

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



E/CN.12/CCE/362/Rev. 1
4 de diciembre de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

CONSIDERACIONES ECONOMICAS Y TECNICAS PARA ESTABLECER
LINEAMIENTOS SOBRE LA SEGUNDA ETAPA DE REVISION DEL
ARANCEL DE ADUANAS CENTROAMERICANO

Documento preparado por la Secretaria del Comité de Cooperación Económica
del Istmo Centroamericano para la Secretaría Permanente del Tratado General
de Integración Económica Centroamericana.

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Alcance y objetivos de la política arancelaria regional	3
3. Cambios en la estructura y funciones del arancel	8
a) El marco de análisis	8
b) Protección y estrategia de desarrollo en Centroamérica	12
c) Los problemas actuales	26
d) Algunos criterios y lineamientos generales	36
4. Aspectos metodológicos	46
a) Consideraciones generales	46
b) El cálculo de la protección efectiva	47
c) Cálculos complementarios	51
d) Problemas de nomenclatura	53
5. Organización de las labores de la segunda etapa de revisión del arancel	55
a) Primera fase: objetivos económicos de la política arancelaria	55
b) Segunda fase: métodos y procedimientos para revisar la tarifa arancelaria	56
c) Tercera fase: información necesaria para las negociaciones	57
d) Cuarta fase: negociaciones y acuerdos sobre política arancelaria	58

1. Introducción

Los Ministros de Economía de los países centroamericanos definieron las bases sobre las que podría estructurarse el modus operandi del Mercado Común, y la forma y oportunidad en que habrían de reanudarse las actividades de los organismos rectores de la integración económica regional, en diversas reuniones celebradas desde enero hasta principios de noviembre de 1970^{1/}.

Las bases del modus operandi que fueron acordadas consisten esencialmente en medidas orientadas a: a) corregir desequilibrios del desarrollo con integración; b) perfeccionar las políticas de desarrollo industrial y agropacuero de alcance centroamericano; c) crear un fondo que permita llevar a la práctica dichas políticas y pueda utilizarse para la corrección de los desequilibrios que se observen; d) elaborar cláusulas generales de salvaguardia aplicables a situaciones de emergencia, y e) formular y, en su caso, terminar los reglamentos relativos a incentivos fiscales, balanza de pagos, origen de mercancías y otros.

Todos estos asuntos están siendo actualmente objeto de examen en diversas reuniones intergubernamentales que han sido convocadas para poder cumplir con el calendario de trabajo establecido por los Ministros de Economía. El calendario se aprobó con objeto de que, al finalizar el mes de noviembre de 1970, el Consejo Económico Centroamericano y los demás organismos directivos del Tratado General de Integración Económica se encontrasen en la posibilidad de: a) reanudar sus actividades formales; b) sancionar y suscribir los convenios, protocolos y resoluciones en que se concretase el modus operandi, y c) proseguir las labores asociadas tanto a la implementación de este último, como a la reestructuración del programa centroamericano de integración económica.

Los acuerdos de los Ministros de Economía sobre el modus operandi subrayan la necesidad de perfeccionar la política industrial, y determinan al respecto cuatro temas principales: a) política regional de industrialización; b) política arancelaria; c) incentivos fiscales y d) origen de las mercancías.

^{1/} Véase el Acta del tercer período de sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, septiembre de 1970.

En lo que se refiere a política arancelaria, los Ministros de Economía consideran necesario adaptarla a los cambios experimentados desde que se creó el Mercado Común, y relacionar dentro de ese proceso, los intereses del consumidor, el productor y el fisco a condiciones económicas y de eficiencia creciente del desarrollo industrial. Para avanzar en el cumplimiento de tales objetivos se fijan dos etapas, una de estudio de los casos sobre los que la protección arancelaria se considere excesiva o insuficiente y otra de revisión exhaustiva y detallada del Arancel Centroamericano de Importación. También acordaron los Ministros formular y suscribir un convenio que permita ajustar el Arancel, con la flexibilidad y oportunidad apropiadas a las necesidades que en cada momento determinado pueda presentar el desarrollo económico regional.^{2/}

A solicitud de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, la Comisión Económica para América Latina, --en su carácter de Secretaría del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano-- colaboró inicialmente en la preparación del documento Notas sobre criterios y procedimientos para la primera etapa de revisión del arancel centroamericano a las importaciones (SIECA/GT-RMCA-III/DT.23). Presenta ahora este informe que se refiere a la fijación de los lineamientos de la segunda etapa de la revisión del Arancel de Aduanas Centroamericano. El documento contiene inicialmente apreciaciones sobre las características principales de la política arancelaria centroamericana; y se refiere a continuación a los principales problemas económicos y técnicos que habrían de presentarse a consideración de los gobiernos durante la revisión que se haga sobre la tarifa aduanera uniforme.

^{2/} Véase el documento Anteproyecto de Protocolo para manejar en forma flexible el Arancel Centroamericano de Importación (SIECA/GT-RMCA-III/DT.24)

2. Alcance y objetivos de la política arancelaria regional

Como se ha señalado, los acuerdos ministeriales sobre política arancelaria puntualizan los objetivos que deben presidir el proceso de revisión exhaustiva y detallada del Arancel de Aduanas Centroamericano.

Por una parte, se señala la necesidad de ajustar la nueva política a los cambios ocurridos desde que se creó el Mercado Común, crear condiciones económicas y de creciente eficiencia para el sector industrial^{3/} y conciliar los diversos intereses que puedan resultar directamente afectados --productor, consumidor y fisco-- con las condiciones que exige la promoción y protección de las actividades productivas. Por otra parte, se fijó el criterio de que la elaboración del arancel uniforme centroamericano se inspire en una "política arancelaria sana en cuanto a su estructura y moderada en cuanto a sus niveles de gravámenes", así como el de que la nomenclatura arancelaria se sujete a los cambios o conversiones indispensables para su modernización.

Lo expuesto señala un nuevo criterio general de política arancelaria y de sus instrumentos, con respecto a la estructura y objetivos que se habían adoptado durante la década pasada; cambio que coincide con la decisión de revisar otros asuntos estructurales y operativos del Mercado Común Centroamericano.

Parece conveniente, por ese motivo, presentar algunas reflexiones sobre el papel que hasta ahora ha desempeñado el arancel en los países centroamericanos, antes de sugerir algunas orientaciones sobre aspectos nuevos que podría cubrir, enfoques distintos que podrían emprenderse, y métodos alternativos que cabría adoptar en cada caso.

La política arancelaria de cada uno de los países centroamericanos --con anterioridad a los acuerdos multilaterales de integración económica-- tuvo objetivos muy similares entre sí. Se proponía por un lado la captación

^{3/} Se señala que la protección arancelaria "debería ser suficiente para que normalmente las plantas industriales puedan desarrollarse durante sus primeros 5 años de funcionamiento" y que, pasado ese período, "la protección debería disminuir escalonadamente durante los siguientes 5 años, hasta llegar a un nivel moderado y evitar un alza innecesaria en el costo de la vida".

de ingresos fiscales y, tendía por otro a proteger las actividades productivas creadas al amparo de la escasez de abastecimiento y la desviación de comercio a que había dado lugar la Segunda Guerra Mundial.

El arancel de importaciones y, en la mayoría de los países, el de exportaciones --independientemente de otras medidas de carácter fiscal-- jugaron un papel preponderante para mantener un nivel de ingresos tributarios, aunque la incidencia arancelaria del primero resultase relativamente baja debido a la acusada dependencia de Centroamérica del abastecimiento de productos importados y al sustentarse el criterio de política de mantener abiertas las economías al comercio internacional.

La política comercial era de carácter pasivo e inducido, más que de otro orden. Las medidas sobre comercio exterior estaban dictadas sobre todo por los problemas de los productos tradicionales de exportación y por el mantenimiento de la estabilidad monetaria. En los casos de crisis de balanza de pagos o cuando se presentaban depresiones del sector externo, los países recurrían a regulaciones cambiarias para restringir las importaciones en vez de tratar de hacerlo a base de modificar el propio arancel de aduanas, cuando el descenso de la demanda interna no resultaba suficiente como mecanismo de ajuste. En esa forma se sorteaban problemas de trámite legislativo y se lograban resultados efectivos a corto plazo. El alcance y la efectividad de aquella clase de medidas cambiarias iban más allá de lo que podría haberse logrado a través de las modificaciones arancelarias propiamente dichas.

Al plantearse la conveniencia de contar con una política arancelaria uniforme como requisito del programa regional de integración económica, los gobiernos se encontraron con la existencia de un cuadro arancelario heterogéneo. No sólo eran notables las diferencias entre las nomenclaturas y los sistemas arancelarios nacionales, sino entre las bases de que se partía para el cálculo de los derechos aduaneros y entre el número y la incidencia de los impuestos vigentes. Además de eso existían distintos criterios a nivel nacional, en materia tarifaria, derivados de los variados grados de desarrollo industrial, y se aplicaban medidas diferentes a las aduaneras propiamente dichas para corregir los desequilibrios del sector externo. Toda esta serie de problemas constituyó una de las principales resistencias iniciales con que tropezó la equiparación arancelaria.

/Con las

Con las negociaciones y la adopción del Arancel de Aduanas Centroamericano se alcanzaron, por lo tanto, varios objetivos simultáneamente. En primer lugar, se modernizaron los procedimientos de la clasificación de productos para los efectos del impuesto, se unificó la nomenclatura arancelaria, y se estableció, sobre todo, una tarifa externa común que tendía a iniciar e impulsar un proceso acelerado de sustitución de importaciones y a mantener, en la medida de lo posible, los niveles de ingreso fiscal. En segundo término, al igualarse los principales costos de internación de la mercancía extranjera, quedó neutralizada la tarifa externa como factor diferencial de precio y localización entre los países miembros y, desde el punto de vista de las relaciones comerciales con el exterior, quedó definido un tratamiento uniforme aplicable a los productos importados no sólo en cuanto a su origen, sino también en cuanto a la imposición a que habrían de quedar sujetos. De esta manera se abrieron las posibilidades de iniciar una nueva política regional en materia de concesiones arancelarias y de negociaciones comerciales con terceros países.

La tarifa externa uniforme representó, en resumen, una nueva política arancelaria de los países centroamericanos más eficiente como instrumento fiscal y de fomento económico; además permitió un control estadístico más eficiente de las cifras de comercio. También hizo posible garantizar la neutralidad del arancel externo como medio para facilitar la ubicación de la inversión productiva. El arancel uniforme establecido a lo largo de la periferia aduanera constituyó un cordón protectorio del mercado interno regional, y aseguró de hecho que la inversión y la instalación de plantas no habría de localizarse por razones artificiales en regiones específicas. La distribución regional de la producción dependería en el futuro, en todo caso, de mecanismos distintos a los arancelarios.

Durante la década de los sesenta, algunos de los objetivos con que se había elaborado el arancel uniforme, como herramienta regional de protección y de interés fiscal, resultaron modificados por el dinamismo del proceso de integración económica. La protección arancelaria de los productos manufacturados, resultó afectada por los cambios ocurridos en el nivel efectivo de los gravámenes mismos al haber otorgado los distintos gobiernos diferentes

exoneraciones fiscales, y también al haber convenido regionalmente otros derechos aduaneros aplicables a determinados productos en forma ajena a la propia estructura arancelaria uniforme.

La inexistencia de una política común en materia de exenciones fiscales congruente con la política arancelaria y la aplicación unilateral de leyes y acuerdos nacionales de fomento industrial y de exoneraciones con destino no productivo ha reducido, por lo tanto, el nivel efectivo de protección para los artículos terminados, en algunos casos, y ha incrementado la protección para otros mediante el otorgamiento de franquicias a los insumos importados. Dicho proceso, sin embargo, ha ido tendiendo a uniformarse a nivel regional a través de las prácticas nacionales de otorgar exenciones similares en magnitud y naturaleza a las más altas concedidas por los otros miembros del Mercado Común. También se ha observado la adopción de gravámenes uniformes con fines de promoción industrial en convenios regionales distintos al Arancel de Aduanas --como el Régimen de Industrias de Integración y el Sistema Especial para Actividades Productivas-- cuya negociación y acuerdo contienen elementos que rebasan en gran medida los criterios estrictamente arancelarios.

Estos hechos, unidos a las renegociaciones producto por producto de que dispone el artículo XII del convenio básico de equiparación arancelaria, han dado lugar a cambios en la estructura y concepción de conjunto de la política arancelaria misma, han protegido a ciertas ramas industriales con mayor intensidad respecto a otras y, en algunos casos, afectando las relaciones interindustriales.

Por lo que se refiere a los ingresos fiscales, y a los efectos que provocaron en ellos la liberación del comercio y las exoneraciones por leyes de fomento industrial, el arancel resultó poco operativo para incrementar los ingresos aduaneros a causa de la inflexibilidad de los niveles tarifarios, y sobre todo debido a la intensificación del proceso de sustitución regional. Puede observarse, además, que las renegociaciones de los aforos uniformes se han orientado casi exclusivamente hacia propósitos de protección industrial, siendo contados los casos en que se ha tendido a favorecer los intereses tributarios.

