

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

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

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

RESTRINGIDO
CCE/IX/DT.1

25 de enero de 1966

Novena Reunión
Guatemala, Guatemala, 25 de enero de 1966



C.1

EL CRECIMIENTO ECONOMICO DE HONDURAS Y EL DESARROLLO
EQUILIBRADO EN LA INTEGRACION CENTROAMERICANA



SECRETARÍA DE ECONOMÍA
C.1

INDICE

	<u>Página</u>
1. Consideraciones generales	1
2. La economía hondureña en el mercado común	3
3. Peculiaridades de la estrategia del desarrollo nacional en la presente etapa	8
4. Necesidades de complementar el esfuerzo interno de Honduras con medidas de alcance Centroamericano	13
5. Sugerencias sobre el tipo de medidas que podrían aprobarse	17
a) Banco Centroamericano de Integración Económica	17
b) Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y sistema arancelario especial	18
c) Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial	19
d) ICAITI y ESAPAC	19
e) Asistencia técnica	20

/1. Consideraciones



1. Consideraciones generales

El desarrollo equilibrado entre los países centroamericanos se analiza en el estudio Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica^{1/} que se somete al Comité de Cooperación Económica en su noveno período de sesiones. Son varias las principales conclusiones que surgen de ese análisis. En primer lugar y por su misma naturaleza, el desarrollo equilibrado es un poco complejo, no susceptible de soluciones ni de caracterizaciones superficiales basadas en indicadores aislados sobre niveles, tendencias y resultados de componentes específicos de la actividad económica. En este sentido, la identificación de situaciones concretas de desequilibrio entre países, que requieran la acción conjunta de los cinco gobiernos, deberá responder en todos los casos a un examen integral de las mismas, y conducir a un enfoque pragmático destinado a corregirlas.

En segundo lugar, de dicho estudio se deriva claramente que los actuales fenómenos de desequilibrio dentro del mercado común centroamericano —por lo que hace a corrientes recíprocas de comercio, distribución regional de la inversión y localización de la actividad productiva entre países— no pueden considerarse como el resultado de las disposiciones que configuran el programa de integración económica. Por el contrario, son la expresión de diferencias creadas previamente en cuanto a grados y características del desarrollo en cada país, ligadas al desenvolvimiento histórico de las cinco economías nacionales, y que se ponen de manifiesto o adquieren connotaciones especiales al entrar en vigor las disposiciones aludidas.

^{1/} Véase, E/CN.12/CCE/327/Rev.1, capítulo 1, Punto 6, pp. 23 ss.

Ello no obstante, y una vez en funcionamiento el mercado común, atenuar esas diferencias —por lo menos en sus aspectos más salientes— constituye uno de los principales objetivos de la integración, no sólo para facilitar la continuada participación de los cinco países en el movimiento multinacional, sino también para elevar al máximo sus ritmos de crecimiento económico. Ello requiere la formulación y aplicación deliberada de una política que se oriente a ese fin, pues, librada a los efectos de las fuerzas que ya operan espontáneamente dentro del mercado común la integración regional acaso dejaría de producir tal resultado y, en determinadas circunstancias, podría incluso ahondar las desigualdades existentes.

Aun cuando el objetivo que se persigue sólo podrá cumplirse del todo en un período relativamente largo —por el hecho mismo de que los factores determinantes del problema han ido acumulándose a través del tiempo— no hay duda de la necesidad de comenzar a atacarlo de inmediato, con medidas de corto y largo plazo. Para ello se trataría, no tanto de establecer nuevos instrumentos legales e instituciones de tipo regional, como de poner en vigencia y utilizar vigorosamente los disponibles, orientando su aplicación en beneficio de los países de menor desarrollo relativo del mercado común, coordinando la acción de tales instrumentos, y relacionándola con los esfuerzos propiamente nacionales que habrán de venir a complementar.

