

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LIMITADO
CEPAL/ONUDI/MEX/74/3
Enero de 1974

POLITICA INDUSTRIAL CENTROAMERICANA: ORIENTACIONES Y
SUGERENCIAS SOBRE MEDIDAS Y ACCIONES

Informe elaborado por el Sr. C. R. Guha, Asesor Regional Industrial de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, adscrito a la Subsele de la Comisión Económica para América Latina en México.

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Reseña histórica	3
II. Análisis de los instrumentos regionales de política industrial	10
1. Evaluación del régimen de industrias centroamericanas de integración	10
2. El convenio centroamericano de incentivos fiscales y eficiencia de la industria	15
III. Evolución industrial reciente y perspectivas	18
IV. Planteamiento general de la política industrial de la región	23
V. Algunas medidas de política industrial - adecuación de los instrumentos	26
VI. Algunas acciones concretas de política industrial	37
1. Programación industrial y formulación de programas y proyectos específicos	37
2. Fomento de actividades industriales prioritarias	39
3. Desarrollo de la infraestructura industrial	41
VII. Consideraciones finales	42

PRESENTACION

La Comisión Económica para América Latina, por resolución 315 (XV) aprobada en la reunión celebrada en Quito en 1973, encomendó a su Secretaría que colaborara con la Secretaría del Tratado General de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) para identificar políticas y programas de acción que conduzcan a la reestructuración del Mercado Común.

En cumplimiento de dicha resolución y atendiendo al acuerdo adoptado por los Ministros de Economía de Centroamérica en su novena reunión, de convocar al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano para que se discutan los diversos aspectos relacionados con la reestructuración del Mercado Común, la CEPAL, conjuntamente con la SIECA, ha iniciado la elaboración de un documento que entre otros aspectos tratará de la adecuación de instrumentos de política a las exigencias de la reestructuración, de la coordinación de las políticas e integración con las nuevas dimensiones del Mercado Común, y examinará las relaciones intersectoriales, los aspectos que plantea el desarrollo social integrado y los relativos al financiamiento y fortalecimiento de la balanza de pagos; todo ello dentro de un criterio básico de programación.

El presente informe ha sido elaborado como un documento de referencia para dicho estudio. En él se resumen los antecedentes más importantes sobre la política industrial regional desde el inicio del proceso de integración económica centroamericana, se evalúan los instrumentos principales, se analizan las bases propuestas para la reestructuración del Mercado Común en lo referente al programa de desarrollo industrial integrado, y se presenta un planteamiento sobre las medidas de política industrial y acciones en campos prioritarios, tratando de adecuar los instrumentos y acciones cuya aplicación, en forma decidida y coordinada por los países de la región, alcanzaría los objetivos del desarrollo industrial integrado dentro del marco de desarrollo económico y social.

I. RESEÑA HISTORICA

Los principales instrumentos legales de política industrial que se han establecido en Centroamérica, tienen como objetivo crear una base de producción interna aprovechando la demanda preexistente que se abastecía con artículos importados. La adopción de una estrategia orientada sobre todo hacia el desplazamiento de las compras en el exterior, no sólo quedó plasmada en la política arancelaria y en la formación de la zona de libre comercio, sino estaba presente en la concepción de otros instrumentos como el convenio de incentivos fiscales, el Régimen de Industrias de Integración y el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas (Régimen Etéreo). Los instrumentos generales --el libre comercio y el arancel común a la importación proveniente del resto del mundo-- establecen un clima propicio para la inversión en el sector industrial y un sistema económico de libre competencia en el ámbito regional. Los instrumentos legales e institucionales --convenio de incentivos fiscales, regímenes de industrias de integración, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Instituto Centroamericano de Investigación Industrial (ICAITI)-- proporcionan estímulos para el cambio estructural mediante el establecimiento de empresas de mayor tecnificación en escala económica, transferencia de tecnología, modernización y ampliación de plantas existentes en campos especializados, y tienden además a reducir las disparidades entre países otorgando beneficios adicionales a los de menor desarrollo.

La expansión de la demanda interna de cada país y la exportación de manufacturas hacia terceros países, aun cuando fueron planteadas como necesarias, no han sido objeto de convenios regionales sino únicamente de medidas a nivel nacional. El mayor interés se centró en la formación de un "Mercado Común" que serviría de base para transformar la pauta nacional de industrialización. Por otro lado, aun cuando existe preocupación por los problemas de ocupación y de inversión extranjera y, en especial, por la participación mayoritaria de capital regional en empresas regionales, por la promoción y fomento de empresas que utilizan recursos naturales y por el desarrollo de la pequeña y mediana empresa como generador de empleo directa

/e indirectamente,

e indirectamente, no se han establecido acuerdos regionales sobre estos aspectos trascendentales.

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presentó en la novena reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) celebrada en enero de 1966, un documento^{1/} evaluativo de la integración económica de Centroamérica a partir de su concepción, en el que se plantea la necesidad de vigorizar la política industrial regional señalando que "en general, el problema no reside en la ausencia de enunciados claros sobre objetivos regionales, ni la carencia de instrumentos legales para alcanzarlos. Más bien se finca en la aplicación poco vigorosa de esos instrumentos, en la falta de ajustes de los mismos o en la insuficiente articulación de las distintas acciones de política, así como en la debilidad de los cuadros técnicos centroamericanos". Con el propósito de lograr un mayor y más adecuado desarrollo de la actividad manufacturera, dicho Comité recomendó una serie de medidas y acciones a nivel regional^{2/} para impulsar la formulación, coordinación y ejecución de una política de fomento industrial, fortalecer la aplicación de los medios legales e institucionales, crear los mecanismos financieros de carácter promocional, organizar el mercado centroamericano de capitales, y apoyar a los centros de productividad y de capacitación técnica.

En la misma reunión se adoptaron resoluciones sobre otros temas fundamentales como el del "Desarrollo equilibrado de Honduras dentro de la integración Económica",^{3/} para el cual se recomendó al Consejo Económico otorgara incentivos preferenciales, señalara las industrias que se establecerían al amparo del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración^{4/} y las que podrían considerarse bajo el "Sistema Arancelario Especial de Promoción de Actividades Productivas" y, una vez efectuados los estudios pertinentes por los organismos técnicos de la integración, determinara las industrias de integración que de acuerdo con su

^{1/} Evaluación de la integración económica en Centroamérica, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 66.II.G.9, p. 51.

^{2/} Resolución 136 (CCE), aprobada el 31 de enero de 1966.

^{3/} Resolución 141 (CCE), aprobada el 29 de enero de 1966.

^{4/} Las disposiciones de este Convenio, conforme al Artículo XVII del Tratado General, entraron en vigor el 4 de junio de 1961, fecha en que entró en vigencia el Tratado General.

localización económicamente conveniente, deberían asignarse a Honduras bajo el régimen de industrias, a fin de acelerar su desarrollo industrial. Se recomendó también al Banco Centroamericano de Integración Económica que facilitara la elegibilidad y otorgara prioridad a los proyectos de interés nacional para Honduras y para el mercado centroamericano, dándole tratamiento especial a los de Honduras. Se solicitó además del ICAITI y la ESAPAC (actualmente ICAP) y demás organismos centroamericanos e internacionales que elaboraran programas específicos para Honduras dentro de los campos de investigación, asesoría y capacitación de personal, en colaboración con el gobierno de dicho país. Al mismo tiempo se solicitó del Gobierno de Honduras la ratificación de los convenios y acuerdos de integración aún pendientes y procediera a efectuar el depósito de los respectivos instrumentos, de modo que la coordinación regional de la política industrial centroamericana pudiera aplicarse a la mayor brevedad.

El Consejo Económico Centroamericano aprobó las recomendaciones del CCE^{5/} haciendo hincapié en que se llevaran a cabo en el plazo más breve posible, los estudios técnicoeconómicos requeridos para identificar un número de industrias de interés regional factibles de establecer en Honduras, con miras a cubrir las necesidades de desarrollo equilibrado de la región.^{6/}

El 23 de septiembre de 1966 los gobiernos de la región suscribieron el Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (trato preferencial a Honduras), otorgando mayores beneficios fiscales a las empresas que serían establecidas en Honduras para impulsar en forma equilibrada el crecimiento de los países centroamericanos. Aunque dicho Protocolo y el convenio mismo fueron ratificados por los cinco países

^{5/} Resolución 24 (CEC) de febrero de 1966.

^{6/} El Plan de Acción 1968-71 del Gobierno de Honduras que incluía la programación de proyectos industriales de alcance regional, fue elaborado con la colaboración del Grupo CEPAL/SIECA/ICAITI y de los expertos de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Cabe mencionar que por la situación internacional y los problemas derivados del conflicto entre Honduras y El Salvador, proyectos como el de pulpa y papel, siderurgia, vidrio plano, fertilizantes y fibras sintéticas no fueron ejecutados, en cambio se establecieron algunas empresas orientadas hacia la exportación fuera del área, especialmente en el campo agroindustrial y de maquilado.

el 23 de marzo de 1969, las empresas de Honduras no se han podido acoger a este Protocolo por los problemas del Mercado Común.^{7/}

También se firmó con fecha 16 de noviembre de 1966 un Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo de Managua),^{8/} en el que se han dictado disposiciones especiales sobre la política de desarrollo de la industria de hilados y tejidos planos de algodón, y sobre el ajuste del arancel centroamericano uniforme y la adición de nuevos rubros a la lista del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas. Se dio preferencia a la industria de hilados y tejidos por ser la más importante de las tradicionales de la región y la más integrada en sus procesos fabriles que absorben una cantidad importante de mano de obra y utilizan cada día un mayor volumen de materias primas de origen regional. Esta industria para su desarrollo y organización requiere de una política integral que comprenda medidas y disposiciones de distinto orden.

