, financiaría proyectos directamente productivos en Honduras aplicando los criterios de elegibilidad que los gobiernos pudiesen acordar eventualmente. Algunos podrían aprovecharse para alentar una elevada participación del capitalismo hondureño requiriendo aportes relativamente reducidos en contrapartida propia. Pero los recursos de dicho fondo también podrían impulsar el establecimiento en Honduras de empresas de capital multinacional centroamericano, siempre que los inversionistas de esta procedencia efectuaran aportes mayores, en contrapartida, que los inversionistas hondureños. En esta forma, además de contribuir el fondo con capital adicional para Honduras, coadyuvaría con capacidad empresarial y de organización.

En cuanto a las modalidades de operación del fondo, para mantener en el mínimo los gastos de operación, podría integrarse a la estructura a cargo del Directorio Ejecutivo y a la administración del BCIE, y sus recursos se otorgarían bajo condiciones especiales en cuanto se refiera a plazo, tasa de interés y período de gracia. Además de actividades crediticias, el fondo podría participar directamente en el financiamiento del capital social, pudiendo destinarse un porcentaje de sus recursos a actividades de promoción y de identificación y preparación de proyectos.

Por último, en cuanto quedaran compensados los agudos desequilibrios que existen actualmente entre la capacidad productiva hondureña y las de los demás países, se podrían ampliar los criterios de elegibilidad para que los recursos del fondo pudieran destinarse a inversiones en otras zonas deprimidas en Centroamérica, como también se haría tan pronto como las condiciones económicas prevalecientes permitieran pasar a un esquema más amplio y perfeccionado de equilibrio en el que se consideren y ataquen las condiciones de atraso económico o pobreza dondequiera éstas se presenten, según se indicó en el capítulo I.

c) Otras actividades del Banco Centroamericano de Integración Económica

La creación de un fondo especial dentro del BCIE para dar mayor impulso al desarrollo de Honduras de ninguna manera había de implicar que el Banco se desentendiera de las necesidades de dicho país en sus demás operaciones regulares.

Al menos en tres áreas de actividad a este respecto podría reforzar la institución las acciones que viene llevando a cabo desde hace catorce años. Ha jugado en primer lugar, un significativo papel en el desarrollo de la infraestructura física de Honduras, acción que deberá consolidarse y profundizarse durante los próximos años y ha implicado un otorgamiento de condiciones concesionarias que la región en conjunto ha hecho deliberadamente para equiparar los servicios de transporte, comunicaciones y generación eléctrica de Honduras con los imperantes en el resto de Centroamérica.

El Banco podría, en segundo lugar, desempeñar un papel mucho más decisivo que en el pasado en materia de promoción; precisamente a la escasa agilidad que en este aspecto ha caracterizado a la institución se han debido las propuestas tendientes a la creación de una Corporación Centroamericana de Fomento, bien como una entidad separada del Banco o bien como una subsidiaria del mismo. Del análisis del Convenio Constitutivo de la institución resulta, sin embargo, que nada le impide actuar en una forma más decidida en materia de identificación y preparación de proyectos y de promoción directa, y en especial de proyectos localizados en Honduras.

En este orden de ideas, y en tercero y último lugar, el Banco podría aumentar considerablemente sus inversiones directas en proyectos, aportando incluso --y sobre una base temporal, hasta que el sector privado hondureño adquiriera dichos proyectos-- capacidad empresarial.

d) Estímulos fiscales

Otro instrumento susceptible de causar efectos por lo menos marginales en el aliento a las inversiones en Honduras --y posteriormente en otras zonas de menor desarrollo-- pueden ser los incentivos fiscales, por supuesto previa la reestructuración sustantiva del Régimen Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial en vigor. No cabe duda, en efecto,

/de que

de que en el futuro tendrá que adoptarse una política de incentivos muy selectiva, que entre sus criterios de aplicación habrá de contemplar condiciones especiales para empresas nuevas que se establezcan en Honduras. En ese sentido, la propuesta incluida en el estudio de la SIECA sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración podría constituir una base adecuada para orientar las discusiones del Comité de Alto Nivel.<sup>6/</sup>