Además de las consideraciones de orden general contenidas en el trabajo de referencia, y que se resumen en los párrafos anteriores, la secretaría de la CEPAL ha estimado pertinente hacer un planteamiento de

/la situación

la situación particular de Honduras en la integración económica centroamericana, con el objeto de facilitar el examen del desarrollo equilibrado entre países, que figura en el temario del noveno período de sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

2. La economía hondureña en el mercado común

Promover el desarrollo equilibrado entre países ha sido siempre preocupación principal de los gobiernos miembros del mercado común, y constituye principio cardinal de la integración desde que se inició este movimiento. De esta manera, y desde el punto de vista del equilibrio, el libre comercio general representa un instrumento creador de oportunidades para cada país, pero constituye necesidad muy especial para aquéllos que afrontan mayormente el problema de una acusada desigualdad entre su situación demográfica y la dotación de recursos naturales de que disponen. Por su parte, la tarifa uniforme a la importación ha equiparado las condiciones de competencia de los países frente a la producción extranjera, e impide que por la vía arancelaria se establezcan desigualdades artificiales entre ellos. Similares finalidades persiguen las disposiciones del Tratado General sobre tributación y comercio desleal, lo mismo que la unificación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial, en tanto que el Régimen de Industrias y el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano tienden a promover la implantación de determinadas actividades con un sentido de equidad distributiva entre países.

Los propios efectos del proceso de integración, el desarrollo logrado por el sector agrícola de exportación y, en general, las medidas tendientes a procurar una mayor igualdad, han ido modificando la cuestión

/del desarrollo

del desarrollo equilibrado en Centroamérica. Es concebible que estos cam bios continúen produciéndose en el futuro, a medida que se desenvuelvan las cinco economías dentro del mercado común, de suerte que unos países pudie- ran verse afectados en forma de requerir acciones especiales, en tanto que otros, al superar los obstáculos que afrontan ciertas etapas, dejarán de necesitarlas. Pero de igual manera, es importante observar cómo el caso de Honduras se ha mantenido en el cuadro del problema del equilibrio a lo largo de toda la evolución de la integración centroamericana.

Debe reconocerse que las medidas regionales adoptadas hasta ahora tienden principalmente a la eliminación de los elementos que pudieran deno minarse "artificiales" (diferencias entre legislaciones nacionales), en tanto que los factores "reales", que dan origen al desequilibrio existente entre Honduras y los demás países centroamericanos, todavía no han sido objeto de una acción decidida, encaminada a modificarlos. A su vez, estos factores han surgido y se han manifestado desde tiempos atrás, y tienen poca o ninguna relación con las medidas de integración adoptadas en los últimos años para establecer y fortalecer el mercado común.

No es éste el lugar para analizar las causas que dieron origen a ese fenómeno. Cabe sólo señalar que se encuentran íntimamente ligadas a que --a diferencia de lo ocurrido en Guatemala, El Salvador y Costa Rica a fi- nes del siglo pasado y primeras décadas del actual, y más recientemente en Nicaragua-- en Honduras ha sido comparativamente menor el desarrollo de una economía propia de exportación (dentro de la pauta tradicional de crecimien to hacia afuera), con todo lo que ello entraña en cuanto a la ejecución de obras públicas básicas, la formación de grupos empresariales, actividades /directamente

directamente productivas y de servicio, y el desenvolvimiento de las fases iniciales de la industrialización.^{2/}

En todo caso, y cualquiera que sea la explicación de ese rezago, lo cierto es que, al iniciar la integración económica su primera etapa de avance acelerado, la economía hondureña sigue encontrándose en una situación de menor desarrollo relativo, en relación con las otras cuatro economías centroamericanas. Compárense, por ejemplo, el producto por habitante, ~~Los gastos~~ de la inversión privada y pública, la magnitud de los ingresos ~~fiscales~~ y el volumen de exportaciones al resto del mundo. Además, las instalaciones portuarias son casi inexistentes, se carece¹ de una red vial interna adecuadamente integrada y la producción de energía eléctrica es la más pequeña de la región.

En esas condiciones, no es de extrañar que, al entrar en vigencia el libre comercio general, ampliarse la equiparación arancelaria y detenerse —aunque sea temporalmente— la caída de los precios internacionales (1960-1964), sean los otros países centroamericanos quienes se encuentren mejor capacitados para aprovechar las nuevas oportunidades. Esto puede observarse al examinar comparativamente las tasas acumulativas de crecimiento en renglones tales como producto por habitante, producto industrial y volúmenes de exportaciones totales y al resto del mercado común.