/Los cambios

Los cambios introducidos en la estructura productiva, la cuantía y la diversidad del comercio zonal, el grado de sustitución de importaciones alcanzado, y las variaciones observadas en la composición de las importaciones, han planteado problemas cada vez mayores de clasificación e interpretación uniforme de la nomenclatura y la legislación arancelarias. Debe reconocerse además que las técnicas que se utilizan en Centroamérica en aspectos tales como la determinación de la naturaleza de los productos y su clasificación es deficiente, y que muchos de los criterios de aplicación de la tarifa no han sido uniformados plenamente.

Los gobiernos de Centroamérica han señalado en diferentes oportunidades la necesidad de revisar el arancel con propósitos fiscales y de encontrar fórmulas que perfeccionen el arancel a base de negociar los rubros que, no obstante su importancia fiscal y productiva, aún no han sido objeto de uniformidad arancelaria. Asimismo, al haber decidido los gobiernos en años anteriores impulsar una política comercial conjunta con respecto a terceros países o grupos regionales, señalaron implícitamente la conveniencia de revisar la tarifa aduanera con el propósito de dar una orientación determinada a las corrientes de comercio internacional. También puede pensarse que el arancel puede utilizarse en apoyo de las medidas de emergencia que adopten los gobiernos, en virtud del Protocolo de San José, para proteger sus respectivas balanzas de pagos.

Es evidente que la conciliación de los objetivos señalados anteriormente por los gobiernos (fiscal, sustitución de importaciones, de política comercial, de balanza de pagos), y con los expresados en fecha reciente (conciliación de los intereses del consumidor, el productor y el fisco con las condiciones económicas y de creciente eficiencia del desarrollo industrial), habrá de resultar tarea compleja y delicada.

En los párrafos anteriores se han explicado las funciones que se habían señalado al arancel en el pasado, y algunas de las circunstancias que han afectado a su estructura y a la tarifa aplicada a las importaciones de terceros países. De ese panorama se derivan tres tipos de problemas. El primero se refiere a los efectos económicos que resultarían de un cambio sustantivo de esa política; el segundo, al de carácter metodológico que requerirá la revisión, y el tercero, a la organización de los trabajos y a los requisitos financieros, de personal y de colaboración institucional que exige la realización de la tarea recomendada en materia arancelaria por los Ministros de Economía para concretar el modus operandi que normará transitoriamente el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano.

3. Cambios en la estructura y funciones del arancel

a) El marco de análisis

En las economías de exportación con una base productiva relativamente poco diversificada y donde los niveles de actividad y empleo guardan una estrecha relación de dependencia con respecto a las fluctuaciones de los mercados internacionales, la política fiscal y en particular la arancelaria, es un expediente esencial para orientar el desarrollo y para hacer frente a problemas coyunturales.

Como elemento de desarrollo, los derechos aduaneros incorporan lo que podría calificarse como una estrategia de fomento a la producción. El nivel y la estructura de una tarifa determina en buena medida el grado de apertura de una economía al comercio internacional y, con ello, define uno de los principales propósitos de la política económica. En términos extremos, ese propósito consiste unas veces en propiciar por la vía de la protección un desarrollo predominante hacia adentro, y otras en favorecer las relaciones económicas externas a través de actividades especializadas, con alta eficiencia productiva, que permitan la colocación de productos --especialmente manufacturados-- en los mercados mundiales en condiciones de competitividad.

Por supuesto que nunca, o casi nunca, resulta posible diseñar, y menos instrumentar, estrategias puras en uno u otro sentido. Lo impiden las circunstancias concretas del desarrollo de los países y la propia viabilidad política de realizar ajustes profundos o alterar en el corto plazo la mecánica tradicional de funcionamiento de las economías. Por lo tanto, en la práctica se tiene que renovar el diseño de soluciones mixtas, tomando en consideración el estadio de evolución económica alcanzado y la orientación de los esfuerzos anteriores, así como el cumplimiento de otros objetivos económicos y sociales.

El impulso a la sustitución de importaciones puede facilitar el proceso inicial de formación de ahorros y capitales, la industrialización y, sobre todo, el establecimiento de nuevos núcleos dinámicos de crecimiento que disminuyen la dependencia del exterior; pero en cambio, la carga del desarrollo se suele desplazar hacia los consumidores y los grupos mayoritarios de la población; las clases medias se fortalecen y se aumenta la movilidad social.

/La razón

La razón de que ocurra lo que se ha señalado es fácil de precisar. La ampliación y diversificación de la base productiva absorbe inevitablemente recursos cuantiosos en relación a las dimensiones de la economía y crea exigencias en materia de reinversión y fomento del ahorro que no pueden restringirse sin detener el proceso mismo de desarrollo o dirigirle por un camino distinto. De otro lado, al partir de un nivel de industrialización incipiente, la elaboración de nuevos productos manufacturados de uso interno entraña generalmente costos y precios comparativamente elevados que deben absorber los consumidores, por lo menos durante un período transitorio.

De adoptarse el camino de la especialización y la apertura más o menos completa a los mercados externos, resultan problemas de un corte bastante diferente. Desde luego, las dificultades iniciales serán considerablemente mayores, y los cambios de política económica más drásticos. Se necesitaría recuperar el atraso de muchas décadas para poder comenzar a producir conforme a escalas y niveles de eficiencia comparables a las de economías más avanzadas. Y se tendrían que sortear otros muchos obstáculos, como la falta de cuadros técnicos y empresariales, el financiamiento de empresas de dimensiones considerables y la creación de mecanismos de comercialización y distribución de los nuevos productos en el exterior. En contraste, podrían recibirse beneficios apreciables en el largo plazo, sobre todo los derivados de producir con altos rendimientos, evitándose los inconvenientes y reajustes que resultan de propiciar --como demuestra la experiencia de muchos países latinoamericanos-- procesos indiscriminados de sustitución de importaciones. Dentro de este esquema de estrategia el sacrificio del consumidor sería sin duda menor. Persistirían, en cualquier caso, las tendencias a la concentración del ingreso y, por la naturaleza misma de los programas de expansión de la producción, es probable que, durante un período difícil de determinar con exactitud, el crecimiento del ingreso, y especialmente la absorción de mano de obra, resultasen menos ~~intensas~~ que por el otro procedimiento descrito.

Al examinar las ventajas e inconvenientes de poner el acento en uno u otro esquema de política de desarrollo, hay que tomar en consideración el tipo de relaciones económicas e institucionales establecidas, el grado de desarrollo alcanzado, y la viabilidad de emprender alteraciones profundas en

la pauta de crecimiento. Así, por ejemplo, en años recientes se ha puesto en boga en los países más avanzados de América Latina la tesis de revisar a fondo la política de protección y hacer del comercio exterior una fuente de crecimiento por la vía de las ventas de manufacturas. En alto grado, tales enfoques derivan de que el proceso de sustitución de importaciones tiende a agotarse como núcleo generador de impulsos dinámicos y a las deficiencias de una política indiscriminada de crecimiento hacia adentro. Sin restar importancia a los planteamientos anteriores cabría, sin embargo, cuestionar su directa trasposición a economías menos avanzadas y que se desenvuelven en circunstancias sustancialmente diferentes. En el caso de Centroamérica, los avances en el proceso sustitutivo tienen todavía márgenes amplios, aunque convendría adoptar medidas orientadas a evitar que se promuevan actividades de baja prioridad, se desaliente la absorción de tecnologías modernas o se perpetúen niveles bajos de eficiencia, problemas típicos de las experiencias de otros países en vías de desarrollo.

Conviene ahora examinar la incidencia de los problemas coyunturales en el diseño de las estrategias de protección, sin perder de vista el caso específico de Centroamérica.

En este sentido, el arancel juega un papel muy destacado a causa de la importancia del sector de comercio exterior, de las repercusiones de las fluctuaciones de la demanda externa y de la estructura del sistema tributario. En primer lugar, las funciones fiscales de la tarifa son de importancia esencial por gravar al segmento más desarrollado de la economía y por la debilidad de las fuentes alternativas de recursos públicos, que se agrava cuando predominan sistemas impositivos poco avanzados. En segundo lugar, la manipulación de los derechos aduaneros es el principal o uno de los principales mecanismos de contención de las importaciones y de defensa de la vulnerabilidad de la balanza de pagos. Y por último es utilizado también, entre otras cosas, para compensar las reducciones de precios de los artículos de exportación o como instrumento de negociación de tratados o convenios comerciales con terceros países.

La multiplicidad de funciones que se asignan al arancel en su calidad de instrumento de acción de corto plazo trasciende de la simple enumeración de

/los aspectos

los aspectos señalados. De hecho existen estrechas ligas entre las finanzas gubernamentales y la latitud de maniobra para instrumentar medidas anticíclicas de sostenimiento de los niveles internos de actividad frente a la depresión de los mercados tradicionales de exportación o para satisfacer las crecientes responsabilidades de gasto e inversión del sector público. Adviértase igualmente que se establece un círculo vicioso cuando por razones de balanza de pagos se recurre a medidas restrictivas --no arancelarias-- que al disminuir las importaciones, deprimen simultáneamente el monto de las recaudaciones tributarias y en consecuencia la capacidad de acción de los gobiernos.

Todo lo anterior hace difícil lograr un equilibrio que, sin sacrificar los objetivos de promoción y protección de la tarifa externa, permita atender con eficacia sus funciones de más corto plazo. No se trata desde luego de una tarea imposible de realizar, pero exige un examen de las cuestiones involucradas para encontrar deliberadamente la coordinación del conjunto de instrumentos de política económica disponibles.

Sobre el particular cabe añadir algunas reflexiones complementarias. Los países de menor desarrollo relativo --que apenas inician el proceso de sustitución de importaciones o intentan diversificar su comercio exterior-- cuentan con escasa experiencia y, lo que es más importante, disponen de una gama muy limitada de instrumentos de política de carácter proteccionista o susceptibles de utilizarse para promover las exportaciones de manufacturas; por esa razón, la realización de una gran diversidad de funciones suele depender, como se ha visto, del manejo del arancel y ello, en la práctica, conduce a sacrificar algunas de esas funciones o exige cambios demasiado frecuentes en la estructura arancelaria para atender los problemas coyunturales del momento.

En rigor, a la tarifa externa, puesto que incorpora elementos importantes de la estrategia de expansión de la producción --bien adaptados a la fase precisa de desarrollo por la que se atraviesa-- debe mantenerse la máxima estabilidad posible y por períodos suficientemente prolongados. De otra manera, se corre el riesgo de crear elementos de incertidumbre que afectan desfavorablemente sus funciones de promoción y de desalentar las perspectivas de la inversión.

/Lo anterior

Lo anterior no contradice que con la evolución de las actividades económicas y el propio desarrollo se presente la necesidad de revisar el arancel con cierta periodicidad. Pero esa labor de ajuste debe llevarse a cabo a través de una confrontación detenida de las nuevas orientaciones que se decida imprimir a la política de producción, una vez rebasadas las metas de la fase anterior de crecimiento o una vez precisadas deficiencias notables que convenga rectificar. El principio de la estabilidad de la tarifa tampoco significa que deba prescindirse de su utilización para atender dificultades de corto plazo. Pero deberá respetarse --hasta donde resulte practicable-- la estructura de los derechos para no distorsionar sus funciones promocionales, y recurrirse en cambio, cada vez más, a otros instrumentos sustitutivos o complementarios. Al respecto, la experiencia de muchos países en desarrollo demuestra las ventajas de ligar estrechamente las políticas tarifarias con las de carácter monetario, crediticio y fiscal.

b) Protección y estrategia de desarrollo en Centroamérica

Relacionar las reflexiones generales precedentes con la situación y los problemas específicos de la reorientación de la política arancelaria de Centroamérica es algo más complejo, y la definición de orientaciones más difícil, al tratarse de un proceso de integración que ha comenzado a crear nuevos polos de desarrollo.

Las economías de los países centroamericanos se encuentran en una fase de superposición de dos pautas de desarrollo desde el momento en que su evolución económica comienza a descansar en mayor medida en los estímulos internos y en los generados por las oportunidades de la zona de libre comercio, mientras permanecen acusadas relaciones de dependencia de la exportación de los productos primarios tradicionales.

Desde este punto de vista convendrá examinar el tipo de objetivos centrales que presidieron la formación del arancel uniforme para relacionarlos después con los requerimientos actuales del desarrollo y con las principales perspectivas de política que se abran para el futuro.

Como se señaló, la estrategia implícita en la estructuración de la tarifa externa común persigue propósitos de sustitución de importaciones claramente proteccionistas y tiene presentes asimismo consideraciones de tipo fiscal y de balanza de pagos. En términos generales, se mantiene un régimen bastante liberal de

importaciones de bienes de capital e insumos de la agricultura, tratando con ello de dar facilidades a la inversión y de no elevar innecesariamente los costos del sector más importante de la actividad económica. En una escala más elevada se encuentran los gravámenes aplicables a materias primas y bienes intermedios de uso industrial y los que recaen sobre los materiales de construcción. Y en el nivel de protección mayor se agrupan los bienes de consumo, que están vinculados en su mayor parte a ramas manufactureras tradicionales o a los artículos de carácter suntuario cuya demanda trata de restringirse (véase el cuadro 1). Esta política se relaciona muy estrechamente con la evolución de la estructura interna de la producción que prevalecía a comienzos de la década de los sesenta y con la intención de fomentar el proceso sustitutivo a partir de las posibilidades más obvias, o que parecían asequibles, en aquella época.