Por otro lado, se podría pensar en un esquema de estímulos fiscales similar al adoptado por el Brasil en su política de inversiones en el Nordeste,<sup>7/</sup> pero aplicado al contexto centroamericano. Se trataría de que, dentro del programa de armonización fiscal que resultará ineludible cuando se intensifique el proceso de integración, la legislación nacional del impuesto sobre la renta en todos los países permitirá a las empresas deducir cierto porcentaje del impuesto a pagar al fisco siempre que dicha suma se invirtiera en determinadas actividades calificadas y localizadas en Honduras y, posteriormente, en otras zonas de menor desarrollo de Centroamérica. Dicha deducción estaría sujeta a un plazo --posiblemente a que se realizara antes de 1985-- y a ciertos controles, como por ejemplo que la inversión no se pudiera liquidar dentro de un período determinado. Sin embargo, constituiría indudablemente un estímulo para invertir en Honduras, y además impulsaría decididamente la constitución en ese país de empresas de capital multinacional centroamericano. Dicho estímulo iría ligado a la posibilidad de financiamiento adicional del BCIE conforme a lo descrito en los apartados anteriores.

En este sentido, el esquema propuesto no se debe concebir como una transferencia fiscal sino como una forma de alentar la formación de capital dentro de la región, en beneficio de todas las partes, y como un acrecentamiento del patrimonio de los contribuyentes del país que concedería este tipo de incentivos.

6/ SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, op. cit., Págs. 65 y 66.

7/ Ministério da Fazenda, A legislação Tributária no Brasil a partir de 1930 (Rio de Janeiro, 336.20981, 1971), y CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1968 (E/CN.12/825/Rev.1), Santiago, julio de 1969, Págs. 51-53.

e) Aranceles desiguales selectivos y restricciones al libre comercio

Si bien es cierto que con la constitución de una economía de dimensión regional se persigue, entre otros objetivos, el de la reasignación de actividades con miras a sacar el mayor provecho de las ventajas comparativas que ofrece un país --motivo por el cual se debería propender a la eliminación de restricciones o subsidios que inciden, en forma artificial, sobre la estructura de costos-- no se puede desconocer que desde la promulgación en Honduras del Decreto Legislativo No. 97 del 30 de diciembre de 1970 se ha causado un "quiebre" en el arancel externo común, y se han establecido nuevas restricciones al libre comercio.

Por lo que al primer aspecto se refiere, de seguir manteniéndose temporalmente en Honduras aranceles desiguales para una lista selectiva de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, podría alentarse el establecimiento en el país de determinadas industrias y actividades de ensamble. En todo caso, este diferencial del arancel debería ser temporal, conviniéndose itinerarios para la gradual evolución hacia la reequiparación, y su aplicación de ninguna manera deberá promover, en forma indiscriminada, actividades que no reúnan los requisitos de economicidad para competir en el resto de la región.

En cuanto a las restricciones al libre comercio, los arreglos bilaterales a que Honduras ha llegado con otros países centroamericanos durante los últimos años incluyen --como es sabido-- algunos gravámenes sobre listas selectivas de productos que Honduras importa del resto de la región, para proteger, sobre una base temporal, determinadas actividades manufactureras nacionales.

Ante esta situación de hecho cabría pensar en una evolución gradual hacia el libre comercio irrestricto --salvo, por supuesto, las cláusulas de salvaguarda que se acordasen-- con lo cual los productores hondureños de ciertos artículos selectivos contarían, durante un período preestablecido, con un determinado nivel de protección frente a productos análogos del resto de la región.

Si bien un esquema de esta índole representa volver a la situación que prevalecía en la década de los cincuentas, puede argumentarse que las restricciones actuales al libre comercio entre Honduras, por un lado, y Guatemala, Nicaragua y Costa Rica por el otro--y las restricciones futuras que eventualmente surjan entre el comercio de Honduras y el resto de la región--, reflejan una situación de hecho que sólo se podrá ir superando sobre una base gradual y progresiva.

En todo caso, los gravámenes que se aplican en Honduras a los productos centroamericanos deberían ser más reducidos que los que gravan artículos similares provenientes de terceros países; con el ánimo de optimizar los beneficios económicos que depara a la región el mercado ampliado sería deseable que se acordara un calendario para la gradual desaparición de los mismos.