Con todo, sería errado concluir que el cuadro económico general en Honduras está caracterizado exclusivamente por elementos de estancamiento o de lento crecimiento, y que la integración económica ha venido a limitar las posibilidades de desarrollo del país. Por el contrario, existen

^{2/} Véase El Desarrollo Económico de Honduras (E/CN.12/549), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.11.G.8.

factores de un nuevo dinamismo que se manifiestan, por ejemplo, en el incremento reciente (1960-64) del ritmo de crecimiento de rubros como la producción manufacturera, la inversión total, la capacidad para importar y la producción de energía eléctrica, respecto de periodos anteriores (1950-54).

Además, en los tres últimos lustros el país ha alcanzado desarrollos institucionales de significación en el sector público, y en años más recientes ha logrado organizar vigorosos --aunque todavía reducidos-- grupos de empresarios privados. La conjunción de ambos procesos crea así condiciones propicias para organizar un amplio esfuerzo nacional de desarrollo económico y social.

Este nuevo dinamismo de la economía hondureña no podría atribuirse de modo principal a la creación del mercado común. Por una parte, surge de los primeros e incipientes esfuerzos por establecer una nueva pauta de desarrollo nacional con que se trató de suplir las limitadas potencialidades que había perdido la actividad bananera de exportación y, por otra, del mejoramiento, acaso transitorio, registrado en los últimos dos o tres años en las condiciones en que opera esa industria. Pero también guarda relación, y esto es asimismo significativo, con el hecho de que esos desarrollos están ocurriendo dentro de un proceso de integración económica con el resto de Centroamérica.

Esto último es de la mayor importancia, porque la acción de los dos procesos señalados --de fortalecimiento del sector público y de intensificación de la iniciativa privada, en función del desarrollo del país-- ha empezado a encontrar en la unidad económica regional oportunidades que de otra manera no existirían, y que seguramente seguirán ampliándose en el futuro.

/Así lo

Así lo demuestran, por ejemplo, el aumento de las exportaciones al mercado regional que, además de beneficiar a diversas actividades industriales, ha creado estímulos a la producción del sector agropecuario de alimentos básicos, el ahorro en los recursos de inversión que cabría lograr con la integración y desarrollo combinado de sistemas eléctricos con otros países de la región; los ingresos netos que podrían obtenerse de la exportación de energía eléctrica en determinadas etapas; el acceso a recursos financieros regionales --de tipo regional-- que habría de lograrse a través del Fondo de Integración y de los demás medios asequibles en el Banco Centroamericano, y la disponibilidad de un mercado ampliado para la producción hondureña, incluso en relación con algunas líneas de exportación al resto del mundo. En este sentido, parece evidente que, además de las consideraciones de carácter puramente centroamericano, en la coyuntura histórica por la que atraviesa el país, el problema central de su desarrollo debe plantearse dentro y no fuera de la integración económica.

El problema se define, entonces, no tanto en términos de precisar cómo la integración vendría a favorecer el crecimiento de Honduras, sino --y principalmente-- de la forma en que podría facilitar u obstaculizar la tarea de lograr una mayor igualdad entre este país y el resto de los países miembros del mercado común, en cuanto se refiere al aprovechamiento de las oportunidades creadas por el movimiento multinacional. Esto es así porque, si bien las oportunidades de crecimiento se han ampliado considerablemente, ello no implica que hayan alcanzado proporciones lo bastante significativas como para alterar el cuadro de crónica lentitud en el crecimiento, ni para mejorar la posición relativa del país en el conjunto de Centroamérica.

/En efecto

En efecto, el comportamiento reciente de las cinco economías refleja que las repercusiones favorables de la acción combinada de la integración y del moderado y transitorio mejoramiento de las condiciones en el sector agrícola de exportación han sido mayores en los otros países que en Honduras. Al mismo tiempo, y a pesar del notable incremento en las exportaciones al resto del mercado común (de 1.0 a 19.4 por ciento anual entre 1950-54 y 1960-64), las importaciones de esa procedencia han crecido mucho más (de -1.0 a 35.6 por ciento anual entre los mismos períodos). De esta manera, el tradicional superávit en la balanza comercial con el resto de Centroamérica prácticamente se ha eliminado, y han comenzado a desaparecer algunos renglones de la economía artesanal preexistente en el país, sin que por otra parte pueda asegurarse que el avance de nuevas actividades haya logrado absorber los recursos así desplazados.

3. Peculiaridades de la estrategia del desarrollo nacional en la presente etapa

Las condiciones históricas en que tiene lugar el desarrollo de Honduras difieren en algunos aspectos de las que normaron el crecimiento inicial de otros países subdesarrollados. Tales diferencias se refieren particularmente al desenvolvimiento del sector exportador y al proceso de sustitución de importaciones, y sugieren que es necesario diseñar una estrategia de política económica distinta en algunos aspectos a la pauta tradicional.