El 5 de noviembre de 1965 se suscribió otro protocolo al Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo del Régimen) que trata del establecimiento de una planta productora de vidrio plano o en lámina en la República de Honduras. Aunque dicho protocolo entró en vigor el 27 de enero de 1968, el proyecto no ha sido ejecutado todavía debido a que la demanda regional no justifica una planta del tamaño mínimo económico.

En la octava reunión ordinaria del Consejo Económico celebrada en noviembre de 1967, se señalaron lineamientos para establecer un mecanismo para flexibilizar el arancel uniforme centroamericano y fomentar y dirigir con mayor dinamismo la política de desarrollo industrial, pero hasta el presente no se han adoptado resoluciones concretas.

7/ Véase, El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes (E/CN.12/CCE/363), 29 de enero de 1971.

8/ Este Protocolo entró en vigencia para tres de los países el 14 de marzo de 1963 al depositarse el tercer instrumento de ratificación; y el 23 de marzo de 1969, para toda la región, excepto Honduras, que no depositó el instrumento de ratificación.

Resumiendo, no todos los instrumentos formulados se han aplicado a causa de la conjugación de problemas como:

"a) La lentitud en el depósito de protocolos y convenios ya suscritos y ratificados, retardando el establecimiento de las empresas o afectando a veces onerosamente a las ya establecidas;

"b) Los procedimientos y el tiempo que toman las negociaciones para acogerse a los beneficios de algunos de estos instrumentos;

"c) La dilación en aplicar por todos los países los gravámenes del Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas; y

"d) El incumplimiento del Artículo IX del Tratado General --conforme la Resolución 26 del Consejo Ejecutivo-- que dispone la suspensión de franquicias aduaneras de producción regional."^{9/}

Otro problema que ha empezado a preocupar a los países es la duplicación antieconómica de inversiones de manifiesto en varios sectores industriales en que, además de originar interferencias en el libre comercio, reduce el grado de utilización de la capacidad instalada --según encuestas en algunas empresas de la región llega hasta el 40 o el 50 por ciento--, eleva los costos de producción y afecta tanto a empresarios como a consumidores.

Para subsanar los problemas mencionados se ha propuesto un conjunto de convenios sobre políticas coordinadas y recomendado la adopción de medidas concentradas en cinco grandes campos de actividad^{10/} (aspectos arancelarios, programación industrial y formulación de planes conjuntos, aspectos financieros, aspectos institucionales e incentivos fiscales). Por otro lado, cabe destacar la labor de un grupo de trabajo formado por los Viceministros de Economía e Integración de los cinco países, en julio de 1970, como parte de la acción pacificadora después del conflicto entre El Salvador y Honduras, enfocado prioritariamente al estudio y consideración de los siguientes puntos:^{11/}

^{9/} Documento SIECA/GT-RMECA-III/D.T.2, agosto 3 de 1970, p. 20.

^{10/} SIECA, Programa de Desarrollo Industrial Integrado. Anexo 3 (SIECA/72-VII-6/36).

^{11/} SIECA, Consideraciones sobre la organización y el alcance de los trabajos relativos al Modus Operandi para el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano (SIECA/GT-RMECA-III/D.T.2), p. 3, agosto 3 de 1970.

"a) Medidas para corregir desequilibrios en la balanza de pagos de los países deficitarios con el resto de los países miembros;

"b) Definición de políticas de desarrollo industrial y agropecuario de alcance centroamericano. Estas políticas deberán tener en cuenta los objetivos del desarrollo económico y social de cada país y de la región en su conjunto, y responder a los intereses de los empresarios, trabajadores, consumidores y del fisco;

"c) Creación de un fondo para la expansión de la producción industrial y agropecuaria, que coadyuve a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos a que se refiere el numeral a) anterior;

"d) Terminación del Reglamento del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y elaboración del Reglamento de Origen a que se refiere el Artículo V del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y formulación del Reglamento del Protocolo sobre Medidas de Emergencia para la Defensa de la Balanza de Pagos;

"e) Elaboración de una cláusula general de salvaguardia que permita aplicar medidas correctivas de situaciones especiales de emergencia en cualquiera de los países miembros."

El Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada del 25 de noviembre al 2 de diciembre de 1970, se refiere a la "Política Industrial Regional dentro del Modus Operandi para el financiamiento del Mercado Común Centroamericano." En ella se trataba de impulsar el desarrollo industrial regional a través de dos tipos de acción: a) "El esfuerzo conjunto de los cinco países para fomentar industrias en que se requiere un enfoque regional", y b) "Mediante el perfeccionamiento del sistema con base en el cual se ha desarrollado la actividad manufacturera dentro del Mercado Común." El "Modus Operandi" no fue suscrito y como consecuencia, Honduras adoptó un conjunto de medidas para impulsar la producción nacional y normar el comercio exterior del país^{12/} hasta tanto no se lograra la reestructuración del Mercado Común, "sobre bases que aseguren el restablecimiento y respeto de los compromisos

^{12/} Véase el Decreto No. 97 del Congreso Nacional de Honduras (30 de diciembre de 1970).

y principios que le dieron origen, las medidas que crean necesarias para defender los intereses económicos de cada uno de ellos, dentro de los principios en que fue concebido el Programa de Integración Económica."

El 10 de septiembre de 1971 la Comisión Normalizadora^{13/} puso temporalmente en vigor el Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales (REIFALDI) para los 4 países, excepto Honduras, ya que este país no forma parte de la Comisión.

También en su Octava Reunión esta Comisión señaló la necesidad de contar con una estrategia de desarrollo y con una política industrial adecuada a la nueva situación y a las perspectivas futuras. Para ello fijó, en principio, los siguientes objetivos generales de la política industrial:^{14/}

- a) Tratar de satisfacer las necesidades del consumidor centroamericano;
- b) Promover el establecimiento de industrias de exportación, por lo que el arancel de aduanas deberá introducir elementos que lo activen;
- c) Propiciar la utilización de insumos agrícolas de origen regional; y,
- d) Estimular las industrias que aporten mayores beneficios por su alto contenido de mano de obra.

La Comisión además tomó diversos acuerdos sobre medidas complementarias en materia aduanal y fiscal y dedicó atención preferente a la resolución de corto plazo^{15/} de los problemas que afectaron la producción regional.

^{13/} Véase el Estatuto de la Comisión Normalizadora (junio de 1971).

^{14/} Octava Reunión de la Comisión Normalizadora.

^{15/} Notas de la Comisión Normalizadora.

II. ANALISIS DE LOS INSTRUMENTOS REGIONALES DE POLÍTICA INDUSTRIAL

1. Evaluación del régimen de industrias centroamericanas de integración

El Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, mediante resolución 26 (CCE), aprobada el 27 de enero de 1956, encomendó a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina la elaboración de un proyecto de convenio sobre las industrias centroamericanas de integración con el objeto de estimular y promover el establecimiento de industrias nuevas y la especialización y ampliación de las existentes sobre base de reciprocidad y equidad en la distribución de las plantas industriales entre los cinco países de la región, a fin de sentar bases para implantar un sistema económico en el ámbito regional. Se acordó que el criterio para determinar si una industria debería ser considerada de integración, sería la necesidad de las plantas de dicha industria a tener acceso al mercado centroamericano y que para cada caso particular se suscribiría un protocolo adicional al convenio en el que se estipularía la localización, la capacidad de las plantas, normas de calidad, composición de capital, aforos centroamericanos comunes aplicables a los productos de plantas de integración y cualesquiera otras disposiciones pertinentes al cumplimiento del convenio. Con ello se aseguraba la localización óptima de las actividades industriales a escalas económicas de producción y se evitaba la duplicación improductiva de escasos recursos de capital. Aunque dicho convenio fue firmado el 10 de junio de 1958 e incorporado al Tratado General de Integración Económica el 13 de diciembre de 1960, no entró en vigencia hasta el año de 1963, cuando se firmó el primer protocolo, acogiéndose al convenio los siguientes proyectos industriales: la planta productora de llantas y neumáticos establecida ya en Guatemala y el Complejo Sosa Cáustica Cloro e Insecticidas Clorados

localizado en Nicaragua. En 1965 los cinco países firmaron un segundo protocolo en el que asignaron el beneficio del régimen a una planta de vidrio en láminas que se construiría en Honduras. Aunque este segundo protocolo entró en vigencia en 1968, el proyecto todavía no ha sido ejecutado. Desde su incorporación al Tratado General, el Régimen ha dado origen a cuatro plantas industriales, de las cuales tres están en operación y la cuarta, de vidrio plano, está todavía en etapa de proyecto. Además, se han solicitado para su clasificación al régimen, aunque sin acuerdos regionales todavía, varios proyectos adicionales: dos proyectos de pulpa y papel, uno en Guatemala y otro en Honduras; dos proyectos de siderurgia: uno en Costa Rica y otro en Honduras; dos proyectos de filamento de nylon: uno en Guatemala y otro en El Salvador, y un proyecto de polietileno en Nicaragua.