#### f) Comentarios finales

Como quedó señalado, las acciones concretas descritas anteriormente no constituyen, de modo alguno, una lista exhaustiva de los instrumentos o mecanismos de que se podría disponer para impulsar el desarrollo equilibrado que se persigue en la región. La vasta gama de acciones que constituyen la estrategia regional de desarrollo que eventualmente llegue a adoptarse vendrá a reforzar, más bien, las medidas específicas antes examinadas. Existe, por ejemplo, la probabilidad de que Centroamérica, en un proceso de integración reestructurado, se interese por una vinculación más estrecha con otros países latinoamericanos --y especialmente con los que pertenecen a la cuenca del Caribe-- como una forma de superar el problema del tamaño económico que impide a la región actividades que requieren grandes economías de escala. En estos casos, Centroamérica, como espacio integrado, podría establecer ciertas actividades dinámicas --para no hablar de esquemas de cooperación financiera y técnica-- dentro de zonas de menor desarrollo relativo. Es decir, aunque la finalidad de una cooperación económica con otros países y regiones sea potencialmente más amplia y no se restrinja al problema del desarrollo equilibrado, mucho podría esperarse de ella para el logro del mismo

/Cabe reconocer,



Cabe reconocer, por último, que las medidas descritas, individualmente consideradas, han sido ya propuestas en una u otra forma con anterioridad, y, como se explicó en el capítulo II, en su mayoría se han adoptado --con distintas modalidades-- en los diversos movimientos de integración económica. La novedad sería concebirlas y aplicarlas en conjunto, para que todas se reforzasen recíprocamente y pudieran constituir un enfoque integral para la solución del problema del desarrollo equilibrado.

### 3. Itinerario de la política del desarrollo equilibrado

El itinerario de la política del desarrollo equilibrado presenta dos dimensiones. Habrá que definir, por una parte, el momento en que se pondría en vigor dicha política, y ponerse de acuerdo, por otra, en el plazo en que se mantendrían las acciones a tomar, una vez puestas en vigor.

En cuanto al primero de los puntos planteados, no por fuerza se precisaría esperar la suscripción de un nuevo Tratado Marco sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración para impulsar una política de desarrollo equilibrado: por el contrario, el conjunto de instrumentos y mecanismos arriba propuesto podría ponerse en vigor a muy breve plazo, como una avanzada de la reestructuración que vendría precisamente a facilitar las decisiones requeridas para la suscripción de un nuevo Tratado, e incluso podría contribuir a eliminar otros obstáculos que dificultarían la eventual superación de la crisis en que está sumergido el Mercado Común Centroamericano.

En este orden de ideas, ya se ha señalado que los países podrían acordar el establecimiento de una planta de pulpa y papel y un complejo siderúrgico en Honduras, como primer paso hacia un esquema de coordinación de políticas de desarrollo industrial a nivel regional y el restablecimiento de vínculos interindustriales entre Honduras y el resto de la región. También se podría constituir, al menos en forma embrionaria, un fondo especial dentro de la estructura del BCIE para financiar proyectos selectivos en ese país. En igual forma se podrían acordar, a relativamente corto plazo, aranceles externos desiguales para determinados productos --que de hecho ya existen en Honduras en virtud del Decreto Legislativo No. 97 del

30 de diciembre de 1970 antes mencionado-- mientras se mantienen las restricciones al intercambio entre Honduras y tres países del Mercado Común Centroamericano. Todas estas acciones se podrían ir consolidando en un conjunto de medidas coherentes conforme fuera avanzándose hacia la reestructuración del Mercado Común y hasta que quedara institucionalizada una política de desarrollo equilibrado como parte esencial de los acuerdos que habrán de suscribirse para la formalización del perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración en Centroamérica.

Una vez acordada dicha política, sus alcances no serían indefinidos en el tiempo. Más bien, habría de graduarse la aplicación de las distintas medidas y mantenerse hasta que se hubiese producido un cambio fundamental en las condiciones básicas sobre las que descansa la economía hondureña, dando paso a una sustancial mejora en la capacidad de dicho país en aprovechar las oportunidades inherentes en el proceso de integración. En ese sentido, cabe señalar que muchas de las medidas podrían ser de aplicación inmediata para proporcionar resultados de relativamente largo plazo. En efecto, si se juzga por la experiencia de Nicaragua durante la última década, la aplicación de medidas de estímulo especial a la inversión en Honduras podría extenderse entre 10 y 15 años, o, alternativamente, por el tiempo que acordasen los órganos del proceso de integración reestructurado.

No todos los instrumentos tendrían que regirse sin embargo por plazos idénticos. La gradual y progresiva reincorporación de Honduras al régimen de libre comercio, y la gradual reequiparación del arancel común, podrían acordarse, por ejemplo, durante períodos más acelerados que la vigencia del fondo especial para el financiamiento de actividades productivas en Honduras.