Así por ejemplo, en lo que hace a las ventas al resto del mundo, Honduras apenas empieza a establecer un sector nacional de exportación en una etapa en que la evolución de la economía internacional ofrece pocos incentivos a la colocación de artículos primarios. En efecto, la

/demanda de

demanda de productos agropecuarios tiende al estancamiento, en tanto que la competencia entre los países productores se acentúa; la producción de nuevos rubros entraña con frecuencia inversiones cuantiosas y procesos técnicos y de distribución de creciente complejidad, y la política comercial de los centros industrializados no parece ser la más propicia al crecimiento de las exportaciones de las zonas periféricas.

Por otro lado, el tamaño del mercado hondureño --unido al grado insuficiente de desarrollo de la infraestructura y la industria-- limita la posibilidad de crear centros dinámicos de crecimiento basados en la sustitución de importaciones, conforme a la pauta que ha sido común a la mayoría de los países latinoamericanos. Quedan abiertas ciertamente las oportunidades para expandir la producción orientada al mercado común. Pero aun en este caso, el país se encuentra en una situación de relativa desventaja respecto a otros estados miembros que pudieron desarrollar con antelación la producción de manufacturas ligeras. Esos países han logrado ampliar y utilizar con mayor intensidad sus instalaciones, merced a la conjugación de los incentivos creados por el libre comercio y la equiparación arancelaria, con una capacidad empresarial y de formación de capital relativamente más elevada.

Todo esto no niega que dentro de la estrategia del desarrollo hondureño se incorporen ciertos elementos comunes y de importancia decisiva en toda zona de menor desarrollo relativo. En este sentido, la creación de un sector propio, exportador de mercancías al resto del mundo, y el fortalecimiento de la infraestructura económica --especialmente en lo relacionado con electrificación, transportes y comunicaciones-- son requisitos

/básicos a

básicos a cualquier tipo de diversificación o ampliación de la capacidad productiva que tenga lugar en el futuro. De la misma manera, es indispensable lograr la plena incorporación de la tierra —hoy día con fuertes resabios del sistema ejidal— al régimen legal de la propiedad privada; orientar la organización financiera hacia la actividad agropecuaria e industrial, y no sólo hacia el sector comercial existente, e impulsar el perfeccionamiento de la estructura legal e institucional en función de las necesidades del desarrollo, lo mismo en la esfera pública que en la privada.

Pero sí entraña lo anterior cambios de importancia en el tipo de estructura productiva que cabría promover en Honduras y en la forma en que esto podría lograrse. En efecto, los hechos apuntados sugieren la conveniencia de propiciar la implantación de un sistema productivo más diversificado que el de modo característico formaron los demás países del área en sus primeras etapas de desarrollo. Esto se refiere lo mismo al sector exportador, que al que produce para el mercado interno, así como a las actividades agropecuarias y manufactureras.

De otro lado, las especiales circunstancias que prevalecen en la economía internacional indican la necesidad de fomentar las exportaciones mediante la utilización de instrumentos y medidas un tanto distintas a las tradicionales —como arreglos especiales de producción, transporte y distribución con los centros de compra en los países importadores, por ejemplo— que faciliten el acceso de los artículos hondureños a los mercados externos. Además, la participación en programas centroamericanos de exportación al resto del mundo, podría simplificar estas tareas dentro de una

/política comercial

política comercial regional. Por su parte el tamaño del mercado y el hecho de que el país es miembro de un movimiento de integración, también mo difican el cuadro tradicional de posibilidades y alternativas en el campo de la industrialización. La dotación de recursos naturales, así como el acceso de la producción hondureña al resto de Centroamérica, han hecho po sible instalar plantas industriales relativamente complejas que permitirían dar un paso decisivo en la transformación de la estructura económica del país dentro de un plazo razonable. Conviene señalar que no sólo se requeriría promover el establecimiento de actividades que demanden elevados montos de inversión y técnicas complicadas, sino también buscar el equi libro entre los proyectos de maduración a corto, mediano y largo plazo.