Se podría observar que en un lapso relativamente largo --desde 1958 hasta la fecha-- el convenio, como un instrumento de integración para dinamizar y reestructurar el proceso de industrialización regional, ha tenido un impacto muy leve^{1/} por una serie de limitaciones dentro de las cuales se podrían mencionar las siguientes:

a) Ausencia de una definición de la política regional de desarrollo industrial, lo que obstaculiza la toma de decisiones sobre las industrias de integración y dificulta la ejecución de los proyectos regionales por países;

b) La entrada en vigor del sistema especial de promoción de actividades industriales, también denominado "sistema etéreo", instrumento que a la fecha se emplea para actuar en el campo de la industria regional a fin de promover el establecimiento de industrias nuevas de particular interés para el desarrollo económico de la región,

^{1/} Durante todo el período sólo se invirtieron unos 15 millones de pesos centroamericanos.

mediante la adopción de gravámenes aduaneros más altos que los contenidos en el Arancel Uniforme Centroamericano. En este sistema todos los aranceles representan una protección acordada por anticipado, pero que en todo caso no es aplicada sino cuando la capacidad instalada de la nueva industria sea equivalente como mínimo al 50 por ciento de la demanda conjunta de los cinco países. El Sistema Especial opera igual que el Régimen y es más flexible que aquél, por lo que varios países se han acogido al mismo, con preferencia al Régimen. Actualmente 16 empresas se han acogido a este sistema, entre las cuales se encuentran bombillos eléctricos y tubos fluorescentes, herramientas agrícolas; envases de vidrio, cilindros metálicos, ácido sulfúrico, resinas de PVC y papeles absorbentes, y se encuentran en proceso de negociación otras 31 solicitudes de proyectos regionales, lo cual viene a desvirtuar algunos objetivos que se plasmaban en la creación del Régimen de industrias de integración;

c) En el artículo 80. del Régimen se preveía la creación de una Comisión Centroamericana de Integración Industrial, formada por representantes de miembros del Mercado Común, encargada de la debida aplicación del Régimen y de los protocolos adicionales, pero esta comisión nunca fue organizada. En 1966 el Comité de Cooperación Económica,^{2/} recomendó el establecimiento de una comisión centroamericana de coordinación industrial, para que fungiera como organismo asesor del Consejo Económico Centroamericano, que tampoco llegó a crearse. En consecuencia, el Consejo Ejecutivo del Tratado General, recargado de funciones y reuniéndose sólo periódicamente para tratar asuntos específicos se vio imposibilitado a realizar las tareas de coordinación industrial;

d) Se preparó una serie de listas sobre industrias que podrían acogerse al Régimen sin que se establecieran criterios comunes para

^{2/} Resolución 136 (CCE).

seleccionarlas dentro de un marco general de referencia, ni existieran mecanismos entre los estados contratantes para desarrollarlos conjuntamente;

e) Los estímulos para las industrias de integración que podrían provenir de la tarifa externa común, los incentivos fiscales y las facilidades de financiamiento de las inversiones no han constituido, individual o conjuntamente, estímulos preferenciales para aquellas industrias y, en consecuencia, cualquiera de esos alicientes pudieron ser logrados por las industrias en general sin que mediara la aplicación del Régimen;

f) Existen también otros escollos para el desarrollo industrial tales como: fuerte resistencia de distintos grupos de presión, tanto regionales como internacionales; alta inversión en proyectos y costosos estudios que estaban fuera de las posibilidades del sector privado regional y en los que el sector público en general no intervenía; la pasividad de los países en la promoción de estos proyectos, y la actitud a nivel de cada país, de buscar autosuficiencias y obstaculizar el desarrollo industrial integrado.

Poco tiempo después de suscrito el convenio, la SIECA trató de puntualizar diversos criterios adicionales a los establecidos en el mismo para evaluar los proyectos comprendidos en el Régimen. Por ejemplo, se establecieron los criterios de que las industrias de integración deben ser capaces de cubrir la demanda centroamericana sobre una base "razonablemente competitiva" en calidad y precios, respecto de productos similares o idénticos que pudieran importarse del resto del mundo; deben generar un ahorro sustancial de medios internacionales de pago; deben ampliar las relaciones interindustriales y, asimismo, deben requerir de inversiones que por su magnitud necesiten de la participación de capitales de los demás países miembros del Mercado Común, y no sólo del país en donde se instalen plantas.

Aunque estos criterios fueron aceptados por los gobiernos, la fuerte resistencia de los distintos grupos de presión, así como la falta de una clara identificación de las actividades susceptibles de incluirse en el Régimen o en el Sistema Especial, dieron lugar a que algunas industrias que correspondían al campo de acción de este instrumento fueran incluidas en el Sistema Especial, como fue el caso de la fabricación de envases de vidrio, de ácido sulfúrico, y de cloruro de polivinilo, algunos en etapa de ejecución, y otros todavía en fase de estudio o promoción.

Mientras el Régimen está inspirado en el concepto de principio de reciprocidad y de desarrollo equilibrado de la región, el Sistema Especial no posee dicha orientación y su mérito principal radica en el mecanismo de fijación anticipada de gravámenes arancelarios, con el fin de garantizar un mercado protegido para las producciones industriales que se desea estimular. Fue así como se duplicaron los proyectos y los esfuerzos en el área para desarrollarlos, aunque por falta de acuerdos regionales o por los mercados nacionales limitados hasta ahora no ha habido una proliferación antieconómica de plantas de integración, aunque sí algún desperdicio de recursos humanos y financieros en los estudios y proyectos similares que se han realizado en cada país.

De lo anterior se deduce la conveniencia de programar las industrias básicas de acuerdo con las condiciones más adecuadas de tamaño, localización, tecnología y producción de aquellas empresas de gran significación económica cuyas características técnicas y tamaño mínimo de planta no admiten más que una empresa para atender la demanda regional. De ahí que exista la necesidad de evaluar críticamente el convenio y adecuar los instrumentos regionales para el desarrollo industrial.

2. El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y eficiencia de la industria

En la política de fomento industrial el objetivo ha sido la sustitución de importaciones, lo que implicaba aranceles proteccionistas e incentivos fiscales, como exención de impuestos sobre la renta e impuestos sobre importación de bienes de capital y materia prima que por su propia naturaleza afectan al fisco. Estos incentivos otorgados por un período determinado de años se prolongan con mecanismos especiales como la ampliación de la planta, equiparación de plantas con base en los beneficios otorgados a las similares de países vecinos y, en algunos casos, una reorganización jurídica de la misma empresa con algunas nuevas líneas de producción. En general, estas empresas clasificadas operan con costos relativamente altos, y los precios de sus productos resultan elevados aunque su calidad sea inferior a la de los importados. En general, el hecho de estar clasificados en el convenio de incentivos fiscales no condiciona a las empresas para trabajar con eficiencia y para mejorar sustancialmente la calidad de sus productos, ni tampoco para aplicar las nuevas técnicas que se esperaba fueran desarrolladas a través de la libre competencia.

Un análisis reciente sobre algunas empresas clasificadas en el convenio de incentivos fiscales que participan en el Mercado Común confirma la alta protección nominal de que gozan. Un cálculo de protección efectiva, que tomen en cuenta el valor agregado generado y la incidencia de insumos importados con franquicias, reflejaría que en algunos productos el nivel de protección es varias veces mayor al precio cif del producto similar fuera del área, fenómeno más o menos generalizado en toda Centroamérica. Aunque el nivel varía por artículos, la protección sin un control adecuado de precios y calidad afecta directamente al consumidor, máxime cuando los empresarios establecen en algunos casos zonas de operación o niveles de precios.

Según el Tratado General, esto es ilegal y aunque no se puede comprobar, se han observado casos en que existieron tales acuerdos tácitos.

Un efecto negativo que preocupa es la importación de materia prima, que representa más del 50 por ciento del total. Los incentivos que reciben las empresas clasificadas en la importación de materia prima hicieron posible desarrollar muchas industrias con bajo grado de elaboración y que otras se desligaran de los recursos del país, cuya explotación e industrialización precisa del esfuerzo combinado del sector público y el privado y de un programa de integración hacia atrás, es decir, utilización de la materia prima nacional. Hay casos en que algunas empresas, al terminar de gozar de los beneficios que le otorga un país se han trasladado a otro para continuar gozando de incentivos.

Lo anterior señala que en términos generales no han existido criterios claros en cuanto al nivel de protección que apoya una política de sustitución de importaciones ni en cuanto a la eficiencia de la industria y el aprovechamiento de los recursos del país.

Las inversiones extranjeras en especie y en equipos de segunda mano o acondicionados han sido considerables. La excesiva protección y las garantías concedidas a dichas inversiones alentaron en la región muchas operaciones en las que el único beneficio que queda al país es la remuneración al trabajo.

Resumiendo, se pueden observar algunas tendencias:

- a) El costo del proceso de sustitución de importaciones en forma indiscriminada es muy elevado y requiere de una protección muy alta;
- b) Se han alentado las inversiones extranjeras sin orientarlas hacia actividades de mayor tecnificación, sin tomar en cuenta la eficiencia de la industria y sin reservar actividades para los nacionales;

/c) No se

c) No se condicionó el desarrollo industrial con el de otros sectores;

d) En general, el nivel de eficiencia imperante en muchas empresas (tecnología empleada y uso de capacidad) difícilmente podría permitir el acceso a los mercados de fuera del área;

e) Aunque para un gran número de industrias es difícil definir cuáles son su capacidad y grado actual de utilización, en general se observan márgenes de capacidad ociosa que representan duplicación de inversiones y subutilización del factor trabajo.

III. EVOLUCION INDUSTRIAL RECIENTE Y PERSPECTIVAS

El proceso de integración económica ha repercutido en el sector industrial de los países de la región en diferentes grados, aunque todos, individualmente y en su conjunto, han experimentado cambios positivos en su estructura industrial y en su proceso productivo. Durante la primera mitad de la década de los sesenta la actividad industrial jugó un papel preponderante en el desarrollo económico con un proceso de industrialización de 1.46 (6.3 por ciento anual, comparado con 9.2 en la industria). Posteriormente, en el período 1968-73 pierde su dinamismo pues crece a una tasa anual de 6.1 por ciento (con un proceso de 1.27), mientras la economía lo hace al 4.8 por ciento. (Véase el cuadro 1.) Según un estudio que prepara la CEPAL sobre la incidencia de mercados en el crecimiento económico, el comercio regional ha sido un factor importante en el desarrollo de las industrias de sustitución, las que no hubieran podido desarrollarse dentro de un ámbito nacional. Como se indicó antes, los instrumentos de política industrial han sido diseñados básicamente para la sustitución de importaciones como estrategia implícita.