En síntesis, durante una primera etapa, la política de desarrollo equilibrado en apoyo de Honduras tendría un carácter no permanente, aunque el instrumental de dicha política lo tuviera para su eventual aplicación a zonas --se insiste, no necesariamente países-- de menor desarrollo dentro de la economía regional.

#### 4. Arreglos institucionales

Parece oportuno un comentario final sobre el conducto a través del que podrían llevarse a cabo las acciones antes descritas, y sobre los órganos que se encargarían de llevarlas a la práctica. A corto plazo, en tal sentido, las medidas se podrían ir adoptando sobre una base ad hoc en los foros que se encuentran en funcionamiento, básicamente en la reunión de Ministros de Economía y, en su caso, en la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica.

A más largo plazo, convendría incorporar al Tratado Marco que el Comité de Alto Nivel empezará a examinar durante los próximos meses, el concepto de la política de desarrollo equilibrado. Por un lado, en el cuerpo mismo de dicho Tratado podría figurar un capítulo especial sobre el procedimiento y las medidas concretas que se acordasen para atender los casos de acusado desequilibrio entre las distintas zonas que forman parte de la región. Por otro, cabría pensar en incorporarle un régimen transitorio para atender el caso de extremo rezago de la región donde figurarían las acciones antes señaladas en apoyo de Honduras, y el calendario donde se especificase la vigencia de las mismas.<sup>8/</sup>

Aspecto crucial de la política de desarrollo equilibrado es el campo institucional, puesto que será necesario definir la intensidad, el énfasis y la duración de la aplicación de las medidas que se estimasen aconsejables, y el momento y las circunstancias en que se considere que dejarían de ser necesarias para un determinado país o una zona. Lo anterior exigiría un análisis estricto y permanente de la política de desarrollo equilibrado que se estuviera aplicando para poder deducir de la situación económica de cada país y de cada zona el grado en que se hubieran logrado acortar las distancias económicas entre los mismos, de haber sucedido tal cosa.

---

<sup>8/</sup> Este principio aparentemente ya se aceptó por el Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano al haber señalado en su declaración emitida el 11 de octubre de 1974, con ocasión de una reunión informal celebrada para conocer de los estragos causados por el huracán Fifi, que consideraba apropiado "acelerar, hasta su efectiva culminación, los trabajos sobre la creación de un nuevo marco económico y jurídico de la integración... (incluyendo)... un régimen especial para atender la situación particular en que se encuentra Honduras, agudizada ahora por los efectos del huracán".

Dicho en otra forma, por acertadas que puedan considerarse teóricamente las medidas que puedan adoptar los países para impulsar el desarrollo equilibrado en la región, deberá establecerse el procedimiento para poder conocer, en cualquier momento, el resultado que estén proporcionando.

Por lo que a las instituciones encargadas de llevar a la práctica esa política se refiere, especial atención deberá recibir la creación de un órgano comunitario que --como señala la SIECA en su propuesta sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del proceso de integración-- tuviera muy presentes los intereses de las zonas o países de menor desarrollo (Honduras, durante los primeros años). Entre las atribuciones del órgano comunitario --y, mientras éste no se establezca, la SIECA-- figuraría muy principalmente la vigilancia de la aplicación y el análisis de los resultados de cuantas actividades constituyesen la política de desarrollo equilibrado, así como la de informar periódicamente a los órganos ejecutivos del proceso de integración sobre los avances que se fueran logrando y los obstáculos que se le opusieran, y la formulación de propuestas para la mejor instrumentación de dicha política.

##### 5. Recapitulación

En resumen, en esta nota se sugiere adoptar una serie de medidas en conjunto cuya aplicación habría de realizarse con distintos grados de intensidad y de duración hasta lograr un cambio fundamental de la situación económica en que se encuentra el país o la región objeto de esta política. En una primera instancia, este tipo de acción apoyaría específicamente a Honduras y podría concretarse en un capítulo transitorio del nuevo Tratado en elaboración como punto de partida de un proceso de integración reestructurado. Una vez superada la crítica situación de Honduras, el instrumental de la política de desarrollo equilibrado se aplicaría a otras zonas de menor desarrollo dentro del ámbito geográfico centroamericano.

La calibración de la política de desarrollo equilibrado --la combinación de distintos instrumentos y la forma y duración de su aplicación, así como la definición de las zonas de menor desarrollo-- quedaría encomendada al órgano comunitario a que se ha hecho referencia, y a él correspondería proponer las medidas concretas que estimase necesario adoptar en cada caso al organismo o a los organismos ejecutivos capacitados para llevarlas a la práctica.