Con la estructura arancelaria descrita, los niveles de protección efectiva a la producción deben ser considerablemente superiores a los que sugiere la simple inspección de las tasas nominales. No disponiéndose de investigaciones completas sobre la materia, resulta difícil precisar la magnitud efectiva de las barreras proteccionistas y menos todavía precisar su evolución en el tiempo, tomando en consideración la elevación de aranceles que ha acompañado a la elaboración de algunos productos intermedios. Todo parece indicar, sin embargo, que la incidencia de la tarifa es elevada, incluso descontando el impacto considerable de las exenciones y franquicias que se vienen concediendo con propósitos de fomento industrial u otros propósitos económicos. (Véanse los cuadros 1A y 1B.)

La adopción de una estrategia que tiende sobre todo al desplazamiento de las compras en el exterior, se manifiesta en la política arancelaria propiamente dicha y está igualmente presente en los Convenios de Incentivos Fiscales, en el Régimen de Industrias de Integración y en el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas. Estos últimos instrumentos incluyen, sin embargo, disposiciones expresas sobre niveles de costos, precios y calidad de los productos que tienden a incorporar criterios selectivos de sustitución. Más aún, la gran mayoría de las negociaciones sobre niveles arancelarios para productos específicos realizadas al amparo del artículo XII del convenio básico de equiparación arancelaria, ha tendido a elevar la protección de artículos de

Cuadro 1

CENTROAMERICA: INCIDENCIA NOMINAL DE LOS DERECHOS ADUANEROS EN LAS
IMPORTACIONES, POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1959 Y 1967

(Porcientos del valor cif de importación)

Grupo económico	1959	1967
Bienes de consumo no duradero	70	75
Bienes de consumo duradero	30	40
Combustibles y lubricantes	90	60
Materias primas y bienes intermedios para la agricultura	15	10
Materias primas y bienes intermedios para la industria	35	35
Materiales para la construcción	25	30
Bienes de capital para la agricultura	10	5
Bienes de capital para la industria	8	11
Equipo de transporte	8	11
<u>Total</u>	<u>40</u>	<u>45</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, con base en cifras preliminares, que no incluyen el efecto de las exoneraciones autorizadas.

Cuadro 1-A

INCIDENCIAS DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS DE ALGUNOS PAISES,
POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1957-60 Y 1967

(Por ciento del valor cif de importación)

Productos	Centroamérica (1959) (1967)		Ecuador (1957/58)	Chile (1957/58)	México (1957/58)	Argentina (1960)
Alimenticios sin elaborar	40-200	60-90	24	5-17	4	41
Alimenticios y tabaco, elaborados	200	200	114	58-65	91	142
Químicos y farmacéuticos	20	25	42	9-17	10	63
Otros, manufacturados de consumo corriente	40	90	59	24-57	19	64
Bienes de consumo duradero	30	45	75	50-89	48	700
Materias primas y bienes intermedios	35	35	37	5-43	5-16	43-50
Bienes de capital	8	10	29	6-40	11	78

Fuente: Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos (E/CN.12/554 y Addenda), CEPAL para los países sudamericanos; y CEPAL con base en cifras oficiales para Centroamérica.

Cuadro 1-B

**INCIDENCIAS DE DERECHOS ARANCELARIOS DE PAISES INDUSTRIALIZADOS
PARA PRODUCTOS ESPECIFICOS**

(Porcientos del valor de importación)

Productos	Estados Unidos	Japón	Comunidad Económica Europea	República Federal Alemana	Centro- américa ^{b/}
Maíz	14	25	7	a/	40 a 200
Café	libre	35	16	22	35
Cacao	libre	5	9	8	40 a 200
Productos lácteos	18	45	19	a/	200
Azúcar	9	140	80	a/	200
Pinturas	12	22	16	10	20
Hilos e hilazas	20	20	16	6	35
Productos farmacéuticos	12	20	15	13	20
Vehículos para pasajeros	9	35	27	16	40
Maquinaria agrícola	libre	15	11	7	8

Fuente: Trade Restraints in the Western Community, Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, preparado para el Comité Económico del Congreso de la Unión, en 1961.

a/ Control estatal.

b/ Márgenes del grupo correspondiente, véase el cuadro 1-A, año 1959.

nueva producción o la correspondiente a bienes que no podrían resistir la competencia internacional.

Por ello, pareciera que los convenios regionales o las medidas de política nacional tienen alcances mucho más restringidos en lo que se refiere a buscar deliberadamente la especialización de la producción con fines de ensachar la gama tradicional de las exportaciones. Pocos son los instrumentos donde se han contemplado como imperativos centrales la reducción de los niveles de costos, el aprovechamiento de las economías de escala y el de una nueva tecnología que garantice la competitividad en los mercados internacionales.

Se han realizado sin duda esfuerzos importantes para defender los precios de los productos tradicionales y para armonizar posiciones frente a terceros países, entre otras acciones positivas, pero han estado encuadrados en su mayor parte dentro de la política comercial más que en el área de la producción.

Conforme a los lineamientos de política enunciados, a los que cabría agregar el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, se abrieron amplias oportunidades de desarrollo dirigidas sobre todo a la mayor utilización de la capacidad instalada, al aprovechamiento de ventajas de complementación entre las economías de la zona y, sobre todo, a la sustitución de importaciones de bienes de consumo que más tarde se extiende a algunos insumos y bienes de capital.

A lo largo de ese proceso, el sector industrial resulta especialmente beneficiado. Entre 1963 y 1968, se expande dicho sector a un ritmo promedio superior del 8 por ciento anual (véase el cuadro 2) y ninguno de los miembros del Mercado Común registra tasas inferiores al 6 por ciento. Ya en 1966, el comercio intrarregional de productos manufacturados había ascendido a poco más del 21 por ciento del intercambio de igual tipo celebrado con terceros países, y en una amplia variedad de productos lo había sobrepasado en importancia.^{4/} (Véanse los cuadros 3, 4 y 5.) Tuvo lugar por consiguiente un intenso proceso

^{4/} Ejemplos de lo anterior son el intercambio de productos del tabaco, bebidas, calzado, prendas de vestir y confecciones, muebles y artículos de madera y corcho. Las transacciones regionales tienen además un peso que fluctúa alrededor del 50 por ciento en ramas industriales como las de productos alimenticios, imprenta y editoriales, artículos de cuero y piel y productos de caucho, y otras actividades (bienes de consumo duradero y productos y sustancias químicas) han llegado a alcanzar cifras significativas.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A COSTO DE FACTORES POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1960-69

(Millones de dólares de 1960)

Rama	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 ^{b/}	Tasas anuales de crecimiento		
											1960/63	1963/68	1968/69
Total	2 586.8	2 704.5	2 894.7	3 092.5	3 297.2	3 510.7	3 706.2	3 890.2	4 098.8	4 296.0	6.1	5.8	4.8
Agricultura, silvi- cultura y pesca	843.6	882.1	950.4	1 003.5	1 039.0	1 084.8	1 103.3	1 132.3	1 184.4	1 209.0	3.8	3.4	2.1
Industria manufactu- rera ^{a/}	328.6	355.4	376.9	416.6	457.7	499.9	553.7	601.5	650.1	694.4	8.2	9.3	6.8
Construcción	82.2	89.3	94.3	100.2	111.5	120.0	135.2	136.8	137.9	151.2	6.8	6.6	9.6
Electricidad, gas y agua	24.4	27.0	29.0	34.5	39.1	44.9	50.4	56.0	63.0	69.9	12.2	12.8	11.0
Transportes y comunicaciones	122.5	129.9	148.2	147.9	161.5	176.6	185.1	194.8	206.3	217.3	6.5	6.9	5.3
Comercio y finanzas	581.7	593.7	634.2	706.9	770.7	827.7	877.4	912.1	980.6	1 030.9	6.7	6.8	5.1
Comercio	541.4	549.6	585.6	654.5	711.2	761.0	804.2	833.3	896.7	943.2	4.9	6.5	5.2
Finanzas	40.3	44.2	48.6	52.4	59.5	66.8	73.2	78.9	84.0	87.7	6.7	9.9	4.4
Propiedad de viviendas	218.7	224.4	233.0	240.9	249.4	258.7	268.6	277.9	287.5	296.6	3.3	3.6	3.2
Administración pública y defensa	195.2	209.7	211.7	213.5	224.1	238.0	256.7	277.3	291.5	307.9	3.0	6.4	5.6
Otros servicios	192.0	200.5	209.1	222.6	235.9	250.8	265.6	281.7	295.8	309.8	5.1	5.9	4.7
Discrepancia estadística	-2.1	-7.5	7.9	5.9	8.3	9.3	10.2	19.8	1.7	9.0			

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

^{a/} Incluye minas y canteras.^{b/} Preliminar.

Cuadro 3

CENTROAMERICA: PROPORCIÓN DEL COMERCIO REGIONAL CON RESPECTO AL INTERCAMBIO CON
TERCEROS PAISES, POR GRUPOS DE ACTIVIDAD, 1966

(Valores corrientes en miles de dólares)

Sector CIIU	Descripción	1966				Proporción del sector manufacturero respecto del total		
		Total	MCCA	Resto del mundo	Porcentaje de MCCA respecto al resto del mundo	Totales	MCCA	Resto del mundo
	<u>Total</u>	<u>942 887</u>	<u>173 915</u>	<u>768 972</u>	<u>22.6</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
0	Sector Agropecuario	44 879	19 681	25 198	78.1			
1	Sector Minería	24 798	758	24 040	3.2			
2-3	Sector Industria							
	Manufacturera	864 375	152 083	712 292	21.4	91.7	87.4	92.6
4	Sector Construcción	1 119	278	841	33.1			
5	Sector Electricidad, Gas, Agua y Servi- cios Sanitarios	11	-	11				
6	Sector Comercio	80	13	67	19.4			
7	Sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	-	-	-	-			
8	Sector Servicios	-	-	-	-			
9	Sector actividades no especificadas	7 625	1 103	6 522	16.9			
	<u>Sector Manufacturero</u>							
	<u>Total</u>	<u>864 375</u>	<u>152 083</u>	<u>712 292</u>	<u>21.4</u>			
20	Industrias manufactu- reras de productos alimenticios, excepto bebidas	58 438	21 085	37 353	56.4			
21	Industrias de bebidas	5 203	623	458	136.0			
22	Industria de tabaco	1 367	1 038	329	315.5			
23	Fabricación de textiles	83 834	27 104	56 730	47.8			
24	Fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos con- feccionados con tex- tiles	24 857	16 949	7 908	214.3			
25	Industria de la madera y el corcho excepto la fabricación de muebles	7 094	4 962	2 132	232.7			
26	Fabricación de muebles y accesorios	5 152	7 601	1 551	490.1			
27	Fabricación de papel y productos de papel	49 553	6 003	43 550	13.8			
28	Imprentas, editoriales e industrias conexas	7 498	2 352	5 146	45.7			

/Continúa

Cuadro 3 (Conclusión)

Sector CIU	Descripción	1966			Porcentaje de MCCA respecto al resto del mundo	Proporción del sector manufacturero respecto del total		
		Total	MCCA	Resto del mundo		Totales	MCCA	Resto del mundo
29	Industria del cuero y productos de cuero y piel, excepto el calzado y otras pre- das de vestir	5 411	2 152	3 259	66.0			
30	Fabricación de produc- tos de caucho	18 210	6 329	11 881	53.3			
31	Fabricación de sustan- cias y productos químicos	161 085	31 079	130 006	23.9			
32	Fabricación de produc- tos derivados de petróleo y del carbón	26 017	1 830	24 187	7.6			
33	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y del carbón	20 239	2 511	17 728	14.2			
34	Industrias metálicas básicas	48 311	5 353	42 958	12.5			
35	Fabricación de pro- ductos metálicos, excepto maquinaria y equipo de trans- porte	43 549	5 367	38 182	14.1			
36	Construcción de maqui- naria, excepto la eléctrica	116 215	1 455	114 760	1.3			
37	Construcción de maqui- naria, aparatos, accesorios y artícu- los eléctricos	59 138	5 504	53 634	10.8			
38	Construcción de mate- rial de transporte	91 976	565	91 411	0.6			
39	Industrias manufactu- reras diversas	31 229	6 221	25 008	24.9			

Fuente: Anexo Estadístico No. 75, Carta Informativa No. 80 de SIECA, junio de 1968.