En la evolución industrial reciente, los factores externos y los internos han incidido en forma diferente a como lo hicieron en los inicios del proceso de integración. En el período 1960-68 el impulso inicial generado por los acuerdos regionales se complementó con las mayores ventas de productos tradicionales (banano, algodón y café) al exterior y con la afluencia de capital externo, lo que permitió mantener un alto nivel de importaciones. En ese lapso la participación del sector industrial en la economía aumentó de 12.4 por ciento al 15.4 por ciento; en la estructura industrial, los bienes intermedios y metalmecánicos incrementaron su participación del 13.1 por ciento al 23.3 por ciento de la producción industrial. (Véase el cuadro 2.) En el orden interno, el sector privado, alentado por la ampliación del mercado y los incentivos, inició en la mayoría de las empresas la sustitución de bienes de procesos productivos de menor complejidad, para aprovechar mejor las economías de escala en el ámbito regional, elevando sustancialmente la importación de bienes de capital e insumos

Cuadro 1

CENTROAMERICA: CRECIMIENTO INDUSTRIAL, 1960, 1968 Y 1973

	Centro- américa	Guate mala	El Sal vador	Hondu ras	Nicara gua	Costa Rica
Producto industrial (millones de pesos centroamericanos de 1960)						
1960	357.5	114.6	86.5	40.9	35.7	79.8
1968	723.3	215.4	180.1	73.1	96.3	158.4
1973	971.7	287.7	224.9	91.5	145.2	222.4
Participación del producto industrial al producto interno bruto (porcientos)						
1960	12.4	10.8	13.5	12.4	10.1	16.2
1968	15.4	13.1	17.3	13.7	15.0	19.0
1973	16.4	13.0	17.8	15.0	19.4	20.6
Tasas anuales de crecimiento del producto industrial (porcientos)						
1960-68	9.2	8.2	9.6	7.5	13.2	8.9
1968-73	6.1	6.0	4.5	4.6	8.5	7.1
Proceso de industrialización ^{a/}						
1960-68	1.46	1.46	1.55	1.21	1.69	1.31
1968-73	1.27	0.97	1.12	1.70	2.83	1.34
Participación en el producto industrial bruto centroamericano (porcientos)						
1960	100.0	32.1	24.2	11.4	10.0	22.3
1968	100.0	29.8	24.9	10.1	13.3	21.9
1973	100.0	29.6	23.2	9.4	14.9	22.9

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

^{a/} Cociente entre las tasas de crecimiento industrial y las del producto interno bruto.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: VALOR AGREGADO DEL SECTOR INDUSTRIAL

	Valor agregado					
	Millones de pesos centroamericanos			Por ciento		
	1960	1968	1972 a/	1960	1968	1972
<u>Total</u>	<u>373.6</u>	<u>788.6</u>	<u>1 084.3</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Industrias tradicionales</u>	<u>296.0</u>	<u>545.2</u>	<u>769.4</u>	<u>79.2</u>	<u>69.1</u>	<u>70.9</u>
20. Productos alimenticios	124.3	227.0	327.2	33.3	28.8	30.2
21. Industria de bebidas	56.4	91.8	130.3	15.1	11.6	12.0
22. Industria del tabaco	22.5	39.7	52.6	6.0	5.0	4.8
23. Fabricación de textiles	23.6	66.3	92.7	6.3	8.4	8.5
24. Fabricación de calzado y otros	41.4	71.8	95.3	11.1	9.1	8.8
25. Industria de la madera y del corcho	14.1	24.7	37.0	3.8	3.1	3.4
26. Fabricación de muebles y accesorios	9.4	16.2	24.1	2.5	2.1	2.2
29. Industria del cuero y productos del cuero	4.3	7.7	10.2	1.1	1.0	0.9
<u>Industrias intermedias</u>	<u>34.2</u>	<u>123.0</u>	<u>171.0</u>	<u>9.2</u>	<u>15.6</u>	<u>15.8</u>
27. Papel y productos de papel	1.4	10.9	16.2	0.4	1.4	1.5
30. Productos de caucho	2.9	10.2	12.4	0.8	1.3	1.1
31. Sustancias y productos químicos	16.8	50.7	69.9	4.5	6.4	6.4
32. Productos derivados del petróleo	-	17.2	25.9	-	2.2	2.4
33. Minerales no metálicos	12.9	32.4	44.0	3.4	4.1	4.1
34. Metálicas básicas	0.2	1.6	2.6	0.1	0.2	0.2
<u>Industrias metal-mecánicas</u>	<u>14.4</u>	<u>61.1</u>	<u>84.6</u>	<u>3.9</u>	<u>7.7</u>	<u>7.8</u>
35. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria	4.1	30.5	39.0	1.1	3.8	3.6
36. Construcción de maquinaria, excepto eléctrica	2.9	8.3	11.3	0.8	1.1	1.0
37. Construcción de maquinaria, aparatos y accesorios eléctricos	1.2	10.7	15.2	0.3	1.3	1.4
38. Construcción de material de transporte	6.2	11.6	19.1	1.7	1.5	1.8
<u>Industrias diversas</u>	<u>29.0</u>	<u>59.3</u>	<u>59.4</u>	<u>7.7</u>	<u>7.5</u>	<u>5.5</u>
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	7.2	15.6	22.4	1.9	2.0	2.1
39. Industrias manufactureras diversas	21.8	43.7	37.0	5.8	5.5	3.4

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Estimado.

industriales. Cabe decir que en todos los países de la región, los insumos importados, amparados en la legislación de incentivos fiscales, han contribuido a acentuar los procesos productivos simples o las actividades de ensamble (en algunos países más del 40 por ciento del insumo es importado). Asimismo, se observa que la estrategia seguida apoyó la concentración de actividades productivas en países que contaban con mayor mercado u otros factores positivos de producción (capacidad empresarial, infraestructura, mano de obra calificada, mayor atracción al inversionista externo, etc.)

En el período 1968-73 se han conjugado a nivel regional varios factores internos y externos: fluctuaciones en el sector externo; desilusiones y tensiones de las fuerzas que apoyaron la integración; desigualdad creciente en la repartición de costos y beneficios de integración económica; desajustes interregionales que ensancharon la brecha del comercio entre países por falta de mecanismos adecuados de compensación; fallas estructurales; deficiente integración nacional, y el débil papel del sector público en el sector industrial de los países. Como consecuencia, hubo menores inversiones en la industria y quedó estancada la participación de este sector en la economía y no se apreció cambio en la estructura industrial.

En el mismo lapso y también dentro del marco regional, se observan algunos cambios como la creación de organismos de fomento industrial, y la mayor participación y diversificación de la producción de Nicaragua y Costa Rica en la producción industrial regional. Ambos países incrementaron sustancialmente la producción de bienes de consumo y expandieron ramas estratégicas como la química y la de productos metálicos. Honduras y El Salvador, en cambio, se vieron afectados por el problema bélico. El último no sólo perdió el mercado del primero sino que otros países establecieron cuotas para evitar problemas de "dumping". Cabe notar que la rápida expansión industrial de El Salvador se debió a la apertura del mercado regional ya que en general sus productos por su calidad y precio no podrían competir en el mercado exterior. Honduras por su parte, al salir del Mercado Común temporalmente, no sólo redujo sus exportaciones

a la región sino que no invirtió en proyectos importantes y se encerró en una política de autarquía nacional fomentando empresas pequeñas con alto costo y baja productividad. Por lo que toca a Nicaragua, a fines de 1972, por efectos del terremoto, la industria perdió el impulso que venía generando. Es decir, todos los países en una u otra forma perdieron el impulso inicial, y esto ha repercutido en diferente medida en cada país, provocando desaliento y decepción aun en aquellos que habían defendido la integración fervientemente. Urge pues superar esta crisis que amenaza con un proceso regresivo de tratados bilaterales y acuerdos por países.

Los esfuerzos que se han realizado para perfeccionar el Mercado Común Centroamericano en los dos últimos años indican claramente que el proceso de integración necesita un marco más amplio en donde se contemplen las perspectivas de los países en su conjunto, las coyunturas externas e internas que se han presentado en fechas recientes y las que pueden presentarse a largo plazo, y no constreñirse sólo a un país o a la región o tomar como base los valores tradicionales. Por ejemplo, el impacto internacional del problema del petróleo ha planteado una serie de situaciones nuevas para los países productores de materias primas, valorizando sus recursos naturales y su posición frente a los países consumidores, cambiando las reglas del juego, debido a que tradicionalmente los países consumidores no sólo controlaban importantes recursos de los productores, sino que influían en la fijación de beneficios y participaciones. Esta experiencia de aspecto político ha repercutido profundamente en el sistema económico mundial, trascendiendo a los sectores productores directamente.

En el sector industrial, se presentan ahora diferentes alternativas de procesos de producción, alterando las modalidades anteriores de transferencia y adaptación de tecnología de países altamente industrializados, lo que abriría la posibilidad del desarrollo de tecnología propia.