Así pues, habría que poner el acento en producciones manufactureras más sencillas. Pero aun en este caso, no se trataría de repetir el proceso seguido por otros países centroamericanos, sino de proceder selectivamente para aprovechar las oportunidades del mercado común. Por ejem plo, la complementación de actividades y la especialización con respecto a la oferta existente en Centroamérica, permitirían atenuar las posibles desventajas iniciales de la competencia con los otros países y, además, establecer plantas que sirvan al mercado interno y a los de los estados vecinos, y que posiblemente pueden disfrutar de condiciones técnicas más favorables.

Visto el problema desde el ángulo del fomento de otras actividades, se encuentra un panorama similar. El desarrollo de la infraestructura es tá estrechamente ligado a los programas regionales. En consecuencia, en la política que se adopte conviene tomar en consideración no sólo las

/exigencias que

exigencias que podrían calificarse de estrictamente nacionales, sino también los beneficios que podrían derivarse —en términos de costo, inversión y funcionamiento— de la ejecución de proyectos conjuntos en campos como la electrificación, las carreteras, las telecomunicaciones y el desarrollo portuario.

Por último, hay que mencionar que en el caso de la agricultura de consumo interno, el problema no se plantea nada más en términos de fomentar la producción y utilizar los recursos disponibles en función del abastecimiento del consumo nacional. A ello se ha agregado —como factor acaso decisivo— el abastecimiento de mercados deficitarios dentro de la zona de integración y la posibilidad de alentar —sobre esa base— la industrialización de productos agropecuarios.

Los elementos de la estrategia del desarrollo que se han esbozado coinciden en su mayor parte con los lineamientos establecidos dentro de los planes y programas recientemente elaborados en Honduras con el propósito de unificar y sistematizar los esfuerzos de promoción económica. En materia industrial, se quiere impulsar el establecimiento de plantas grandes —vidrio plano, pulpa y papel, siderurgia y químicas— en combinación con otros desarrollos de manufacturas tradicionales. Por lo que hace a la agricultura, además de los proyectos de fomento de nuevas exportaciones, se contemplan programas de fomento ganadero y de producción de granos básicos, íntimamente vinculados a la demanda regional. En lo que toca a la infraestructura, los desarrollos de carácter interno están condicionados, en unos casos y, en otros, combinados, con proyectos de índole regional. Por ejemplo, el programa de interconexión eléctrica con El Salvador la

/terminación de

terminación de las carreteras vinculadas con los proyectos industriales de integración, y el proyecto de estructuración de la red de telecomunicaciones. Asimismo, se han empezado a ejecutar una serie de medidas orientadas a fortalecer la organización institucional para el desarrollo, entre las que se cuentan la dirección de caminos en el Ministerio de Obras Públicas, un departamento de fomento industrial en el Banco Nacional de Fomento y la reorganización de los sistemas presupuestarios y de administración tributaria, así como del sistema nacional de estadística. La Oficina de Planificación se constituirá en órgano de asesoría directa de la presidencia.

4. Necesidad de complementar el esfuerzo interno de Honduras con medidas de alcance centroamericano

En último término, el desarrollo económico y social de Honduras dependerá de la magnitud y persistencia del esfuerzo interno que se realice para superar los principales obstáculos que vienen entorpeciendo el crecimiento y la diversificación de la producción. Sin embargo, no parece exagerado afirmar que los esfuerzos emprendidos al nivel puramente nacional serían inadecuados para establecer un tipo de crecimiento lo bastante rápido o de características apropiadas para el mejor aprovechamiento de los recursos del país. No es éste —como a veces se afirma— un problema de incapacidad intrínseca de una economía para alcanzar niveles más elevados de desarrollo. Se trata, como se ha visto, de la combinación de factores externos y condiciones internas, determinantes de limitaciones a la acción aislada que pudiera ejercerse desde adentro, siguiendo la trayectoria tradicional de los países subdesarrollados.

/De ahí

De ahí la necesidad de complementar el esfuerzo interno de Honduras --sistemizado y jerarquizado en sus planes de desarrollo-- con medidas conjuntas de carácter centroamericano. Mediante este enfoque se podrían ampliar los efectos de la política nacional, y procurar un proceso de desarrollo de características adecuadas al país. Para ello sería indispensable utilizar los medios legales e institucionales de la integración, de manera de facilitar y contribuir al ensanchamiento de las oportunidades de desarrollo abiertas efectivamente a Honduras dentro y fuera del mercado común.