Cuadro 4

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES POR GRUPOS ECONOMICOS Y REGIONES DE PROCEDENCIA, 1958, 1964 Y 1968

(Miles de dólares)

Grupos económicos	1958			1964			1968		
	Total	Resto del mundo	Centro-américa	Total	Resto del mundo	Centro-américa	Total	Resto del mundo	Centro-américa
Total	484 889	464 727	20 162	769 024	663 512	105 512	1 046 227	794 237	251 990
Bienes de consumo no duradero	98 191	89 166	9 025	183 586	131 042	52 544	212 223	97 601	114 622
Bienes de consumo duradero	67 472	66 799	673	75 229	71 379	3 850	101 897	86 877	15 020
Combustibles y lubricantes	32 144	32 064	80	47 597	42 672	4 925	20 209	16 352	3 857
Materias primas	163 390	156 281	7 109	239 024	204 118	34 906	440 239	348 119	92 120
Materiales para la construcción	32 499	31 286	1 213	48 055	41 842	6 213	57 419	38 634	18 785
Bienes de capital para la agricul- tura	15 576	15 106	470	28 284	27 447	837	25 793	22 893	2 900
Bienes de capital para la industria	63 031	61 925	1 106	104 378	103 256	1 122	139 974	136 053	3 921
Bienes de capital para el transporte	10 104	9 868	236	39 494	39 139	355	46 141	45 476	665
Diversos	2 482	2 232	250	3 377	2 617	760	2 332	2 232	100

Fuente: CEPAL, con base en cifras de la SIECA.

Cuadro 5

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS ECONOMICOS Y REGIONES DE PROCEDENCIA, 1958, 1965 Y 1968

(Porcientos)

Pág. 20

Grupos económicos	1958			1964			1968		
	Total	Resto del mundo	Centro-américa	Total	Resto del mundo	Centro-américa	Total	Resto del mundo	Centro-américa
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo no duradero	20.2	19.2	44.8	23.9	19.7	49.8	20.3	12.3	45.5
Bienes de consumo duradero	13.9	14.4	3.3	9.8	10.8	3.6	9.7	10.9	6.0
Combustibles y lubricantes	6.6	6.9	0.4	6.2	6.4	4.7	1.9	2.1	1.5
Materias primas	33.7	33.6	35.3	31.1	30.8	33.1	42.1	43.8	36.5
Materiales para la construcción	6.7	6.7	6.0	6.2	6.3	5.9	5.5	4.9	7.4
Bienes de capital para la agricultura	3.2	3.2	2.3	3.7	4.1	0.8	2.5	2.9	1.2
Bienes de capital para la industria	13.0	13.3	5.5	13.6	15.6	1.1	13.4	17.1	1.6
Bienes de capital para el transporte	2.1	2.1	1.2	5.1	5.9	0.3	4.4	5.7	0.3
Diversos	0.6	0.6	1.2	0.4	0.4	0.7	0.2	0.3	0

/de desviación

de creación y desviación hacia adentro de las corrientes comerciales, acompañado de una sustitución de nuevos bienes manufacturados. (Véase el cuadro 6.)

También en la agricultura se observa un fenómeno análogo. Numerosas importaciones que competían con la producción regional quedaron desplazadas gradualmente, sobre todo en lo que se refiere a alimentos de consumo básico. Lo comprueba el hecho de que, salvo en años de contracción de la producción atribuible a condiciones de clima desfavorables, mientras en el período 1960-62 el comercio regional de artículos agropecuarios representaba menos del 30 por ciento del total de las importaciones de dichos bienes, para 1968 había ascendido a poco más del 50 por ciento. (Véase el cuadro 7.)

La industria de materiales de construcción y los servicios de comercio han mejorado sensiblemente sus niveles de actividad, por su parte, a causa de los alicientes creados por el programa de integración. En 1966, las compras intrazonales del primer tipo de artículos representaban alrededor de un tercio de las importaciones similares del resto del mundo y los servicios de comercio a la región, cerca del 20 por ciento de los cubiertos al exterior. (Véase de nuevo el cuadro 3.)

No puede llegarse a la conclusión, como ya se dijo, de que Centroamérica ha rebasado o está por rebasar la fase primaria de proteccionismo y sustitución de compras al exterior; muy por el contrario, existe una gran variedad de artículos de consumo no duraderos y sobre todo duraderos, así como de bienes de uso intermedio de manufactura relativamente poco compleja, que no se producen todavía o se elaboran en cantidades insuficientes. Y lo mismo puede afirmarse de los materiales de construcción y de la producción agropecuaria, aunque a su respecto el clima y los recursos naturales impongan límites más estrechos.

Lo que sí está claro es que en los intentos de fortalecer el desarrollo se ha pensado en acentuar la sustitución de compras en los mercados foráneos y que ese proceso, lejos de estar agotado, ofrece todavía amplios márgenes de maniobra. También es evidente que los principales instrumentos de protección utilizados han sido el establecimiento del régimen de libre comercio intrarregional y el arancel uniforme. El primero ha transformado la dimensión de los mercados internos y constituye ya un parámetro en el funcionamiento de las

Cuadro 6

CENTROAMERICA: OFERTA TOTAL DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS, 1963, 1966 y 1967

(Millones de dólares de 1963)

Pág. 22

	1963				1966				1967			
	Total	Producción bruta	Importa- ciones	Producción entre oferta (Por ciento)	Total	Producción bruta	Importa- ciones	Producción entre oferta (Por ciento)	Total	Producción bruta	Importa- ciones	Producción entre oferta (Por ciento)
Total ^{a/}	1 647.6	1 097.7	549.9	66.6	2 243.3	1 503.2	740.1	67.0	2 836.0	1 632.7	753.3	57.6
Industrias dinámicas	582.3	169.8	412.5	29.2	933.7	353.4	580.3	37.8	992.5	399.8	598.7	39.7
27. Papel y productos de papel	39.2	12.8	26.4	32.7	74.3	29.1	45.2	39.2	80.0	32.3	47.7	40.4
31. Productos químicos	165.2	61.4	103.8	37.2	229.4	94.3	135.1	41.1	259.1	106.4	152.7	41.1
32. Derivados del petróleo y del carbón	52.2	18.6	33.6	35.6	106.6	78.4	28.2	73.5	110.7	87.9	22.8	79.4
33. Minerales no metálicos	50.8	36.4	14.4	71.7	76.4	58.0	18.4	75.9	74.2	56.8	17.4	76.5
34. Metálicos básicos	29.1	1.2	27.9	4.1	53.1	5.6	47.5	10.5	56.8	7.0	49.8	12.3
35. Productos metálicos	47.5	19.4	28.1	40.8	84.3	49.4	34.9	58.6	96.5	61.0	35.5	63.2
36. Maquinaria no eléctrica	85.7	4.2	81.5	4.9	129.1	8.3	120.8	6.4	123.9	8.2	115.7	6.6
37. Maquinaria, etc. eléctrica	40.7	3.6	37.1	8.8	72.6	15.4	57.2	21.2	71.7	18.1	53.6	25.2
38. Material de transporte	71.9	12.2	59.7	17.0	107.9	14.9	93.0	13.8	119.6	16.1	103.5	13.5
Industrias tradicionales	1 065.4	928.0	137.4	87.1	1 309.5	1 149.7	159.8	87.8	1 393.5	1 238.9	154.6	88.9
20. Industrias alimenticias	482.0	448.9	33.1	93.1	565.5	529.2	36.3	93.6	595.9	566.5	29.4	95.1
21. Industrias de bebidas	91.4	87.8	3.6	96.1	111.7	107.4	4.3	96.2	111.7	107.1	4.6	95.9
22. Industrias del tabaco	44.1	43.8	0.3	99.3	50.6	50.2	0.4	99.2	53.3	53.0	0.3	99.4
23. Fabricación de textiles	134.7	87.0	47.7	64.6	179.3	120.0	59.3	66.9	198.0	133.9	64.1	67.6
24. Calzado y confecciones	155.7	145.3	10.4	93.3	191.8	184.2	7.6	96.0	206.9	198.7	8.2	96.0
25. Industrias de la madera y del corcho	38.9	38.2	0.7	98.2	49.8	49.0	0.8	98.4	54.0	53.1	0.9	98.3
26. Fabricación de muebles y accesorios	27.9	26.5	1.4	95.0	32.7	31.0	1.7	94.8	36.3	34.3	2.0	94.5
28. Imprenta, editoriales, etc.	18.5	15.7	2.8	84.9	27.2	22.8	4.4	83.8	29.4	25.4	4.0	86.4
29. Cueros y productos de cuero	15.5	12.7	2.8	81.9	16.1	14.4	1.7	89.4	17.9	15.6	2.3	87.2
30. Productos de caucho	21.7	8.8	12.9	40.6	25.0	14.6	10.4	58.4	30.1	17.3	12.8	57.5
39. Manufacturas diversas	35.0	13.3	21.7	38.0	59.8	26.9	32.9	45.0	60.0	34.0	26.0	56.7

Fuente: Estimaciones de CEPAL con base en cifras oficiales.

^{a/} Las cifras del total están redondeadas, por lo cual no son necesariamente iguales a la suma.

Cuadro 7

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES AGRICOLAS Y NO AGRICOLAS, POR ORIGEN, EN AÑOS SELECCIONADOS

(Valores corrientes en millones de dólares)

Importaciones	1960-62		1964		1966		1968	
	Valor	Por ciento	Valor	Por ciento	Valor	Por ciento	Valor	Por ciento
Total	520.7		770.5		937.0		1 046.2	
De Centroamérica	40.1	100.0	106.2	100.0	174.7	100.0	258.3	100.0
Agrícolas	19.4	48.4	32.2	30.3	46.3	26.5	64.2	24.9
No agrícolas	20.7	51.6	74.0	69.7	128.4	73.5	194.1	75.1
Del resto del mundo	480.6	100.0	664.3	100.0	762.3	100.0	787.9	100.0
Agrícolas	47.3	9.8	57.2	8.6	66.3	8.7	65.5	8.3
No agrícolas	433.3	90.2	607.1	91.4	696.0	91.3	722.4	91.7
Total	520.7		770.5		937.0		1 046.2	
Agrícolas	66.7	100.0	89.4	100.0	112.6	100.0	129.7	100.0
De Centroamérica	19.4	29.1	32.2	36.0	46.3	41.1	64.2	49.5
Del resto del mundo	47.3	70.9	57.2	64.0	66.3	58.9	65.5	50.5
No agrícolas	454.0	100.0	681.1	100.0	824.4	100.0	916.5	100.0
De Centroamérica	20.7	4.6	74.0	10.9	128.4	15.6	194.1	21.2
Del resto del mundo	433.3	95.4	607.1	89.1	696.0	84.4	722.4	78.8

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales y de la SIECA.

economías centroamericanas. El arancel, que facilitó esa transformación, continúa siendo una variable de política susceptible de remodelarse regionalmente en función de las nuevas exigencias del desarrollo.

Examinada la evolución reciente de Centroamérica, parece que el ensanchamiento de mercados y la sustitución de importaciones explican, en parte, el ascenso generalizado de las tasas de expansión de la actividad económica en la década de los sesenta, y que los períodos recesivos no hubieran revestido mayor gravedad. Pero el proceso de transformación es todavía incipiente y no permite compensar del todo al escollo fundamental de la insuficiencia dinámica del sector externo tradicional. De igual manera, otras limitaciones derivadas principalmente de las dimensiones económicas de la región y del estilo de política de desarrollo predominantes, impiden hoy en día que la diversificación de las actividades productivas se extienda hasta las manufacturas de tecnología compleja o que requieran escalas muy amplias de producción.

De otro lado, si bien el proceso sustitutivo de importaciones ha abierto sustanciales posibilidades de desarrollo e inversión, ha supuesto al mismo tiempo transferencias de ingreso y costos económicos y sociales de cierta magnitud. Todo parece indicar que los empresarios en general, y los industriales en particular, han recibido un tratamiento especialmente favorable que, aparte de la garantía del mercado regional, les asegura márgenes apropiados de beneficios; en cambio, los consumidores han cubierto una parte del peso de la industrialización, por la vía del encarecimiento de los bienes protegidos; y a la vez, los gobiernos han cedido una fracción de sus recaudaciones reales y potenciales, al otorgar incentivos fiscales y procurar no establecer o elevar los gravámenes que recaen sobre las utilidades y la producción. La carga del financiamiento de los nuevos centros de actividad económica, no se ha distribuido por otra parte en forma enteramente equitativa entre todos los miembros del Mercado Común. Algunos, debido a condiciones previas de retraso económico comparativo, o a la asignación preferente de recursos hacia proyectos no vinculados con el abastecimiento de la zona de integración, han aprovechado en menor grado las oportunidades de industrializarse y han importado en cambio cantidades crecientes de manufacturas de origen regional.

/valdría

Valdría apuntar, sin embargo, que toda esa clase de sacrificios son prácticamente inevitables cuando se inicia un proceso de transformación en condiciones de atraso económico y técnico, se dispone de esquema de organización de la producción que suponen un alto grado de dependencia externa y se cuenta con una capacidad limitada de maniobra de los sectores gubernamentales.

Conviene advertir, además, que el principio de reciprocidad --que norma las relaciones entre los países integrantes del Mercado Común-- no debe interpretarse en el sentido de lograr una distribución aritmética igual de beneficios y costos en todos y cada uno de los sectores y transacciones; debe interpretarse en el de que el balance final arroje saldos positivos para los países y de que todos ellos tengan la garantía de recibir iguales oportunidades para su desarrollo.

Todas esas cuestiones tendrían que considerarse en el contexto dinámico que acompaña al proceso evolutivo de la integración. Los avances en la consolidación de la base productiva regional han resuelto unos problemas y han creado otros de naturaleza distinta. Procede, en consecuencia, emprender ahora la tarea de suavizar los inconvenientes más notorios de la política adoptada aplicando los instrumentos disponibles de acción conjunta o diseñando mecanismos más eficaces.