Con la valorización de los recursos se han abierto nuevos campos de investigación. Por ejemplo, existen varias alternativas para producir etileno, base para la elaboración de los productos plásticos. Hasta ahora la más económica es la del uso de subproductos del petróleo, pero en la situación actual y dentro de las perspectivas futuras se debería

estudiar la posibilidad de sustituirlos por alcohol de melaza de caña, que es un producto regional. También convendría estudiar la sustitución de fibras sintéticas por las fibras naturales, que en Centroamérica tienen una alta productividad y podrían expandirse rápidamente. Otro tanto podría hacerse con muchos productos derivados de la petroquímica, cuyo aumento de precios y las restricciones en su producción justificarían se investiguen productos sustitutivos basados en los recursos naturales del área. Como estos estudios requieren tiempo y recursos financieros, la programación industrial tendrá que enmarcarse dentro de perspectivas a largo plazo, buscando soluciones a corto y mediano plazo, aliviando situaciones creadas y previendo las posibilidades futuras de la región para aprovechar en forma conjunta los recursos ya identificados y los potenciales. Esto significa darle una nueva dimensión a la transferencia de tecnología, a la tecnología misma y al concepto espacial. Bajo este punto de vista el intercambio comercial de cada país de la región (8 a 12 por ciento del valor bruto de la producción industrial), pierde su importancia debido a que con la valorización de los recursos no sólo se establecerían relaciones intersectoriales, sino que se afectaría el marco político-social por el impacto que tendría en las diferentes zonas de cada país, al establecerse polos de desarrollo diferentes de los actuales y diluirse la influencia de los grupos de fuerza que actualmente determinan la posición de cada país frente al proceso de integración.

Los recursos derivados de los fenómenos como la favorable balanza de pagos y la liquidez interna, experimentados en cada país durante 1973, a pesar de la escasez del petróleo, deberían canalizarse hacia programas de desarrollo mediante la formulación de medidas y acciones prioritarias a nivel nacional y regional, ya que de no aprovecharse esta situación favorable que podría ser temporal, se perdería la oportunidad de salir del relativo estancamiento en que se encuentran los países del área.

Las perspectivas de la región y de cada país podrían tomar diferentes matices dependiendo de la forma en que se afrontara la situación cambiante. La dependencia externa que se incrementa con el otorgamiento de concesiones o contratos a firmas extranjeras necesita una revisión, a la luz de acontecimientos recientes. Por ejemplo, los contratos con

EXMIBAL en Guatemala, ALCOA en Costa Rica, o la propuesta refinería en Punta Mico en Nicaragua adquieren una dimensión diferente en el marco regional, pues los pocos recursos o el medio ambiente del área serían explotados por los grupos externos que no necesariamente velarán por los intereses centroamericanos. Al establecerse un marco jurídico uniforme en la región para la defensa de la ecología y de los recursos, se fijarían pautas para la revisión y actualización de los contratos existentes; así se sentarían nuevas bases para las negociaciones sobre la explotación e industrialización de otros recursos.

IV. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA POLITICA INDUSTRIAL DE LA REGION

A fines de septiembre de 1972 la SIECA elaboró un estudio sobre el desarrollo integrado de Centroamérica,^{1/} que incluye un anexo referente al sector industrial. En el informe se analizan los principales obstáculos del desarrollo de Centroamérica durante la década 1961-70, y se propone una estrategia de desarrollo integrado de la región, cuyo objetivo medular es crear condiciones que propicien el bienestar creciente de la población por medio de la expansión sustancial y sostenida de la producción; establecer una franca política distributiva, para eliminar o reducir las disparidades en los niveles de ingreso entre países y entre estratos socioeconómicos; aprovechar más racionalmente los recursos humanos, teniendo en cuenta los distintos factores de la producción y el elevado costo social del desempleo y del subempleo; y generar un esfuerzo sostenido para aumentar y diversificar las exportaciones y mantener las importaciones dentro de límites congruentes con los objetivos de desarrollo. La estrategia tendría como una de sus medidas de largo alcance la formación de una verdadera unión en Centroamérica. Ello supone la libre movilidad de capital y del factor trabajo, la adopción de políticas regionales en materia monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y financiera así como sobre relaciones comerciales externas, y la óptima asignación de actividades en atención a la dotación de recursos de cada país y zona. Además, para viabilizar la creación de un sistema económico de dimensiones regionales debería atender el aspecto de equilibrio entre países, zonas, sectores y estratos sociales. En el sector industrial se plantea la creciente y progresiva participación del sector manufacturero en el producto interno bruto de la región, así como algunas nuevas modalidades que habrán de constituir elementos básicos de la estrategia del desarrollo durante la presente década. Estos elementos serían: i) una mayor interacción entre el sector primario y secundario (industrialización de productos agropecuarios, pesqueros y forestales, uso de insumos industriales y

1/ El desarrollo integrado de Centroamérica en la próxima década: Bases y propuestas para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano (SIECA/72/VII-6/36), 17 de agosto de 1972.

aprovechamiento de la mayor productividad en el sector agrícola y en el sector fabril se apoyarían mutuamente a fin de mejorar la posición competitiva de ambas en el mercado internacional); ii) su principal dinamismo deberá centrarse en los eslabonamientos --la elaboración de bienes intermedios y de capital-- y en la producción para los mercados extrarregionales; iii) previsión de los desajustes en el comercio intrarregional con base en la especialización y complementación a nivel centroamericano y buscando el equilibrio en la localización de industrias regionales básicas.

La política regional de industrialización tiene como propósito estimular la eficiencia a fin de permitir una creciente competitividad de la industria centroamericana en los mercados internacionales, promover una integración hacia atrás de la industria regional, fomentando el establecimiento de actividades intermedias que probablemente requieran cierto nivel de protección, capitalizar los recursos humanos y materiales de los países y de la región en conjunto en función del mejor aprovechamiento de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales, e incrementar la productividad y la justa remuneración de los factores de producción. En este aspecto, si bien se reconocen las posibilidades relativamente limitadas que ofrece el sector industrial para absorber mano de obra, habría que fomentar la mayor integración entre las actividades primarias y secundarias y el incremento de la utilización de insumos centroamericanos en la producción industrial.

Uno de los principios en que deberá basarse la política regional es el del desarrollo equilibrado de la región a base de reciprocidad en los beneficios y sacrificios de la integración. Dentro de los límites fijados por este principio deberán tenerse en cuenta además los siguientes criterios:

- a) Existencia de plantas en la región;
- b) Eficiencia de la inversión;
- c) Aglomeración industrial;
- d) Ventaja comparativa y ventaja absoluta;
- e) Centros importantes de consumo.

De acuerdo con este marco, la asignación de plantas industriales a los miembros del Mercado Común, deberá reunir la condición de no afectar la capacidad competitiva eficiente sino buscar el aprovechamiento de la economía de escala derivada del mercado ampliado regional. Existiendo cierto tipo de industrias que dinamicen el proceso de industrialización y que se consideren de particular interés para la región por sus múltiples efectos en el aparato productivo, deberán establecerse para ellas una programación y promoción vigorosas a nivel centroamericano, así como programas de especialización y modernización de las industrias ya existentes.

Las medidas de política y las acciones que se recomiendan para lograr los objetivos de desarrollo industrial --que aunque conflictivos, tienden a buscar un mayor desarrollo armónico a base de una expansión de la producción de Centroamérica-- deberán mantener como elementos esenciales la sustitución de importaciones, el incremento de las exportaciones no tradicionales y una ampliación de la demanda interna generada por las mejoras en las condiciones económicas y sociales.

V. ALGUNAS MEDIDAS DE POLITICA INDUSTRIAL - ADECUACION
DE LOS INSTRUMENTOS

La política de crecimiento industrial del área está planteada en el corto plazo en términos de consolidar su actual aparato de producción industrial, proporcionando un ambiente de mayor agilidad y eficiencia al sistema de negociación centroamericano. Conforme se ha ido abasteciendo en mayor proporción la demanda regional de productos tradicionales a través del proceso de sustitución de importaciones --de acuerdo con la actual estructura de distribución de ingresos y dentro de cierto equilibrio dado en su balanza de pagos y política monetaria--, ha ido surgiendo una nueva etapa en la que el proceso de integración abarca campos más especializados, en particular la intensificación de la producción de bienes intermedios y de capital y la necesidad de ampliar la demanda interna de bienes tradicionales con cambios en la estructura económica y social. Este tipo de actividad está ligado a la ampliación del mercado regional a nivel extrarregional que exige un manejo más eficiente de los instrumentos de la integración económica, pues se trata de actividades que pueden permitir una transformación estructural del aparato de producción industrial de los países de la región a la par que imprimir una nueva dimensión al sistema de integración económica. La experiencia de los últimos años (1968-72), en los que se observó la declinación del ritmo de crecimiento de la actividad industrial a causa de los problemas del Mercado Común y de una tendencia hacia una política de autarquía nacional, señala que no se debe perder de vista la necesidad de establecer una política global de desarrollo que fortalezca la integración económica y mejore el poder de negociación frente a terceros países, ampliando las fronteras en campos selectivos de actividad en cada país, de acuerdo con sus posibilidades. Dentro de este esquema se podrían generar nuevas actividades, en forma coordinada, que participaran armónicamente en el proceso de industrialización y en el desarrollo equilibrado de la región. Una de las más importantes sería la formulación de programas especiales en países de menor desarrollo y de planteamientos integrales en zonas o áreas de interés regional (cuencas multinacionales, explotación conjunta de recursos forestales, mineros y pesqueros). Los módulos nuevos de

/crecimiento

crecimiento económico se fundamentan en la mayor participación del pueblo centroamericano en el proceso de desarrollo, ya sea en la producción o en los servicios. Para tal fin, es preciso adecuar los instrumentos para beneficiarlo. Una política industrial debería incluir directrices respecto a los siguientes instrumentos: fiscal, monetario y crediticio, de comercio exterior y organismos financieros, de organización institucional, administrativas, de formación y capacitación, cambios tecnológicos y otros como asistencia técnica y/o servicios de extensión. No sería suficiente definir las medidas de política en aspectos fiscales si no se contemplasen los aspectos de organización institucional y administrativa y en política ocupacional ni tampoco disponer de créditos si faltase asistencia técnica para la formulación y desarrollo de proyectos. Para hacer factible el desarrollo industrial integrado se requieren acciones congruentes a nivel de cada país coordinadas dentro del ámbito regional.