Conviene tener en cuenta el análisis de los párrafos anteriores al seleccionar los instrumentos que deberían emplearse con las finalidades apuntadas. Existe la tendencia a formular el problema sólo en términos del desarrollo de las obras públicas básicas, y de la colaboración que al respecto podría prestar Centroamérica a Honduras en determinados aspectos técnicos y de financiamiento.

Es evidente que el logro de este objetivo contribuiría en gran medida a establecer la igualdad mencionada en el aprovechamiento de las oportunidades de la integración, pero si se considera que ello supone una tarea a realizar en un plazo relativamente largo y que, entre tanto, la actividad regional directamente productiva habrá de continuar desarrollándose, resulta igualmente claro que es necesario utilizar otros instrumentos a fin de promover el aprovechamiento de algunos recursos naturales importantes y, en general, de asegurar la participación razonable de Honduras en dicho desarrollo.

Visto el problema desde un ángulo distinto, puede apreciarse que la

/utilización y

utilización y adaptación de instrumentos de alcance Centroamericano para favorecer el desarrollo de este país plantean, como requisito fundamental, la necesidad de lograr su compatibilidad con determinados procesos y objetivos de la integración económica regional. Cabe distinguir cuatro condiciones en torno a este asunto.

En primer lugar, la unidad orgánica del mercado común tendría que mantenerse en todo momento. Esto quiere decir que en ningún caso se daría marcha atrás en cuanto a los logros alcanzados en materia de libre comercio y de equiparación arancelaria, y que, por el contrario, se trataría de acelerar en lo posible el avance hacia el perfeccionamiento de ambos elementos. De esta manera, las medidas que se adopten quedarían siempre encuadradas dentro del mercado común.

En segundo lugar, dichas medidas deberían conducir al establecimiento de una estructura productiva que asegure la economicidad de las inversiones, en términos de un proceso sano de industrialización y de modernización de la agricultura y la ganadería. En este sentido, los objetivos que se persiguen para el conjunto de la región son igualmente aplicables al ámbito geográfico más restringido de Honduras. Así por ejemplo, se trataría de evitar que, como resultado de las medidas que se tomen, llegaran a producirse o acentuarse fenómenos de duplicación de inversiones y exceso de capacidad al nivel nacional y regional, lo mismo que de desalentar el establecimiento de actividades productivas de poca o ninguna significación en cuanto a su valor agregado, o bien la instalación de plantas de tamaño antieconómico y procesos técnicos ineficientes. Son estos precisamente los problemas que se trata de resolver dentro del mercado común con respecto

/a las industrias

a las industrias establecidas antes de su creación.

Como se ha indicado, lo anterior no quiere decir que Honduras debiera abstenerse de cubrir estos campos de la actividad productiva --industrias ligeras, productoras de bienes de consumo--, pues es aquí donde se encuentran las posibilidades más aprovechables a corto plazo. Significa más bien que su desarrollo debería orientarse dentro de la pauta de especialización y modernización que se persigue implantar en toda Centroamérica.

En tercer lugar, el esfuerzo hacia un equilibrio más razonable en la posición relativa de Honduras no entrañaría retardar o disminuir el crecimiento de los demás países. Esto, que encuentra plena validez en relación con las tasas globales de desarrollo, podría aplicarse incluso con referencia a actividades productivas específicas. Tal sería el caso de determinadas industrias centroamericanas de integración que se localizarían en Honduras, con base en las posibilidades de especialización dentro de una rama industrial, las oportunidades de exportación fuera del área, el establecimiento de complejos industriales entre países y la expansión misma del mercado y de la demanda hondureña de importaciones procedentes del resto del mercado común.

Finalmente, la utilización con criterio diferencial --favorable a Honduras-- de determinados instrumentos de la integración económica debería referirse a la creación de oportunidades productivas para los empresarios y los trabajadores hondureños. En todo caso, siempre habría de evitarse que, al amparo de tales ventajas, los productores centroamericanos vieran agravarse el problema que ya afrontan de una competencia desigual con empresas e intereses del exterior.