Pero las necesidades de ajustar los enfoques de política no se derivan exclusivamente de los efectos redistributivos de la estrategia de protección y sustitución de importaciones. Similar o mayor importancia debe atribuirse a las dificultades coyunturales y a la urgencia de ordenar la producción regional en torno a programas de alcance centroamericano, sustentados en una armonización previa de las políticas apropiadas.

En más de un sentido, el dinamismo de las transacciones regionales y los progresos alcanzados en la década de los sesenta ha rebasado parcialmente los enfoques iniciales en que se sustentó el programa de integración, como se podrá comprobar en algunos casos concretos relacionados con la política arancelaria.

c) Los problemas actuales

En el sector industrial, el desarrollo experimentado en los últimos años exige cambios de alguna urgencia para poder sostener los ritmos de crecimiento y comenzar a impulsar políticas de alcances más vastos. Los efectos primarios de la desviación del comercio, así como los atribuibles al aprovechamiento de capacidades ociosas y economías de escala de las actividades existentes, deben haber disminuido con el transcurso del tiempo hasta haberse ajustado por entero a las condiciones del mercado ampliado. También es probable que hayan disminuido tanto las posibilidades de sustitución más simples y que el crecimiento de las industrias donde el autoabastecimiento regional registra los mayores porcentajes, se limite en adelante al ritmo de expansión de la demanda efectiva interna.

Se añaden a esos factores preocupaciones de índole distinta sobre la orientación, perspectivas y alcances de abordar nuevas esferas de la producción manufacturera. El tema no consiste simplemente en un ejercicio académico para precisar alternativas de acción más o menos remotas. De hecho han comenzado a producirse o se proyecta la producción de bienes intermedios de uso difundido, artículos de consumo duradero y algunos bienes de capital; incluso se registran avances apreciables en la sustitución de esos artículos (véase de nuevo el cuadro 6), que sigue atendiendo a patrones donde se marginan las consideraciones de eficiencia y elevan los costos de empresas usuarias, e indirectamente los niveles generales de precios. Al propio tiempo, los planteamientos relacionados con la aplicación del principio del desarrollo equilibrado se traducen esencialmente, en este aspecto, en implementar programas que puedan permitir a los países de menor crecimiento relativo saltar etapas en la evolución de su sector manufacturero, por la vía de la especialización o del establecimiento de plantas importantes destinadas al abastecimiento regional.

Habría que agregar que por falta de políticas de dimensión regional, la evolución de las industrias tradicionales se ha dejado en gran medida librada a la influencia de las fuerzas del mercado interno, salvo en lo que se refiere a la protección frente a la competencia externa. En tales circunstancias, se ha producido una proliferación de pequeñas instalaciones --con frecuencia ineficientes-- y de duplicaciones de proyectos e inversiones, sin haberse aprovechado suficientemente las ventajas de la especialización y de las complementaciones de la producción.

/Tampoco han

Tampoco han faltado críticas justificadas sobre los escasos márgenes de protección que reciben las industrias no tradicionales y la inflexibilidad o falta de operatividad de los mecanismos existentes para otorgarles incentivos apropiados en forma expedita.

Todo ello desemboca necesariamente en la necesidad de analizar las directrices de política de industrialización para tratar de establecer orientaciones congruentes con la etapa presente del desarrollo integrado. Se precisaría fortalecer el proceso de sustitución de importaciones, pero sin perder de vista, singularmente en las ramas estratégicas, el costo y la eficiencia de la producción para aligerar el sacrificio de los usuarios y de los consumidores y colocar los cimientos de la expansión ulterior de la industria y de posibles exportaciones extrarregionales.

La evolución del sector agropecuario también presenta problemas que requieren la rectificación de ciertos aspectos de la política regional de fomento y protección. Los ajustes recientes al patrón de intercambio de artículos agrícolas básicos, así como el aumento de los rendimientos físicos y la producción en países antes deficitarios, exige la reconsideración de los esquemas que han predominado hasta el momento. Asimismo, el hecho de que el panorama interno de competencia tienda a intensificarse previsiblemente, junto con el imperativo de sostener altos niveles de productividad tanto para los artículos de exportación tradicional como para los productos nuevos susceptibles de venderse a terceros países, justifica los esfuerzos dirigidos a procurar una producción eficiente de los abastecimientos de insumos de origen regional evitando se eleven innecesariamente los costos monetarios y reduzcan los incentivos a la agricultura.

En cuanto a las finanzas públicas se refiere, puede afirmarse que la combinación de los efectos expansionistas de la formación del Mercado Común, las condiciones de demanda externa, favorables en términos generales, y ciertas modificaciones en los regímenes impositivos, condujeron a elevar los ingresos tributarios a un ritmo del 7.7 por ciento que excedió en promedio al del producto (5.8 por ciento) entre 1963 y 1968. (Véanse el cuadro 8 y de nuevo el cuadro 2.) Sin embargo, las responsabilidades de gastos en servicios económicos y sociales se incrementaron todavía con

Cuadro 8

CENTROAMERICA: INGRESOS TRIBUTARIOS,^{a/} 1953-68

(Millones de pesos centroamericanos)

Años	Total ingresos tributarios	Impuestos directos			Impuesto al Comercio Exterior			Consumo, producción y circulación
		Total	Sobre la renta	Patentes y herencias	Total	Importa- ciones	Exporta- ciones	
1953	185.7	24.2	18.4	5.8	112.6	84.9	27.7	48.9
1954	211.7	26.4	17.8	8.6	127.3	94.8	32.5	58.0
1955	225.6	30.7	25.3	5.4	137.7	93.5	44.2	57.1
1956	235.5	30.4	23.3	7.1	140.0	99.4	40.6	65.1
1957	262.7	35.5	28.3	7.2	150.8	107.8	43.0	76.3
1958	252.9	34.8	27.0	7.8	140.1	110.1	30.0	78.0
1959	247.9	35.4	27.7	7.7	139.4	114.1	25.3	73.1
1960	259.6	35.7	27.5	8.2	145.4	120.5	24.9	78.6
1961	251.1	37.1	27.2	9.9	135.5	113.8	21.7	78.6
1962	262.2	45.2	35.8	9.4	137.2	117.7	19.5	79.9
1963	290.1	48.1	36.6	11.5	143.9	124.5	19.4	98.1
1964	328.9	59.9	46.0	13.9	145.0	121.7	23.3	124.0
1965	357.8	70.7	55.0	15.7	160.8	132.8	28.0	126.3
1966	370.8	78.7	61.6	17.1	155.8	128.5	27.3	136.4
1967	385.2	92.5	71.9	20.6	141.3	118.5	22.8	151.4
1968	420.3	107.5	81.0	26.5	130.0	110.7	19.3	182.8
Tasas								
1953-58	6.4	7.5	8.0	6.1	4.5	5.3	1.6	9.8
1958-63	2.8	6.7	6.3	8.1	0.5	2.5	-8.4	4.7
1963-68	7.7	17.5	17.2	18.2	-2.0	-2.4	-0.1	13.3

Fuentes: Guatemala: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

El Salvador: Consejo Nacional de Planificación y Coordinaciones Económicas.

Honduras: 1953-57 Consejo Superior de Planificaciones: 1958-68 Dirección General de Presupuesto.

Nicaragua: 1953-59 Oficina Nacional de Planificación: 1960-68 Dirección General del Presupuesto.

Costa Rica: 1953-68 Oficina Nacional de Planificación.

^{a/} Se refiere exclusivamente a los ingresos de los Gobiernos Centrales.

mayor rapidez, como es natural que ocurra en países donde el sector público comienza a ensanchar su esfera de atribuciones en materia de fomento al desarrollo. La situación presupuestaria se hizo particularmente difícil entre 1965 y 1967, al coincidir la recesión de los mercados externos con problemas financieros de carácter nacional. Se ha venido configurando así un estrangulamiento en las finanzas del sector público que periódicamente se agudiza bajo la influencia de tensiones provocadas por fenómenos coyunturales.

El aumento inevitable en las erogaciones corrientes, y la necesidad de mantener un mínimo de continuidad en los programas de infraestructura y en los de mejoramiento social, han creado factores de rigidez en el manejo presupuestario que limitan la capacidad de acción de los gobiernos. El ahorro en cuenta corriente ha disminuido su participación en el financiamiento de la formación de capital de manera casi continua (véase el cuadro 9).^{5/}

Por su parte, la estructura de los ingresos presenta cambios importantes que se derivan en parte de las características mismas del proceso de desarrollo y de cambios deliberados en los regímenes impositivos. Así, se observa que aunque se sigue concediendo gran importancia a los impuestos al comercio exterior, su contribución relativa al total de los ingresos tributarios ha disminuido del 59.0 al 41.4 por ciento entre 1953-58 y 1963-68 (véase el cuadro 10), bajando igualmente la relación entre las recaudaciones y el valor de las importaciones (véase el cuadro 11). Ello ha sido el resultado de múltiples factores entre los que destaca la combinación de la estructura arancelaria con la estrategia misma de la sustitución de importaciones a nivel nacional y sobre todo regional. También han influido poderosamente en ello una política liberal de exoneraciones y las reducciones a los gravámenes a la exportación por cuyo medio se ha tratado de ofrecer alicientes compensatorios al deterioro de los precios internacionales o a la elevación de los costos de producción.

^{5/} En el período 1953-57 dicha participación ascendía al 65 por ciento; entre 1967 y 1968 se había reducido al 23 por ciento (véase de nuevo el cuadro 9).

Cuadro 9

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE CAPITAL
DEL SECTOR PUBLICO, POR PERIODOS SELECCIONADOS, 1953-68

(Porcientos)

	1953/57	1958/61	1962/66	1967/68
Gastos de capital	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Ahorro corriente	64.9	31.5	33.3	23.3
Crédito externo	7.4	12.3	22.4	29.1
Crédito interno	23.0	29.3	41.5	37.5
Transferencias	10.2	12.2	3.8	2.7
Venta de activos	1.0	0.1	-	0.1
Otros	4.5	4.8	3.7	5.2
Variaciones de caja	- 10.9	9.8	- 4.7	2.1

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

Cuadro 10

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS,^{a/} 1953-68

(Porcientos)

Año	Total ingresos tributa- rios	Impuestos directos			Impuestos al comercio exterior			Consumo, produc- ción y otros
		Total	Sobre la renta	Patentes y herencias	Total	Importa- ciones	Exporta- ciones	
1953	100.0	13.1	9.9	3.2	60.6	45.7	14.9	26.3
1954	100.0	12.5	8.4	4.1	60.1	44.8	15.3	27.4
1955	100.0	13.6	11.2	2.4	61.1	41.5	19.6	25.3
1956	100.0	12.9	9.9	3.0	59.5	42.2	17.3	27.6
1957	100.0	13.6	10.3	2.8	57.4	41.0	16.4	29.0
1958	100.0	13.8	10.7	3.1	55.4	43.5	11.9	30.8
1959	100.0	14.3	11.2	3.1	56.2	46.0	10.2	29.5
1960	100.0	13.8	10.6	3.2	56.0	46.4	9.6	30.2
1961	100.0	14.8	10.9	3.9	53.9	45.3	8.6	31.3
1962	100.0	17.2	13.6	3.6	52.3	44.9	7.4	30.5
1963	100.0	16.6	12.6	4.0	49.6	42.9	6.7	33.8
1964	100.0	18.2	14.0	4.2	44.1	37.0	7.1	37.7
1965	100.0	19.8	15.4	4.4	44.9	37.1	7.8	35.3
1966	100.0	21.2	16.6	4.6	42.0	34.6	7.4	36.8
1967	100.0	24.0	18.7	5.3	36.7	30.8	5.9	39.3
1968	100.0	25.6	19.3	6.3	30.9	26.3	4.6	43.5
1953-58	100.0	13.3	10.1	3.1	59.0	43.1	15.9	27.7
1958-63	100.0	15.1	11.6	3.5	53.9	44.8	9.1	31.0
1963-68	100.0	20.9	16.1	4.8	41.4	34.8	6.6	37.7

^{a/} Se refiere a los ingresos de los gobiernos centrales.

Cuadro 11

CENTROAMERICA: INCIDENCIA DE IMPUESTOS A LA IMPORTACION,
EN PERIODOS SELECCIONADOS(Por ciento sobre el valor cif de importación)

País	1946/47	1956	1963	1968
Guatemala	18.1	20.7	18.4	13.1
El Salvador	26.7	22.7	19.5	14.3
Honduras	17.1	19.9	21.9	16.0
Nicaragua	26.6	27.7	22.3	12.6
Costa Rica	16.9	25.8	26.3	14.7
Centroamérica	21.0	23.0	22.0	14.0

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

/Los gravámenes

Los gravámenes a la renta y los impuestos a la producción y al consumo han tenido un comportamiento inverso. Como reflejo de la expansión de la producción y el desarrollo, y de la elevación de las tarifas, estos gravámenes contribuían en 1968 con el 62,8 por ciento de las recaudaciones frente al 46,4 por ciento de 1963 (véase de nuevo el cuadro 10).