A continuación se presentan algunas sugerencias sobre la adopción de políticas e instrumentos comunes.

ADOPCION DE POLITICAS E INSTRUMENTOS COMUNES

A nivel regional

Fiscal - Revisión de instrumentos fiscales

- Trato preferencial - descentralización industrial
- Ley uniforme de fomento de exportaciones manufactureras
- Mecanismo de fomento a la pequeña y mediana empresa
- Régimen arancelario flexible
- Régimen tarifario de servicios públicos

Monetaria y crediticia - Capitalización de empresas regionales

- Reglamentación de la inversión extranjera (campos de actividad, tipo de participación)
- Fondo regional de fomento industrial
- Financiamiento de exportaciones regionales (sistema de seguros de crédito, fondo especial)
- Mercado de valores - captación de ahorro privado

/Comercial

Comercial - Tratados comerciales con Panamá, CARIFTA y México

Mecanismo de negociación de cuotas de exportación de manufacturas para Centroamérica

Mecanismo de fijación de cuotas de productos sensitivos para la región

Transporte y seguros para la exportación

Política común en materia de combustible y energéticos

Institucional - Fortalecimiento de los organismos regionales

Creación de empresas regionales para la producción y la exportación

Creación de un centro regional de productividad

Centro regional de información industrial

Mecanismos de coordinación interinstitucional

Coordinación de organismos nacionales y regionales de fomento

Ocupacional - Código de trabajo y ley de salario mínimo

Formación de cooperativas de producción y comercialización

Seguridad industrial

Formación de recursos humanos

Programas de capacitación

Tecnología - Desarrollo, adaptación y transferencia de tecnología - subcontratación

Programa conjunto de investigación tecnológica - especialización por países

Normas industriales uniformes

Otros - Formulación de un programa industrial regional y compatibilización de planes nacionales

Desarrollo de proyectos básicos

Formulación y evaluación de estudios sectoriales

Política de concesiones y contratos para la explotación de recursos naturales

Desarrollo de infraestructura industrial

Creación de parques industriales y zonas francas para exportación

Canalización de cooperación técnica

Información industrial - centro regional

Desarrollo polos multinacionales

A nivel nacional

Fiscal - Ley especial de incentivos para la descentralización industrial

Subsidios para el fomento de actividades estratégicas

Mecanismos de fomento artesanal

Tarifas preferenciales de servicios públicos

Monetaria y crediticia - Programas de crédito supervisado

Fondo de desarrollo y garantía a la pequeña empresa

Comercial - Sistemas de comercialización - papel de los intermediarios

Almacenes generales de depósito

Institucional - Mecanismos de coordinación de organismos de desarrollo y de promoción industrial

Creación de oficinas de control de precios y laboratorios de análisis de calidad

Creación de juntas de promoción local

Formación de asociaciones de productores en actividades específicas

Creación de asociaciones de consumidores

Creación del centro nacional de investigación tecnológica

Administración de medidas regionales y nacionales

Ocupacional - Valorización del capital humano

Estadísticas de empleo

Investigación del costo de la vida, salarios, costos y productividad

Capacitación a nivel de actividad o zona

Formación de mandos medios (administrador de empresas, supervisores y capataces)

Tecnología - Investigación de productos locales y desarrollo de procesos autóctonos

Otros - Creación de oficinas sectoriales

Desarrollo de complejos industriales

Servicios de extensión industrial

Información industrial - participación del sector privado y autoridades locales

Debido a que la política industrial es la acción del gobierno para orientar y promover el desarrollo industrial y para lograr objetivos y metas determinadas en el ámbito regional, sería primordial diseñar las medidas de política y acciones congruentes para la región en su conjunto y para cada país, con la indicación del organismo responsable para su instrumentación, si es posible.

La SIECA recomienda en su estudio^{1/} la adopción de medidas agrupadas en 6 grandes campos de actividad:

- "i) Política arancelaria (protección efectiva);
- "ii) La programación industrial y la formulación de políticas coordinadas (industrias dinámicas, acuerdos sobre ramas industriales y programación indicativa o informativa);
- "iii) Aspectos institucionales (reforzamiento de organismos regionales y formación del grupo de expertos de alto nivel);
- "iv) Aspectos financieros (promoción, movilización de recursos) con fines de desarrollo;
- "v) Incentivos fiscales (nuevo convenio de incentivos fiscales y régimen especial para las industrias de exportación);
- "vi) Otros elementos que pueden formar parte son:
 - 1) Complementación con otros países, regiones o subregiones;
 - 2) Movilización de la cooperación técnica internacional, y
 - 3) Tratamiento común al capital externo"

i) La política arancelaria (protección efectiva). Se constituiría en uno de los pivotes de la política del desarrollo industrial. Esto requiere la revisión de la nomenclatura actual para que responda más a las etapas de elaboración de los productos y el establecimiento de un nuevo arancel que se pueda modificar en forma expedita, de acuerdo con el criterio de promoción de desarrollo industrial, sin perder de vista el objetivo de eficiencia y de competitividad en mercados internacionales. A través de los niveles de protección se tendrán que conciliar los múltiples objetivos de la política de desarrollo industrial que se plantearon anteriormente.

1/ El desarrollo integral de Centroamérica en la próxima década: Bases y propuestas para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Op. cit.

ii) Programación industrial y formulación de políticas coordinadas.

Con esta medida se trataría de transformar los objetivos en instrumentos y estructurar las bases de la política de desarrollo industrial estimulando la creación de actividades a tres niveles.

En el primer nivel se ha considerado el desarrollo de industrias básicas, aun cuando no haya una definición clara sobre cuáles son ellas. Se ha entendido por industrias básicas^{2/} las actividades productoras de bienes de capital y productos intermedios que crean condiciones materiales para el desenvolvimiento del sector manufacturero y que, debidamente apoyadas en la explotación de recursos naturales propios de la región, elevarán el nivel de actividad económica en otros campos. El carácter de estas industrias se deriva de las relaciones de interdependencia que las ligan entre sí y a otras ramas industriales y sectores productivos. Sus productos se utilizan en una serie de actividades conexas y colaterales, en tanto que ellas mismas adquieren de aquéllas proporciones apreciables de los factores de producción que necesitan. Desde 1955 la Secretaría de la CEPAL, con la colaboración de expertos de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, ha elaborado una serie de listas y de estudios que en los últimos años están siendo revisados por los organismos regionales, la SIECA y el ICAITI, y recientemente se ha formado un grupo técnico industrial a nivel interinstitucional para asesorar en estos trabajos al Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Las medidas que se recomiendan para obtener un esquema idóneo para la programación y promoción del establecimiento de aquellas actividades fabriles que por su dimensión requieren del mercado regional serían las siguientes:

a) Protección arancelaria a la industria básica, descendente en función del tiempo;

b) Mientras que una planta de este tipo no estuviere operando a nivel óptimo de eficiencia no se permitiría el libre comercio para una segunda planta instalada en un país distinto al que albergara la primera;

^{2/} CEPAL/SIECA, Los problemas de la política industrial centroamericana. Nota conjunta, (E/CN.12/CCE/311), Pág. 12.

/c) Se establecerían

- c) Se establecerían sanciones por el incumplimiento del régimen, y
- d) Se incorporaría el régimen a un esquema más amplio de programación industrial.

En el segundo nivel se proyecta lograr acuerdos sobre ramas industriales que a juicio de las autoridades nacionales y regionales presentasen o estuviesen en vías de presentar una situación que afectara su sano desenvolvimiento. El primer paso para la identificación de las ramas industriales que podrían ser objeto de convenios o acuerdos consistiría en establecer los criterios básicos para seleccionar las ramas.

La SIECA presentó algunos criterios para la selección de ramas industriales agrupados en función de cinco conceptos.^{3/}

- a) Los problemas que se persigue resolver;
- b) Los productos que son o pueden ser objeto de manufactura;
- c) Los recursos que utilicen;
- d) La balanza de pagos, y
- e) Los objetivos de desarrollo económico

Estos criterios podrían ser adecuados si existiese un consenso sobre los objetivos e intereses comunes para buscar las soluciones. Tanto para la elaboración de la lista de las ramas como para el establecimiento de las prioridades se requiere acción inmediata. Un acuerdo regional sobre las bases anteriores, además de contemplar los principios de reciprocidad para los beneficios y sacrificios de la integración, deberá enmarcarse dentro de otras políticas como: la ocupacional que contiene medidas sobre empleo como factor básico de producción, costos y productividad, formación de recursos humanos y adecuación de las leyes y reglamentos de trabajo a nivel regional; la tecnología, con medidas sobre desarrollo tecnológico regional, transferencia de tecnología e investigación sobre productos o procesos autóctonos para adecuarse a las necesidades; la de fomento para el desarrollo de la pequeña empresa dentro del marco de descentralización de desarrollo, haciendo hincapié en conceptos de desarrollo integral por zonas o áreas multinacionales.

3/ Criterios para identificar las industrias básicas y las actividades manufactureras que podrían ser objeto de acuerdos por ramas industriales (SIECA/GT-RMECA - III/DT.22), 22 de octubre de 1970.