5. Sugerencias sobre el tipo de medidas que podrían aprobarse

Conforme a los lineamientos enunciados, cabría considerar diversas modalidades de acción dentro de la política regional de fomento --según el tratado, la institución o el campo de actividad de que se trate-- con vistas a imprimir vigencia práctica al principio del desarrollo equilibrado en el caso de Honduras. Las sugerencias que se presentan sólo pretenden ejemplificar la utilización de algunos instrumentos de la integración en beneficio del desarrollo hondureño y del equilibrio de su posición relativa dentro del mercado común. En cualquier caso, sería necesario someterlas a un examen detenido con el propósito de concretarlas en disposiciones específicas, evaluar su eficacia y asegurar su compatibilidad con otros objetivos y principios de la integración centroamericana o de los programas o esfuerzos internos emprendidos por Honduras.

a) Banco Centroamericano de Integración Económica

De acuerdo con su estatuto constitutivo, una de las funciones de esta institución está vinculada con la promoción del desarrollo equilibrado en la región. A fin de fortalecer esa función, cabría explorar que el Banco otorgue prioridad a los proyectos hondureños de inversión, y utilice criterios flexibles al examinar la elegibilidad de los mismos. El Banco también podría cooperar en el establecimiento de modalidades para allegar los medios financieros externos que requiere el desarrollo del país, así como para adecuar las condiciones de los mismos a la capacidad nacional de absorción de capital del exterior, tomando en consideración los principios estipulados en la Carta de Punta del Este sobre los programas regionales de inversión y los países de menor desarrollo relativo. Este último aspecto

/es de importancia

es de importancia muy significativa para complementar los recursos de capital del sector público, así como para financiar la participación de Honduras en los proyectos de integración, o sea en el campo industrial o en el de la infraestructura.

b) Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y sistema arancelario especial

Podría considerarse la posibilidad de otorgar a Honduras un mínimo de industrias de integración, además de la del vidrio plano que ya se le ha asignado. Quizá esto podría llevarse a la práctica en breve plazo, sobre la base de los trabajos y estudios técnicos que están terminándose al nivel de la planificación regional, así como de los preparados por diversos organismos centroamericanos. En particular parece aconsejable constituir de inmediato un grupo técnico centroamericano sobre siderurgia y pulpa y papel, auxiliado por especialistas internacionales de reconocida experiencia y competencia profesional. A la luz de los proyectos y anteproyectos existentes en los distintos países --y habida cuenta de las oportunidades presentes y previsibles del mercado común y de los mercados exteriores--, este grupo podría determinar las posibilidades de especialización existentes en Centroamérica, con vistas al establecimiento en Honduras de plantas de integración correspondientes a ambas ramas industriales.

Por otra parte, el sistema arancelario especial de promoción de actividades productivas podría emplearse en casos determinados para impulsar en Honduras el establecimiento de ciertas actividades manufactureras. En el marco de los respectivos protocolos, ello se propiciaría a través de

/una activa

una activa labor de promoción que habría de desplegar el Banco Centroamericano, en colaboración con el ICAITI, con las autoridades y la iniciativa privada hondureña y con las del resto de la región. Dicha labor cubriría estudios de factibilidad, estudios finales de diseño e ingeniería, inversión directa, gestión financiera, asociación con inversionistas centroamericanos o del exterior, y formación y organización de empresas. Lo mismo podría hacerse en relación con las industrias de integración que llegarán a asignarse a Honduras, de manera que, una vez concedidas estas oportunidades, pudiera iniciarse un conjunto de acciones diseñadas para lograr su efectivo aprovechamiento.

c) Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial

En el artículo transitorio quinto de este Convenio se establece que durante diez años Honduras podrá conceder ciertas exenciones para determinadas actividades productivas, por un período mayor en dos años al aplicable en los demás países. Cabría considerar la posibilidad de ampliar dicho período según la jerarquía de las industrias, incluyendo otros impuestos dentro de las exenciones durante un lapso máximo prefijado, y siempre conforme a una estricta aplicación de los enunciados, principios y objetivos de política económica adoptados en el Convenio.

d) ICAITI y ESAPAC

Sería útil examinar la conveniencia de aplicar una porción de los recursos de origen público de estos organismos a la prestación de servicios de investigación, asesoría y formación del personal gubernamental en Honduras. El gobierno ha iniciado las reformas administrativas e

/institucionales

institucionales antes señaladas, que han venido a crear nuevas necesidades en materia de formación de cuadros técnicos y de organización. En este campo la colaboración de ambas entidades podría complementar y fortalecer los esfuerzos internos. A fin de asegurar la realización de estos objetivos podrían elaborarse programas específicos que la ESAPAC y el ICAITI prepararían con el gobierno hondureño, y en consulta con los demás países miembros por lo que hace a sus implicaciones sobre el resto de sus actividades.