La combinación de esos dos tipos de cambios en la composición de los ingresos tributarios han atenuado --o por lo menos alterado-- la dependencia externa de las finanzas gubernamentales y, en ese sentido, las recaudaciones públicas han experimentado fluctuaciones menos violentas de lo que era común en el pasado. Con todo, los avances en la transformación de los sistemas impositivos han quedado a la zaga de los registrados en la esfera de la producción, y de los que tendrían que producirse para hacer congruente la estrategia de la sustitución de importaciones con el fortalecimiento paralelo del sector estatal. En estas circunstancias, si son evidentes los progresos en la organización del sector público, su repercusión en la actividad económica --medida a través del coeficiente de participación estatal-- se mantiene prácticamente inalterable al compararse los quinquenios extremos del período 1950-69. (Véase el cuadro 12.)

Por último, en lo que se refiere a la balanza de pagos --con las salvedades necesarias por las diferencias en el comportamiento específico de cada economía-- podría afirmarse que ha prevalecido una evolución favorable del lado de las exportaciones, con excepción del año 1967. Pero el ascenso de las importaciones, asociado al de los pagos por servicios y factores, continúa determinando desajustes de tendencia creciente (véase el cuadro 13). Así, el déficit en cuenta corriente ha pasado de 85,9 a 243,9 millones de dólares entre 1963 y 1967, para descender un tanto en los dos años siguientes.

A lo largo de la década de los sesenta, las tensiones recurrentes en las finanzas públicas y en la balanza de pagos se atendieron preferentemente a través de medidas de alcance nacional recurriendo a instrumentos monetarios y crediticios, a la ampliación de los gravámenes, o a la contracción del gasto gubernamental. En el ámbito regional, aunque se

Cuadro 12

CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE PARTICIPACION ESTATAL, 1950-69^{a/}

(Porcientos)

	1950-57	1958-61	1962-66	1967-69
Centroamérica	12.4	12.6	11.9	12.0
Guatemala	11.3	11.1	8.7	9.1
El Salvador	14.1	13.5	12.2	11.9
Honduras	11.1	12.0	12.0	13.0
Nicaragua	12.8	13.1	14.1	15.3
Costa Rica	13.9	15.0	16.4	14.7

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.a/ El coeficiente de participación estatal se define como la relación entre la suma del consumo y la inversión públicos, y el producto interno bruto.

Cuadro 13
CENTROAMERICA: BALANZA DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE, 1963-69
(Millones de dólares)

Concepto	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
1. Exportaciones de bienes y servicios	677.0	776.9	886.1	959.7	987.8	1 098.8	1 134.8
Bienes	589.5	684.9	771.2	840.9	858.9	957.8	986.1
Fletes, seguros y otros transportes	21.6	22.3	26.5	26.4	27.6	31.0	34.0
Viajes	23.5	26.5	30.2	37.2	43.7	48.8	49.1
Otros servicios	42.4	43.2	58.2	55.2	57.6	61.2	65.6
2. Importaciones de bienes y servicios	747.5	877.8	1 012.2	1 094.2	1 168.5	1 205.4	1 240.5
Bienes	583.3	688.3	801.4	855.2	929.9	964.7	989.5
Fletes, seguros y otros transportes	82.5	94.7	106.3	116.1	125.3	115.7	124.1
Viajes	42.1	50.3	60.0	72.1	62.6	63.3	65.7
Otros servicios	39.6	44.5	44.5	50.8	50.7	61.7	61.2
3. Pagos netos de utilidad e intereses	- 27.5	- 41.4	- 58.3	- 72.2	- 86.3	- 102.3	- 106.2
4. Donaciones privadas netas	12.1	18.7	21.0	20.7	23.1	24.8	32.3
5. Saldo en cuenta corriente (1-2+3+4)	- 85.9	- 123.6	- 163.4	- 186.0	- 243.9	- 184.1	- 179.6
6. Donaciones oficiales	14.6	18.9	18.4	18.2	17.5	16.2	17.9
7. Saldo total (5 + 6)	- 71.3	- 104.7	- 145.0	- 167.8	- 226.4	- 167.9	- 161.8

ha avanzado en varias direcciones,^{6/} hasta comienzos de 1969 no empezaron a aplicarse mecanismos conjuntos. En efecto, en el Protocolo de San José se encuentran las primeras medidas para atacar operativamente y a corto plazo los estrangulamientos fiscales y de pagos. Con anterioridad, el largo proceso por el que atravesó la negociación y ratificación de modificaciones en el arancel y la inexistencia específica de acuerdos de armonización de políticas tributarias, hizo difícil tomar decisiones de la naturaleza aludida.

El cúmulo de cuestiones examinadas excede a todas luces las posibilidades de acción de la política arancelaria. Será preciso por consiguiente poner en juego una combinación de medidas mucho más compleja y de alcances significativamente mayores. El análisis general de los problemas planteados y de las opciones de política, puede constituir en cualquier caso un punto de partida apropiado para abordar la tarea de reestructurar la tarifa externa uniforme.

d) Algunos criterios y lineamientos generales

La estrategia de desarrollo hacia la que se ha inclinado Centroamérica ha consistido, pues, en propiciar la sustitución de importaciones para aprovechar las ventajas creadas por la zona de libre comercio y el arancel uniforme.

Sobre esas bases se ha fincado la expansión de la industria y de las muchas actividades productivas que caracterizan el período 1962-70, estableciéndose una compleja red de vinculaciones de interdependencia entre las economías de la región y entre los distintos sectores productivos. Estos últimos, así como las corrientes de inversión, han venido adaptándose además a las condiciones del mercado ampliado y a las relaciones de precios o márgenes de utilidad creados por la tarifa protectora y por los incentivos fiscales a la producción. Por otro lado, han surgido

^{6/} Entre otros cabe recordar los relativos a la formación de una unidad de negociación conjunta y de promoción de exportaciones a terceros países, la creación de un fondo de estabilización de cambios y la armonización de políticas tributarias.

inquietudes sobre las repercusiones que pueden presentarse de mantener los mismos enfoques del proceso de industrialización. Ya sea por razones de desarrollo equilibrado, de sacrificio del consumidor, de sostenimiento de los ritmos de expansión manufacturera o por consideraciones de eficiencia y competitividad en los mercados internacionales, existen preocupaciones muy justificadas sobre el tipo de estrategia de desarrollo y en particular de protección, que convendría comenzar a instrumentar.

La naturaleza de las relaciones establecidas difícilmente admitiría modificaciones drásticas en la estructura de la tarifa que cambiasen la estrategia sustitutiva de importaciones por una de apertura completa hacia los mercados exteriores. Lo impedirían, en primera instancia, los trastornos que inevitablemente se presentarían en la esfera de la producción y la inadaptabilidad de los instrumentos y mecanismos regionales para lograr en el corto plazo la transformación de las relaciones económicas con el exterior y sostener al mismo tiempo los ritmos históricos de crecimiento.

En segundo lugar, una modificación de fondo de las directrices que vienen regulando el desarrollo centroamericano requeriría reformas en extremo extensas y complicadas de política económica. Adviértase, por ejemplo, que reducir sustancialmente los niveles arancelarios implicaría efectuar reformas fundamentales en los sistemas impositivos tendientes a eliminar la dependencia --todavía muy elevada-- de los ingresos públicos de los gravámenes a la importación; y siendo uno de los objetivos atenuar el sacrificio del consumidor, la elevación de las tasas impositivas tendría casi inevitablemente que recaer sobre los beneficios y el capital, con efectos secundarios difíciles de anticipar en lo que respecta a la formación de ahorros y a los alicientes a la inversión. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, acciones de esa naturaleza exigirían probablemente el acceso a mayores recursos de capital foráneo, o recurrir en caso dado a controles cuantitativos y cambiarios que restringieran, por lo menos durante un período transitorio, el crecimiento previsible de las

/importaciones.

importaciones. Otro caso ilustrativo se refiere a la esfera de la producción para el que en muchas de las actividades tradicionales habría que instrumentar programas de readaptación tecnológica encaminados a reducir los costos y mejorar la eficiencia de los procesos productivos.

Frente a las dificultades anotadas, y teniendo sobre todo en cuenta que la sustitución de importaciones no está en manera alguna agotada, cabría pensar en opciones intermedias de política o en soluciones de carácter gradualista, vía por la que acaso resulte posible paliar los defectos principales del proceso sustitutivo sin incurrir en costos socioeconómicos exagerados que difícilmente podrían absorberse en la situación actual de Centroamérica.

A reserva de hacer una evaluación más detenida de la estructura arancelaria y de que se realicen acuerdos sobre la orientación y magnitud de los cambios de la política de protección, cabe adelantar esquemáticamente algunos elementos de juicio. Sin duda sería conveniente procurar que la posible producción de nuevos bienes intermedios y de capital se lleve a cabo de manera de evitar que se acentúen las diferencias entre los precios y costos internos con los internacionales. Y a la vez será preciso dar incentivos suficientes a esas nuevas actividades. Así pues, la cuestión planteada implica conciliar el argumento de las industrias incipientes o de nuevo desarrollo con objetivos de eficiencia productiva de más largo plazo.

Una de las vías de solución podría consistir en otorgar, aparte de otros incentivos, el nivel mínimo de protección automática que se juzgase razonable aplicar como norma general. Según la experiencia de varios países latinoamericanos la fijación de entre un 20 y un 35 por ciento de protección efectiva constituye un margen que no incide excesivamente en la formación de los costos y los precios internos. Si la protección inicial hubiera de ser mayor, la determinación precisa de la misma tendría que sujetarse a los procedimientos usuales de negociación regional. Pero en cualquier caso se dejaría sujeta a rebajas periódicas --de preferencia

anuales y automáticas-- hasta alcanzar el nivel general que se señalara por anticipado. De esa manera se podría asegurar desde el comienzo que en el cálculo empresarial se incorporasen elementos relativos a las técnicas y costos, y que la producción tendiera a especializarse u orientarse hacia los lugares donde se obtuvieran ventajas comparativas.

Si se tratara de la elaboración de bienes manufacturados de uso difundido en la agricultura, destinados a la exportación o que requiriesen mercados mayores al centroamericano, los criterios podrían ser más restrictivos todavía. Sin embargo, para prevenir la desviación de recursos hacia afuera de las áreas que mejor pueden contribuir a la integración de las actividades económicas, o a dar sustento más firme al desarrollo regional, el uso de normas proteccionistas estrictas debería compensarse a través del uso intensivo de otros instrumentos de promoción, como la asistencia técnica en la elaboración de proyectos, el apoyo financiero y crediticio, y el otorgamiento de subsidios a la exportación.

Las ramas productoras de bienes de consumo duraderos y equipos de transporte y otras muchas calificadas como de ensamble merecen atención especial. Se trata, como se ha dicho, de actividades comparativamente poco avanzadas, pero que previsiblemente tenderán a adquirir importancia en el futuro próximo. Tienen asimismo gran importancia fiscal en las recaudaciones de impuestos al comercio exterior y cubren además un campo sobre el que no se han celebrado acuerdos regionales de producción ni se ha perfeccionado la equiparación de aranceles. En esas circunstancias no es fácil definir criterios tarifarios precisos y apropiados puesto que el tratamiento a las industrias de ensamble tendría que ir acompañado, y en algunos casos precedido de acuerdos colaterales de alcance regional. Estos se refieren a cuestiones como el estudio de los aranceles nacionales vigentes, los efectos fiscales de su modificación y la determinación de normas que habría de satisfacer la producción para ser incorporada al régimen de libre comercio o para quedar amparada bajo los incentivos fiscales al fomento de las manufacturas.

En principio, sin embargo, la concesión de franquicias impositivas o la fijación de derechos protectores al ensamble difícilmente encuentra justificación económica de no ir condicionada al cumplimiento de varios requisitos restrictivos: exigir la utilización de procesos eficientes y modernos de fabricación bien adaptados a las dimensiones de los mercados que se van a abastecer, alcanzar mínimos en el grado de procesamiento y de valor agregado --que varían de una industria a otra-- susceptibles de ampliación sustancial mediante la instrumentación gradual de programas de integración convenidos de antemano, por ejemplo. En tales programas no necesariamente conviene buscar porcentajes elevados de sustitución; muchas veces es preferible llegar a grados intermedios que eviten alzas inconvenientes en los costos de producción. Por último, la protección efectiva inicial debiera fijarse como regla general en niveles inferiores a los del primer grupo de productos examinados y sujetarse al mismo proceso automático de ajuste.

En cuanto a las industrias establecidas, se justifica por diversas razones revisar a fondo la magnitud de la protección efectiva y hacer las distinciones necesarias en cuanto a su impacto diferencial en los precios al consumidor y los costos de los usuarios. Pero en este caso el proceso real de ajuste tendría que instrumentarse con mayor cautela y flexibilidad calculando las repercusiones que tendría alterar las tarifas en la balanza de pagos, los ingresos fiscales y la producción misma. Como primer paso cabría profundizar el análisis de la primera etapa de la revisión del arancel en el sentido de emplear instrumentos más afinados para identificar rubros o ramas donde la protección fuera redundante o excesiva, o notoriamente deficiente.^{7/}

^{7/} Como se verá más adelante, el hecho supondría estimar la protección efectiva y comparar complementariamente las diferencias entre los precios internos y los internacionales (ajustadas por los márgenes de transporte y comercialización) con los equivalentes ad valorem de la tarifa real y nominal.