En el tercer nivel se plantea la programación indicativa o informativa para las diversas actividades que forman parte de intercambio regional con medidas para que el sector empresarial pueda desenvolverse con el apoyo del sector público.

iii) Aspectos institucionales. En este aspecto se trata de adecuar los organismos regionales de integración en el sector industrial para cumplir los objetivos y metas fijados. El desarrollo industrial se apoyaría no sólo en las instituciones nacionales y regionales existentes sino en la creación de otros organismos especializados con el fin de que todos los instrumentos de política industrial se conjuguen para impulsar el sector. Además de fortalecer al ICATTI en la investigación tecnológica, servicios industriales, normalización e información; al INCAP, en aspectos nutricionales; al ICAP y al INCAE en la formación de mandos intermedios y administradores industriales para el sector privado y público; al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en la reorientación de su programa financiero; se estudiaría la creación de otros organismos regionales en materia de productividad, seguridad industrial, corporación financiera regional, así como de centros tecnológicos regionales en campos específicos, haciendo una distribución equitativa de ellos dentro del área. También se deberá hacer un esfuerzo especial para mejorar el sistema de planificación a niveles nacional y regional, a través de comités de coordinación y grupos de trabajo, definiendo las funciones de cada uno para que los planes y políticas formulados sean llevados a cabo por los organismos ejecutores.

iv) Aspectos financieros. Se buscaría la manera de mejorar las labores de promoción y financiamiento de los programas y proyectos formulados en los que el Banco Centroamericano y los organismos de fomento nacionales actuarían en forma complementaria para lograr los objetivos y metas fijados. Además de la protección para el mercado regional, se diseñarían mecanismos especiales para el fomento de exportaciones con la participación de PROMECA y los centros de promoción de exportación de los países. En este aspecto se trataría de uniformar las leyes de incentivos fiscales que han sido promulgadas por algunos países, tratando de establecer una base común para el comercio fuera de la región, mejorando el sistema de

/transporte,

transporte, seguros de crédito a la exportación y otras medidas que son necesarias para una acción conjunta hacia terceros países.

v) Incentivos fiscales. Se revisarían el convenio de incentivos fiscales de desarrollo industrial y sus reglamentos y protocolos para adecuarlos al nuevo módulo de desarrollo industrial que se plantee para la región. En este aspecto se trataría de ligar otros instrumentos a éste, reglamentando y aclarando las reglas a las que podrá acogerse el sector empresarial en su desenvolvimiento industrial.

vi) Complementación con otros países, regiones o subregiones. La dimensión del mercado centroamericano no bastaría para dar lugar al establecimiento de ciertas industrias, además de que su capacidad de negociación con los grandes países industrializados será suficiente si no se encuentra la manera de ampliar su acción para fundirla con las de otros países latinoamericanos. Dentro del esquema de reestructuración del mercado centroamericano se podrían introducir algunos conceptos más amplios que se relacionan con la política tecnológica y de las inversiones extranjeras, con la canalización del financiamiento para el desarrollo, la explotación e industrialización de recursos mineros y pesqueros y con otras áreas en las que se requiere la solidaridad de posiciones y acciones mancomunadas. La complementación y especialización industrial con otros grupos económicos o países debe ser considerada con mucho más detenimiento ya que esto precisa de estudios e investigaciones de mayor alcance. En las vinculaciones con Panamá y México en el intercambio comercial se establecieron oportunidades de inversión conjunta en Centroamérica y se han llegado a establecer algunas empresas con la participación de esos países, pero falta un mecanismo adecuado para que la complementación industrial sea en ambos sentidos. En el caso del proyecto de pulpa y papel y de siderurgia, el Gobierno de México mostró interés en adquirir productos derivados de estas plantas, además de ofrecer participación en el desarrollo de estos proyectos. El desplazamiento de compras de insumos industriales de bienes intermedios, de capital y productos terminados entre grupos regionales no sólo depende de la producción a precios competitivos sino de la superación de otros obstáculos, como el problema del transporte entre ellos, los canales de comercialización,

/financiamiento

financiamiento y seguros, las ataduras a los proveedores de países desarrollados, sin mencionar las condiciones impuestas en la transferencia de tecnología por los socios técnicos.

vii) Movilización de la cooperación técnica internacional. Los escasos fondos percibidos por concepto de la cooperación técnica internacional no han sido debidamente aprovechados por la falta de una programación de asistencia técnica basada en necesidades y prioridades. Se ha observado duplicación de esfuerzos en el estudio y promoción de proyectos de alcance regional sin haberse concretado en obras, con el consiguiente desperdicio de recursos humanos y financieros de fuentes externas y de contrapartes nacionales. El proyecto de solicitud de asistencia técnica al PNUD para la integración centroamericana 1974-78^{4/} en el subprograma "Desarrollo industrial" incluye 240 meses-experto para cubrir los siguientes aspectos:

a) Promover el desarrollo industrial integrado y la infraestructura institucional para una coordinación de la política industrial entre los estados centroamericanos, particularmente en función de los planes nacionales de desarrollo y las bases de una política regional;

b) Propiciar la eficiencia económica del sector industrial con el estudio de costos y productividad en distintas ramas industriales para mejorar los niveles de competitividad de las manufacturas centroamericanas y las posibilidades de exportación fuera de la región; y

c) Programar las inversiones del sector industrial para la región y para cada país, a fin de estimular la creación de actividades industriales dentro de un marco de equilibrio y de eficiencia económica, señalando las posibles fuentes de financiamiento y sus usos en los diferentes programas y proyectos.

Este proyecto regional de asistencia técnica está relacionado con los proyectos de cooperación técnica del "Country Programme" del PNUD y de otros organismos internacionales que se ofrecen a la región, por lo que se considera sería indispensable la coordinación de la asistencia técnica internacional en el sector industrial.

^{4/} SIECA/73/SGE/28, Guatemala, 2 de octubre de 1973.

viii) Tratamiento común al capital extranjero. Si no existiera una política común ante el capital foráneo, y los instrumentos jurídicos otorgasen tratamiento igual a los capitales foráneos en la región --como ha sucedido en la aplicación del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, el "Sistema Especial" y otros (excepto el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración) en que se fijan la participación regional en cada proyecto-- se podría generar una competencia entre los países que ofrecieron mejores incentivos, distorsionándose la política de desarrollo integrado. Existen casos en que el capital foráneo ha desplazado al nacional mediante la compra de acciones, obteniendo el control de las empresas nacionales y de alcance regional. Se podrían tomar algunas medidas para proteger y apoyar las inversiones centroamericanas tales como la creación de empresas mixtas, la reglamentación sobre repatriación de capital y utilidades, la regulación sobre transferencia de tecnología, así como la fijación de garantías a la inversión extranjera para que sea copartícipe en el desarrollo de la región.

VI. ALGUNAS ACCIONES CONCRETAS DE POLITICA INDUSTRIAL

Se formulan a continuación algunas propuestas preliminares sobre acciones que cabría emprender y que sólo tienen el propósito de señalar posibles campos prioritarios dentro de los objetivos y metas formulados. Sería conveniente analizar estas propuestas en tres grupos principales:

- 1) Programación industrial y formulación de programas y proyectos específicos;
- 2) Fomento de actividades industriales prioritarias, y
- 3) Desarrollo de la infraestructura industrial.

1. Programación industrial y formulación de programas y proyectos específicos

En este grupo es necesario prestar atención inmediata a las revisiones y reformas de instrumentos jurídicos, al reforzamiento del aparato institucional con el objeto de desarrollar una programación conjunta y establecer nuevas modalidades de financiamiento y a la coordinación interinstitucional. También deben delimitarse las actividades por instituciones y crearse organismos especializados complementarios. En esta tarea se buscaría la cooperación técnica internacional para el apoyo de los organismos existentes y de los nuevos. En la formulación de programas y proyectos deberán tenerse en cuenta los instrumentos de política en el campo ocupacional, tecnológico, de fomento de las exportaciones, de inversión y créditos de financiamiento externo.

En los aspectos ocupacionales se sugiere elaborar estadísticas continuas de empleo y desempleo; mejorar la infraestructura informativa, y el estudio de costos, productividad y remuneración al trabajo. En los tecnológicos las acciones prioritarias están ligadas a los procesos productivos de la agroindustria, al fomento de la pequeña empresa y a la valorización de recursos regionales, tratando de lograr la descentralización industrial y la planificación de los procesos productivos para adaptarlos a las condiciones cambiantes. Con respecto al fomento de las exportaciones se desarrollaría el programa de adaptación de productos para las ventas al exterior, se mejorarían los canales de comercialización y transporte y se

/desarrollarían

desarrollarían empresas regionales para exportación, tomando en cuenta los aspectos locacionales, seguros de crédito a la exportación y transporte entre otros. En materia de inversión y créditos se sugieren programas especiales e incentivos sobre la reinversión de utilidades en industrias prioritarias, créditos especiales para el fomento de la pequeña empresa, fondos de desarrollo para el fomento de actividades prioritarias, así como fondos de garantía para el desarrollo de la pequeña empresa.