e) Asistencia técnica

Uno de los principales puntos de estrangulamiento en el esfuerzo hondureño de desarrollo radica en la escasez de proyectos y programas susceptibles de financiamiento, y en la debilidad relativa de las entidades públicas y privadas encargadas de su ejecución. Este hecho viene a destacar la necesidad de ampliar en forma oportuna los recursos de asistencia técnica puestos a disposición del país. En este campo, algunos de los medios con que cuenta el programa de integración —como los provenientes de las Naciones Unidas— podrían utilizarse en Honduras conforme a criterios preferenciales que habrían de adoptarse al efecto. Asimismo, los cinco países podrían respaldar, a través de sus organismos de integración, gestiones encaminadas a ampliar los recursos de acuerdo con los propósitos enunciados.

Las disposiciones anteriores, debidamente coordinadas entre sí, y articuladas con las medidas internas, incluidas las actividades de la programación económica y social que se han venido efectuando desde hace varios años, podrían concretarse en un verdadero plan de acción destinado a impulsar el desarrollo de Honduras con un sentido de equilibrio centroamericano. A corto plazo (dos o tres años), se trataría de comunicar las principales

/zonas, y

zonas, y articularlas en un mercado nacional y vincularlas al resto de la región, de elevar el grado de utilización de la capacidad productiva disponible en la agricultura, la ganadería y la industria manufacturera, tanto para el mercado común como para la exportación; de incrementar el número de proyectos y programas específicos de nuevas inversiones, y de mejorar en algunos casos la capacidad de organización y ejecución de los sectores público y privado. A más largo plazo —pero sin que ello suponga diferir la ejecución de las medidas correspondientes— cabría promover la explotación e industrialización de los principales recursos naturales —los forestales y los de la minería, por ejemplo— todavía no incorporados a la estructura productiva; impulsar y completar la construcción de ciertas obras públicas estratégicas —carreteras troncales, instalaciones portuarias y generación de energía eléctrica en gran escala— y consolidar y fortalecer la organización correspondiente a obras públicas, protección e investigación de los recursos naturales, fomento agropecuario y desarrollo urbano.

Cabe subrayar que las sugerencias enunciadas sólo se refieren a las instituciones y tratados existentes, y que no cubren la posible implantación de nuevos instrumentos de integración para promover el desarrollo equilibrado. Por otra parte, su adopción no entrañaría, ni con mucho, que la totalidad o una porción mayoritaria de los recursos de que disponen los cinco países, dentro de su programa de integración, habría de aplicarse en Honduras. Significaría más bien crear nuevas oportunidades que vendrían a estimular el desarrollo de aquel país y a equilibrar su posición dentro del mercado común.

/De otro lado,

De otro lado, debe apuntarse que, si bien el presente análisis se ha efectuado desde el ángulo del país de menor crecimiento relativo, la promoción del desarrollo equilibrado reviste simultáneamente un interés muy especial desde el punto de vista de los otros miembros del mercado común. Es evidente que, una vez asociados, cada uno de los países habría de beneficiarse con el avance de los demás, tanto por el incremento que experimentaría la demanda de sus exportaciones, como por las oportunidades que se crearían para el aprovechamiento de sus recursos. Del mismo modo, todos los países miembros se verían afectados por el rezago de los menos evolucionados, lo mismo en estos aspectos que en los referentes a la posibilidad de perfeccionar y lograr nuevos y más prometedores grados de integración multilateral de sus economías.

En conclusión, y vista la cuestión del desarrollo equilibrado en términos de la finalidad última de fusión de cinco sistemas nacionales en una sola economía de dimensión regional, es decir, desde un ángulo enteramente centroamericano, dicho objetivo resulta ser también esencial. En efecto, si no ha de caerse en un problema similar al que se tuvo dentro de la pauta de desarrollo de la agricultura de exportación, por la falta de propagación de los estímulos externos al conjunto de la economía, en la nueva parte de crecimiento integrado es fundamental extender geográfica y funcionalmente las oportunidades que ofrece, a fin de articular una verdadera unidad económica de alcance regional, facilitar la reestructuración de las relaciones económicas con el exterior, y mantener el dinamismo del proceso de desarrollo a largo plazo.