Es posible que en algunos casos (protección redundante o deficiente), la revisión no provoque efectos secundarios apreciables, bien sea porque de hecho las plantas no aprovechen todo el margen de protección o porque el número y la magnitud de las instalaciones afectadas sean reducidos. Pero se tropezaría con grandes dificultades de resultar afectadas ramas consolidadas --desde el punto de vista de su antigüedad y difusión en el Mercado Común-- en las que el cambio de los derechos aduaneros pudiese modificar su capacidad de competencia. En estos casos la simple manipulación del arancel podría causar trastornos serios a pesar de que pudieran atenuarlos normas previamente conocidas por los empresarios y aplicadas con la gradualidad apropiada.

Los excedentes de capacidad y la duplicación de instalaciones en la región no son anomalías que puedan evitarse a través del expediente exclusivo de mover la tarifa uniforme. Tampoco bastaría para hacer desaparecer el rezago tecnológico ni la baja productividad característica de muchas empresas existentes. De no procederse con extrema cautela podrían afectarse incluso las expectativas de los inversionistas y producirse distorsiones de diversa índole que desviarán los fondos hacia sectores de menor prioridad, acentuarán los desequilibrios regionales en materia de localización de la actividad productiva o fomentarán una sustitución inconveniente de mano de obra por bienes de capital.

No significa lo anterior que el arancel no deba desempeñar función alguna en el terreno aludido; más bien se desea insistir en la necesidad de complementar su uso con acciones y medidas coordinadas regionalmente que, a la par de disminuir los efectos secundarios desfavorables, contribuyan a satisfacer positivamente el objetivo básico de elevar la productividad disminuyendo los sacrificios de los usuarios. Es esencial, por lo tanto, poner en funcionamiento programas regionales de especialización y complementación que reduzcan los márgenes de capacidad no utilizada o tiendan a aumentar el número de turnos de trabajo como mecanismo encaminado a ahorrar recursos escasos de capital y a elevar los rendimientos y la absorción de mano de obra. Al mismo tiempo se justificaría

/plenamente

plenamente ampliar la asistencia técnica y el apoyo financiero a empresas o ramas que hayan de emprender proyectos de mejoramiento técnico y renovaciones de equipo. En el desarrollo de dichos programas habría de darse atención preferente asimismo a los países de menor desarrollo relativo de la región y a las industrias que pudieran influir más ampliamente en la formación de la estructura de costos y precios.

En síntesis, la segunda etapa de la revisión de las tarifas aplicables a las importaciones competitivas de la producción de las industrias existentes podría consistir en llevar a cabo un escrutinio detenido de las partidas donde se compruebe una protección excesiva que en una primera aproximación se justifique corregir, poniendo el mayor acento en las que tengan efectos difundidos. La negociación de los nuevos derechos arancelarios podría llevarse a efecto después de precisar, aunque sólo fuese someramente, la situación y los costos de las empresas afectadas, así como los principales requerimientos en materia de asistencia técnica y financiera. Sobre tales bases se dispondría de los elementos indispensables de juicio para decidir, en su caso, los plazos de ajuste y las tarifas máximas de protección efectiva que habrían de acordarse.

De considerarse aconsejable, posteriormente habría la posibilidad de extender las investigaciones a la totalidad de los rubros con el propósito de alcanzar un grado de mayor uniformidad en la estructura de la tarifa y de adaptarla mejor a las exigencias del desarrollo futuro de la producción en el Mercado Común.

La protección a la agricultura presenta características propias y requiere criterios distintos a los aplicados en el sector manufacturero. Dicho en otros términos, si es cierto que en la agricultura sigue teniendo validez el objetivo de mejorar la productividad, los instrumentos de política encaminados a lograrlo están más directamente relacionados con los programas de fomento directo de la oferta que con la manipulación del arancel.

Por otro lado, la sustitución de importaciones agropecuarias y la protección de la producción interna apuntan a objetivos que no pueden relegarse a segundo plano: absorción de los grupos más numerosos de la fuerza de trabajo que no tienen ocupación alternativa y aprovechamiento de ventajas comparativas evidentes de la dotación de recursos materiales y humanos. Por lo demás la producción para consumo interno tiene una estructura bastante similar en los países centroamericanos que asegura un alto grado de competitividad dentro de la zona de integración, congruente con la generalización paulatina del incremento de la productividad; cuentan igualmente con mecanismos de mercadeo que regulan la oferta, la demanda y los precios de los principales alimentos de consumo popular.

En las circunstancias descritas parece contraindicado que la modificación de la política arancelaria tienda a reducir los niveles de protección vigentes para la producción agropecuaria, salvo tal vez para los casos en los que por razones de clima o de recursos, hubieran de obtenerse abastecimientos de terceros países, y siempre que no se tratase de bienes suntuarios. En cambio, en varios rubros, la revisión de derechos --combinada con otras medidas-- debe tender a crear estímulos para que el proceso sustitutivo se extienda hacia renglones inexplorados o aprovechados sólo en parte, a pesar de que existen condiciones favorables del lado de la oferta (frutas, legumbres, carne, leche, pescado, etc.). En el mismo sentido podría influir la aplicación más estricta de las normas del Protocolo de Limón en cuanto a la restricción de las exoneraciones a la importación de granos básicos y, desde otro punto de vista, la creación de incentivos fiscales para el fomento de nuevas exportaciones agropecuarias.

En las reflexiones presentadas hasta aquí ha predominado el criterio de revisar la tarifa externa común y de favorecer el establecimiento de un proceso eficiente de sustitución de importaciones en términos de selectividad que propenda a reducir el costo de la industrialización y

/a fijar

a fijar las bases que permitan la venta ulterior de manufacturas en los mercados internacionales. Pero en cuanto a esto último debe tenerse en cuenta que un arancel bajo o la reducción gradual de sus tarifas, siendo condición necesaria, no es en sí misma suficiente para garantizar la expansión de las ventas a los mercados internacionales. Como en otros aspectos, aquí se requiere igualmente de una combinación de medidas de carácter más complejo.

Ello no descarta en manera alguna criterios de otro carácter que presidieron la elaboración del convenio básico de equiparación arancelaria. En principio es deseable que los derechos a la importación de bienes intermedios y de capital se mantengan lo más reducidos posible, tanto para no crear distorsiones artificiales en la estructura de los costos como para favorecer la atracción de tecnologías modernas hacia las industrias estratégicas del desarrollo. Los artículos suntuarios, en contraste, es de desear que se graven con aforos elevados, por razones fiscales o de balanza de pagos, procurando evitar --a través de otras medidas-- que el hecho sirva al mismo tiempo de aliciente para su producción interna. Finalmente --dejando aparte el caso de la agricultura-- cabría continuar otorgando protección e incentivos fiscales apropiados a las actividades establecidas en la etapa inicial de su organización, o mientras se ajustan a normas más estrictas de competitividad, pero sin permitir que tales medidas de apoyo adquieran un carácter indefinido ni permanente.

Las decisiones sugeridas provocarían de seguro repercusiones fiscales de cierta significación. No se dispone por ahora de los elementos de juicio necesarios para hacer una estimación cuantitativa ni siquiera aproximada. Pero como la revisión de la tarifa daría como resultado una disminución de los derechos a partir de niveles arancelarios con frecuencia prohibitivos, sería de esperar un acrecentamiento neto de las recaudaciones fiscales que seguirían al aumento de las importaciones; esta tendencia se vería fortalecida significativamente reduciendo las exoneraciones excesivas que se vienen concediendo al amparo de decisiones nacionales del más diverso carácter.

El aumento de los ingresos públicos que pudiera obtenerse sería en cualquier caso temporal. A más largo término persistiría la declinación del arancel como fuente de recursos presupuestarios al progresar la sustitución regional de las importaciones y el mismo fenómeno tendría

/lugar incluso

lugar incluso si se adoptase una estrategia mucho más acusada de apertura hacia el exterior. En consecuencia, si se exceptúan circunstancias críticas o de emergencia, parece justificado que en el futuro el arancel se maneje primordialmente con fines de protección y de promoción, así como de negociación con terceros países. La solución de los estrangulamientos tributarios depende muy principalmente de la posibilidad de intensificar la transformación de los sistemas impositivos, del mejoramiento de los métodos de control, de las recaudaciones y las tarifas de los servicios públicos y del incremento de la capacidad del sector público para captar los ahorros internos.

Sería necesario agregar a este análisis una breve reflexión sobre las relaciones entre la revisión tarifaria y la balanza de pagos.

Por la naturaleza misma de las reformas proyectadas es de esperar que durante un período inicial, las importaciones habrán de aumentar causando presiones adicionales sobre la balanza de pagos. Ese riesgo plantea los mayores obstáculos y es el que en última instancia podría aconsejar proceder con mayor lentitud, e incluso limitar los alcances de los objetivos que se pretenden alcanzar con la nueva tarifa externa. Las dificultades se derivan del persistente desequilibrio estructural de pagos, y sobre todo del hecho de que el arancel constituya el principal instrumento de contención de las importaciones y sea el instrumento de más fácil aplicación para disminuir las tensiones coyunturales generalizadas en la región. Claro que pueden imaginarse soluciones alternativas --como la aplicación de cuotas, prohibiciones, permisos previos, controles y recargos cambiarios, para sólo citar algunas-- pero la realidad es que de momento no se dispone de dichos mecanismos y que su posible utilización exigiría una decisión previa de alcance regional cuyas consecuencias tampoco han sido examinadas con detenimiento.

4. Aspectos metodológicos

a) Consideraciones generales

Los problemas y posibles objetivos de la política arancelaria se han resumido en páginas anteriores. También se han mencionado los efectos económicos previsibles de los cambios en la tarifa, y el tipo de lineamientos generales que podrían servir de base para la negociación y adopción de las decisiones finales. Falta señalar los problemas metodológicos que irían asociados a la revisión de aquella política y la cuantificación de variables en que pueda basarse la fijación de los nuevos derechos aduaneros.

Tomando en consideración las diferentes funciones del arancel, la fase actual del desarrollo de la producción centroamericana y la necesidad de dirigir ante todo la atención a una gama seleccionada de actividades importantes en el contexto de la política tarifaria, conviene distinguir varios aspectos metodológicos claramente diferenciados. Por una parte, se trata de los problemas técnicos vinculados con la selección de las ramas y rubros que conviene analizar. Por otra, de la determinación y evaluación de los niveles de protección efectiva vigentes y de la recomendación de modificarlos a la luz de las orientaciones que se establezcan. Por una tercera, de la necesidad de estimar los efectos de las reformas sobre los ingresos fiscales y la balanza de pagos, como elemento de juicio complementario que, en algunos casos, podría conducir a rectificar las propuestas originales.

Antes de adentrarse en estas cuestiones, conviene hacer una breve referencia a los procedimientos técnicos que se utilizaron para la estructuración del arancel uniforme para saber si tienen aplicación a los problemas planteados en la actualidad.

En general, el procedimiento técnico para estimar el grado de protección se efectuó tomando en cuenta la incidencia nominal de los derechos aduaneros, expresada como la relación entre equivalentes ad valorem y el valor cif de las importaciones. Los criterios en cuanto a la estructura de la tarifa consistieron en gravar ligeramente la importación de insumos y bienes de capital, imponer tarifas altas a los artículos no esenciales o suntuarios, y proteger con cierta liberalidad las actividades establecidas,

/teniendo presente,

teniendo presente, además --como factor restrictivo--, la necesidad de conciliar los heterogéneos aranceles nacionales. La composición de los derechos aplicables a una misma rama de actividad trató de armonizarse al máximo sobre la base de comparar las diferencias entre los equivalentes ad valorem, haciendo las concesiones imprescindibles en función del uso económico y de la importancia relativa de los diferentes productos.

Los procedimientos apuntados tenían una clara correspondencia con los objetivos que se perseguían a comienzos de la década de los sesenta: uniformar las tarifas nacionales; establecer los cimientos de un proteccionismo cuyo principal objetivo era diversificar la base productiva, más que encauzarla hacia la especialización, y mantener hasta donde fuese viable los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior.

De las anotaciones precedentes y de los nuevos objetivos que se intenta incorporar a la política arancelaria se deriva la necesidad de modificar en algunos aspectos los procedimientos técnicos usados en el pasado y de complementarlos en otros. Los principales cambios están justificados por la necesidad de evaluar con mayor precisión --de la que permite el análisis de los derechos nominales-- los niveles de protección efectiva, y de adaptarlos a las condiciones de un estadio de desarrollo industrial que comienza a abarcar la elaboración de bienes intermedios y de capital. Correlativamente, habría que estimar los efectos secundarios de esos cambios en la balanza de pagos y en los ingresos impositivos.

b) El cálculo de la protección efectiva

La estimación de las tasas de protección efectiva es importante desde el momento en que los derechos nominales no reflejan usualmente la magnitud real de las barreras a la importación. No son los adecuados por lo tanto para evaluar con rigor los ajustes a los derechos aduaneros que deseen aplicarse con propósitos determinados, ni para mejorar, con esa base, la estructura tarifaria.