Debido a que el proceso de integración regional es un proceso lento en el que deben conciliarse los intereses de los gobiernos y particulares, en lo que toca a la programación industrial se debe buscar el consenso de los diferentes grupos económicos y sociales. Se sugiere la creación de un comité de coordinación industrial (propuesto con anterioridad) y de comités sectoriales en algunas actividades prioritarias. El comité de alto nivel podría actuar internamente como comité de coordinación industrial hasta que el proyecto de la SIECA sobre el desarrollo industrial, con la asistencia técnica de las Naciones Unidas, esté en marcha y se inicie la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Entre tanto, se propone la creación inmediata de algunos comités sectoriales, de los cuales se pueden seleccionar, especialmente en las industrias tradicionales, algunos de los siguientes: textil,^{1/} cuero y calzado, aceites y grasas, prendas de vestir, industrias de la carne y de la madera. Asimismo, se podrían considerar algunos comités sectoriales para otras industrias como la eléctrica-doméstica, la electrónica, la farmacéutica, la de pinturas, la cementera y la refinadora. Se sugiere también la creación de un comité para la pequeña industria y la artesanía. Estos comités sectoriales deberían contar con personal técnico experimentado (economista, ingeniero industrial, especialistas en el campo específico de que se trate) y desarrollarían una labor permanente cuya tarea principal sería el diseño y ejecución de los planes y de la política industrial en este sector. Estos comités serían de tipo técnico, en donde se solicitaría la participación de los empresarios, así

^{1/} El comité textil propuesto reforzaría los vínculos con la Federación Textil Centroamericana y las asociaciones de textileros nacionales, así como por los usuarios del producto.

como la de representantes de trabajadores y consumidores, con el fin de armonizar los intereses de diferentes grupos economicosociales en la formulación de la política y en el desarrollo de la actividad de que se trate.

2. Fomento de actividades industriales prioritarias

Por la lentitud del proceso de negociación para la adopción de acuerdos regionales y del desarrollo mismo de los proyectos, se sugiere que conforme se esté progresando en ellos, se inicien las actividades en las que no hubiere intereses conflictivos entre países. Esto facilitaría el aprovechamiento inmediato y en forma racional de la capacidad ociosa de algunas empresas, así como el desarrollo de una serie de programas y proyectos ligados a las industrias existentes. Posteriormente, se podrían realizar otras actividades, como el aprovechamiento integral de la industria derivada del algodón y subproductos, de la industria de la carne y subproductos, de la industria de la madera y derivados, así como de la agroindustria de exportación y la industria de la pesca. En la selección de estas actividades se tomarían en cuenta, además de los recursos naturales y los mercados, los aspectos coyunturales derivados de la situación mundial. Las acciones se orientarían al desarrollo de complejos industriales en zonas descentralizadas y al de polos nuevos y si fuera factible, al de polos multinacionales a nivel regional. En los últimos años se han realizado algunos estudios sobre el desarrollo integral del Golfo de Fonseca que abarca tres países (El Salvador, Honduras y Nicaragua); Golfo de Honduras, que comprende a Guatemala y Honduras; Cuencas del Río San Juan (Nicaragua y Costa Rica), así como el desarrollo pesquero de Centroamérica. Sería factible seleccionar una de estas zonas como proyecto piloto y llevar a cabo actividades industriales de acuerdo con un plan integral de programas y proyectos. A manera de ejemplo, se podría mencionar que en el Golfo de Fonseca ya existen la infraestructura industrial básica y una serie de actividades industriales derivadas del algodón, la ganadería, la caña de azúcar y la sal. En fecha reciente se ha observado una demanda externa de derivados del algodón (hilados y tejidos), así como un faltante en la hilatura de Centroamérica. Un proyecto regional de hilatura de algodón con un

/tamaño que

tamaño que podría competir en el mercado mundial parecería interesante dentro de este campo. Lo mismo podría pensarse en el caso del cuero, ya que una planta regional podría aprovechar las técnicas modernas para abastecer el mercado del área, así como para exportar. Ambos proyectos crearían nuevas demandas para el algodón y el ganado, lo cual facilitaría desarrollar otros proyectos a nivel agrícola e industrial.

Otros proyectos en que podría pensarse para un desarrollo inmediato sería la industria de material de construcción, necesaria no sólo por la deficiencia de las viviendas de la región, sino por el agudo problema habitacional de Nicaragua a raíz del terremoto. Se está estudiando la ampliación de unas plantas y la creación de otras para la fabricación de cemento y para la utilización de la madera y del material plástico para la construcción en cada país, sin que haya una política sobre esta industria para aprovechar más los recursos nacionales. Tomando en cuenta que esta industria generaría empleo, conviene que se formulen medidas de política y acciones congruentes al nivel regional, en actividad tan importante. Otro caso es el desarrollo de la industria pesquera, que actualmente desarrolla cada país por separado. Debido a que las aguas internacionales de los varios países convergen, es difícil pensar en un desarrollo aislado de proyectos pesqueros para aprovechar recursos de agua fuera de las costas, por lo que una política regional y un programa de desarrollo de los proyectos conjuntos parece lógico. En todos estos casos mencionados ya existen proyectos en diferentes etapas de estudio, faltando sólo acuerdos regionales. Si existiese una decisión en principio para el desarrollo en forma coordinada, no sería difícil completar los estudios de factibilidad y promover los proyectos en un período corto. Lo que se plantea aquí es que, sin pérdida de tiempo, se desarrolle una serie de actividades conforme se diseñe una política regional de desarrollo industrial y se lleve a cabo una investigación detallada de los recursos naturales del área y se estructure el programa de formación de recursos humanos.

3. Desarrollo de la infraestructura industrial

En todos los países de la región se están estudiando, o están en fase de desarrollo, parques o zonas industriales, así como zonas francas para exportación fuera de la región. En Centroamérica uno de los problemas limitantes es el desarrollo de la infraestructura industrial, pues los programas de electrificación y los costos de transporte, así como los servicios portuarios, almacenaje y manejo de materiales, gravitan sobre ésta. El proceso industrial integrado como se plantea aquí, necesitaría del desarrollo de la infraestructura en coordinación con los proyectos industriales formulados. Se ha observado que varios proyectos no se llevaron a cabo o tardaron en desarrollarse por falta de infraestructura o por la alta inversión de la misma.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Las líneas de acción propuestas tienden a dar un sentido unitario a los esfuerzos regionales en torno al cumplimiento de los objetivos siguientes:

- a) Reactivar el proceso de crecimiento industrial, propiciando la eficiencia productiva, el uso de capacidad ociosa y el aprovechamiento de las economías de escala;
- b) Obtener un desarrollo equilibrado de la industrialización a nivel regional por medio de una distribución geográfica adecuada de las nuevas actividades manufactureras, preferentemente en países de menor desarrollo, a través de acuerdos regionales así como por una promoción directa por parte de organismos regionales y nacionales de fomento industrial;
- c) Fortalecer el proceso de integración económica con mayor vinculación de sectores productivos al nivel regional, a través de relaciones de interdependencia, complementación y especialización en actividades específicas, por zonas y países;
- d) Reducir la dependencia externa y acentuar la autonomía por medio de la diversificación de la producción y la exportación, sustitución selectiva de importaciones, opciones tecnológicas que utilicen mano de obra regional, movilización del capital e insumos regionales;
- e) Cambiar la estructura económico-social con la expansión del mercado interno, la descentralización industrial y el desarrollo de la agro-industria y la infraestructura industrial;
- f) Fortalecer la formación de capital humano movilizándolo la capacidad empresarial centroamericana mediante el adiestramiento de la mano de obra y la capacitación de mandos medios.

El programa de acción así formulado contiene, por una parte, promoción indirecta que incluye medidas para orientar y estimular la acción del sector privado, canalizando el esfuerzo de ahorro hacia la industria e implementando actividades prioritarias. Por otra parte, se considera importante una promoción directa para que, con el apoyo de los organismos regionales, el sector público se responsabilice en desarrollar algunos proyectos estratégicos y en coordinar sus distintos organismos para hacer

compatible las necesidades y disponibilidades materiales, financieras y de recursos humanos adecuándolas a las exigencias del desarrollo.

La unificación de criterios de acción regional y la aglutinación de grupos estratégicos de proyectos específicos de inversión, aunados a las medidas de estímulo al sector privado, asegurarían con alta probabilidad el alcance de uno de los objetivos primordiales: la reanimación del proceso de integración regional. La vigorización del gasto público en infraestructura industrial, aparte del concurso de otras actividades de sectores productivos y de servicios, facilitarían el desenvolvimiento general de la economía de los países y de la región en su conjunto.

La descentralización industrial aumentará la capacidad de retención de la mano de obra en las zonas y centros urbanos interiores y facilitará la instrumentación de la política de desarrollo regional. Los cambios tecnológicos en determinados campos y la subcontratación industrial podrían ensanchar la generación de empleo con el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

Las medidas y acciones de fomento de la producción y de algunos insumos --que propiciarían el abastecimiento interno de algunos bienes y servicios de consumo final y de materiales de construcción y de equipamiento del hogar-- tenderían a elevar el poder adquisitivo de la población y a incrementar los niveles de consumo familiar, en el supuesto de que el trabajo participe en mayor medida en la remuneración de factores de producción y de que se establezcan mecanismos de regulación y control de precios.

Los programas de formación de mano de obra se vinculan estrechamente con las necesidades de incrementar la productividad del sector industrial y, especialmente, de las empresas medianas y pequeñas y de la artesanía, donde son más notorios los efectos derivados de la carencia de personal capacitado.

Existe la urgente necesidad de proseguir los estudios, investigaciones y acciones tendientes a la ampliación de la infraestructura industrial, la diversificación de la producción, complementación y especialización industrial, integración entre la agricultura y la industria.

Al nivel nacional, la difusión geográfica de los frutos del crecimiento económico constituye uno de los elementos más importantes para apoyar el desenvolvimiento a largo plazo de cada país. La excesiva concentración de actividades y recursos financieros en las ciudades y algunas áreas, agudizan el fenómeno del desequilibrio interno. El desarrollo de polos dinámicos en diferentes zonas del país y la región, modificaría la excesiva concentración de la actividad industrial. La identificación de un mayor número de proyectos regionales y el estudio sobre la localización de industrias básicas y complejos industriales son acciones prioritarias dentro del esquema propuesto.