La idea principal para calcular la protección efectiva consiste en tomar en cuenta el conjunto de las relaciones que se establecen entre la producción, sus insumos y el valor agregado con la estructura de los

/derechos

derechos aduaneros. Las tarifas, vistas desde el ángulo de la producción interna, a la vez que significan un subsidio, representan un gravamen cuando recaen sobre los insumos necesarios para hacer posible esa producción. En consecuencia, el nivel de protección no está dado por el nivel del arancel sobre el producto final, sino por la diferencia que existe entre el mismo y los impuestos a los bienes intermedios importados, ponderada por el valor agregado que se genera en la actividad correspondiente.^{9/}

Hasta ahora se han seguido dos procedimientos para calcular la protección efectiva. Uno ha sido evaluar la influencia de la estructura tarifaria producto por producto, o la que gravita sobre una industria específica. Este método tiene la ventaja de identificar la protección al nivel de artículos específicos y el inconveniente de requerir información muy detallada y de hacer difícil llegar a conclusiones generales sobre la política arancelaria. El segundo procedimiento se basa en la utilización de datos más agregados --a nivel de rama de actividad-- sobre la producción, insumos y valor agregado; tiene la ventaja principal de exigir menores requerimientos estadísticos y el inconveniente de requerir la adopción de supuestos simplificadores.

En todo caso, la realización del cálculo en la forma indicada implica disponer de datos que difícilmente pueden obtenerse en Centroamérica y habrían de exigir investigaciones especiales. Por ello, en los comentarios siguientes se parte del supuesto de que habrá de elegirse la segunda alternativa, con ciertas simplificaciones para adaptarla a las circunstancias de los países centroamericanos.

9/ Véanse H.G. Johnson, Económica, "The theory of effective protection and references", mayo 1969, Vol. XXXVI, No. 142; y W.M. Corden, The Journal of Political Economy, "The structure of a tariff system and the effective protective rate", junio 1966, Vol. LXXIV, No. 3; S. Macario, Hacia una tarifa externa común en América Latina, "Proteccionismo e industrialización en América Latina" INTAL.

Los requerimientos mínimos de información se deducen de la expresión general que define el porcentaje de protección efectiva.^{10/}

$$G_j = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} t_i}{1 - \sum_i a_{ij}}, \text{ fórmula que mediante algunas transforma-}$$

ciones algebraicas, puede reducirse a la siguiente expresión:

$$G_j = \frac{X_j t_j - I_j}{V_j}$$

La información indispensable se reduciría, pues, a obtener los valores brutos de la producción por actividades en un año determinado (X_j) y su desglose aproximado por productos principales; las tasas ad valorem nominales (t_j) que recaen sobre los diferentes productos; el valor agregado de cada una de las actividades consideradas (V_j) y el monto de los derechos sobre los insumos importados de las mismas (I_j).^{11/}

^{10/} Donde G_j representa el porcentaje de protección efectiva; X_j el valor bruto de la producción en la actividad j ; X_{ij} el valor de los insumos provenientes de la actividad i , utilizados por la actividad j ; $\sum_i X_{ij}$ el valor total de los insumos de la actividad; $a_{ij} = \frac{X_{ij}}{V_j}$ el valor agregado en la actividad j ; t_j y t_i el gravamen nominal ad valorem (porcentaje) sobre los productos de la actividad j o la actividad i ; $\sum_i X_{ij} t_i = I_j$ el total de impuestos a la importación de insumos de la industria j .

^{11/} La estimación de las variables no ofrece dificultades metodológicas especiales, si se exceptúa I_j y t_j . En el primer caso, se podría proceder de la siguiente manera: a) partiendo del cálculo de los insumos totales se podrían estimar los de origen externo; b) entre estos últimos se elegirían los de mayor ponderación, para concentrar el análisis en un grupo reducido de insumos; c) se aplicarían a los insumos, así seleccionados, las tasas nominales correspondientes, para transformar la expresión.

$$I_j = \sum_i X_{ij} t_i \quad \text{en} \quad I_j = \frac{T}{E} \sum_i X_{ij}^m$$

donde T es el valor de los impuestos sobre los insumos seleccionados, E el valor cif de los mismos y X_{ij}^m los insumos importados de la actividad i por la actividad j . En cuanto a t_j , habría que corregir las tarifas nominales para tomar en cuenta la incidencia de las exoneraciones.

/La determinación

La determinación del número de actividades dependería de la profundidad que se quisiera dar a la investigación, de los recursos y del tiempo de que se dispusiera y del mínimo de desagregación que permitiera llegar a resultados útiles. Tomando como guía los principales productos que compiten con las importaciones objeto de activo comercio intrarregional, podría fijarse ese mínimo entre 25 y 35 sectores o ramas de actividad.

Una vez estimadas las tasas de protección efectiva, se estaría en posibilidad de evaluar su estructura, su magnitud y la adaptación a los objetivos que se señalaran a la nueva tarifa. En esta fase, además de la realización de un análisis ad hoc sobre la composición de los costos y la posición competitiva de las industrias seleccionadas, sería conveniente realizar algunas comparaciones internacionales --con base en investigaciones recientes-- con respecto a la estructura de la protección efectiva en países industrializados y en países en proceso de desarrollo.

A partir de esas bases, sólo restaría fijar los niveles de protección efectiva para las actividades donde hubieran de introducirse modificaciones, para calcular a continuación las tasas nominales correspondientes^{12/} que se establecerían en la nueva tarifa. En este punto resultaría conveniente enriquecer las estimaciones mediante la consideración de varias alternativas, en cuanto a las tasas efectivas, y de varios esquemas de ajuste gradual a las mismas.

Las anotaciones metodológicas precedentes no tienen más propósito que el de aclarar el tipo de problemas estadísticos y de estimación que implica la revisión del arancel sobre la base de las directrices señaladas por las autoridades centroamericanas. Intencionalmente se ha soslayado la discusión de muchos problemas técnicos secundarios^{13/} y se han eliminado en lo posible detalles que complicarían la investigación. En general, se ha considerado

^{12/} De la expresión $G_j = \frac{X_j t_j - I_j}{V_j}$ se obtendría, después de fijar las G_j , $t_j = \frac{V_j G_j + I_j}{X_j}$

^{13/} Problemas de agregación, diferencias de calidad de los productos, impacto de los impuestos a la producción, etc.

innecesario buscar una precisión exagerada para la determinación de las tasas de protección efectiva, que no justificarían ni las endeble bases estadísticas disponibles ni las elevadas tarifas nominales de la mayoría de los casos de importancia.

c) Cálculos complementarios

La investigación sobre la protección efectiva quedaría incompleta de no complementarse con el análisis de las tarifas implícitas^{14/} y con el de las repercusiones de los cambios de los derechos aduanales sobre los ingresos fiscales y la balanza de pagos.

La estimación de las tarifas implícitas alcanzaría un doble objetivo. Por un lado facilitaría la identificación de los productos y ramas donde, por darse las discrepancias mayores entre los precios internos y los internacionales, existen niveles excesivos de protección. Permitiría, por otro, precisar los casos donde los niveles de protección no se aprovechan plenamente y donde, por lo tanto, la reducción de las tarifas nominales, además de no requerir otra justificación, no tendría repercusión económica alguna, o sería insignificante. Serviría, además, para comprobar y reforzar los resultados de los cálculos hechos sobre las tasas de protección efectiva.

Proseguir con la investigación implicaría realizar encuestas internas de precios ex fábrica y hacer lo propio con respecto a productos análogos en los principales mercados abastecedores de Centroamérica. Por lo que a estos últimos respecta cabría, sin embargo, la posibilidad de aligerar los trabajos o de eliminarlos por completo aprovechando los datos recogidos en

14/ Las tasas de protección implícita se definen conforme a la expresión

$$t_j^i = \frac{p_j^d}{p_j^w} - 1$$

donde t_j^i es la tasa de protección implícita para el producto j , y p_j^d y p_j^w los precios doméstico e internacional, respectivamente, del mismo producto.

/investigaciones

investigaciones similares realizadas por varios países subdesarrollados,^{15/} aplicando precios de importación conocidos y utilizando las cotizaciones que recogen revistas especializadas.

Las repercusiones de las diversas alternativas de cambio en los aranceles sobre la balanza de pagos y las recaudaciones tributarias, pueden estimarse a niveles de análisis de distinta complejidad; se ha escogido para esos propósitos uno de los más sencillos. En términos generales, los efectos en las importaciones a que dan lugar las alteraciones en la tarifa, dependen del monto de las compras al exterior, de las tasas de la tarifa actual y de la nueva, de la elasticidad precio del bien importado y de la elasticidad precio cruzada del propio bien importado con la correspondiente al del producto nacional competitivo^{16/} (o alternativamente, la elasticidad de sustitución de importaciones por productos). Siendo la metodología del cálculo bien conocida, basta indicar que existe la posibilidad de simplificar las estimaciones recurriendo al expediente de agrupar las distintas categorías de bienes en tres o cuatro grupos principales, para centrar el análisis sobre todo en los rubros de mayor ponderación y donde la producción interna compita con los abastecimientos importados. Se cuenta con la mayoría de los datos básicos que alimentarían los cálculos (series de producción, importación, precios cif, tarifas y producto per cápita) faltando sólo la información sobre precios exfábrica de los artículos elaborados en la región y la relativa a exoneraciones por tipo de producto.

Una vez hecha la estimación de los cambios inducidos en las importaciones, los efectos fiscales directos podrían calcularse obteniendo simplemente las diferencias entre las recaudaciones reales y las que resultarían

^{15/} Véanse G.M. Bueno, The structure of protection in Mexico, mayo 1970, versión mimeografiada; B. Balassa, Industrial protection in developing countries, junio 1970, informe preparado para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; y H.G. Johnson, Economic Policies Toward Less Developed Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., enero 1967.

^{16/} Cuando la alteración de derechos provoque modificaciones en los precios internos de productos sustitutivos, cabría tomar en cuenta también esos efectos secundarios.

de aplicar la nueva tarifa. Si se deseara extender los cálculos a un período futuro, bastaría elaborar proyecciones complementarias sobre la evolución del producto y las importaciones.

d) Problemas de nomenclatura

Finaliza este apartado con algunas cuestiones relacionadas con la introducción de ajustes en la nomenclatura arancelaria vigente. Al respecto, los acuerdos ministeriales recientes reflejan la preocupación de saber si las modificaciones de política arancelaria habrían de requerir revisiones en los sistemas de nomenclatura unidos a la atención de otros problemas.

Al elaborarse la NAUCA, a principios de la década de los cincuenta, se consideró la conveniencia de contar con una nomenclatura uniforme a nivel centroamericano, adaptada a la estructura del comercio de la época y que se basará en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) para facilitar la comparación y las negociaciones con otros países.^{17/} Se procuró asimismo, elegir un sistema flexible que facilitase la agrupación, reagrupación y desglose de partidas,^{18/} así como la inclusión de notas aclaratorias para hacer más expedita su aplicación uniforme en la región.

La NAUCA permite, por ese motivo, efectuar ajustes importantes en las clasificaciones que pudiera exigir la alteración de la política arancelaria y su adaptación a normas mejoradas encaminadas a atender los problemas de mercado a que puedan dar lugar la diversificación y las transformaciones del comercio exterior centroamericano. Para alcanzar esos objetivos, aparte de realizar las investigaciones del caso, habría necesidad de llegar, por supuesto, a acuerdos de alcance regional.

Aunque quepa la posibilidad de mejorar la nomenclatura uniforme en los aspectos señalados, sin necesidad de recurrir a sistemas radicalmente diferentes, el hecho no resolvería completamente otro tipo de cuestiones. En

^{17/} Véase Informe del Subcomité de Unificación de las nomenclaturas arancelarias centroamericanas, Comité de Cooperación Económica, marzo de 1953 (E/CN.12/AC.17/25).

^{18/} El índice de la NAUCA incluye aproximadamente 30 000 productos.

distintas ramas de actividades productivas; 3) estimación de los efectos sobre las recaudaciones fiscales; 4) evaluación del impacto sobre las balanzas de pagos; 5) identificación de posibilidades de promoción de exportaciones; y 6) informaciones económicas complementarias sobre comercio internacional, intercambio intrarregional, exoneraciones de derechos, proyectos industriales, programas de desarrollo agropecuario, etc.

Este trabajo se asignaría a la Secretaría Permanente, con apoyo técnico y financiero de gobiernos, organismos regionales y, en su caso, de instituciones internacionales.

d) Cuarta fase: Negociaciones y acuerdos sobre política arancelaria

Sería la última fase de la revisión del arancel y consistiría en establecer los procedimientos de negociación, efectuar las negociaciones y formular los proyectos de convenio para llegar a la suscripción de los acuerdos regionales.

Parece aconsejable que la decisión a que se llegue sobre cada uno de los puntos señalados, así como las modalidades de participación de la iniciativa privada, no se tome antes de haberse estudiado los criterios expuestos --producto de los trabajos realizados durante las tres fases anteriores-- sobre los alcances y efectos del cambio de la política arancelaria en el desarrollo y la integración económica centroamericana. Al respecto, la Secretaría Permanente podría presentar al Consejo Económico un informe donde se sintetizasen y evaluaran las tareas realizadas, se incluyese una visión de conjunto sobre la trascendencia económica y social de la nueva política tarifaria en perspectiva y figurasen recomendaciones sobre la forma de implementar la fase final de la revisión exhaustiva y detallada del Arancel de Aduanas Centroamericano.

