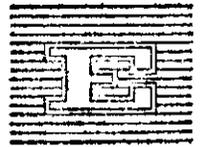


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/707
E/CN.12/CCE/311
10 de marzo de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Undécimo período de sesiones

México, 6 a 18 de mayo de 1965

LOS PROBLEMAS DE LA POLITICA INDUSTRIAL CENTROAMERICANA

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	v
I. La política industrial centroamericana	1
1. Principales instrumentos	1
2. Principios y objetivos	2
a) Estructura industrial	2
b) Desarrollo equilibrado	3
c) Condiciones de competencia	3
II. Lineamientos generales de la industrialización dentro del mercado común	5
1. El desarrollo industrial y la integración económica en 1950-1960	5
2. El mercado común como base para transformar la pauta nacional de industrialización	6
3. Desarrollo de las industrias productoras de bienes de consumo	8
4. Necesidad de diversificar la base industrial centroamericana	10
5. Desarrollo de las industrias básicas	12
6. Relación entre la política industrial y la política comercial centroamericana	13
III. Necesidad de una acción centroamericana de promoción industrial	16
1. Alcance de los instrumentos de política industrial	16
2. Nuevas modalidades para una política centroamericana de fomento	17
IV. Principales elementos para la promoción de industrias básicas	21
1. Carácter y alcance de la promoción centroamericana	21
2. Fases y secuencia de las acciones de promoción	22
a) Definición de las industrias básicas	22
b) Presentación de proyectos por parte de la iniciativa privada	23
c) Estudios por ramas de actividad industrial	24
d) Estudios de factibilidad, preparación, financiamiento y ejecución de los proyectos	25

	<u>Página</u>
3. Mecanismos institucionales y necesidades de recursos técnicos y financieros	26
a) Mecanismos institucionales	26
b) Necesidades de recursos técnicos	29
c) Instrumentos jurídicos	30
V. El caso especial de las actividades de ensamble	32
1. Campo de aplicación	33
2. Calificación de las empresas	33
3. Clasificación de las empresas	34
4. Integración de las industrias de ensamble	35
5. Beneficios	36
6. Distribución regional de ingresos aduaneros	39
7. Aplicación y reglamentación regional del Protocolo	40
8. Otras disposiciones	41

LOS PROBLEMAS DE LA POLITICA INDUSTRIAL CENTROAMERICANA*

INTRODUCCION

Durante la quinta reunión extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en la ciudad de Guatemala en el mes de agosto de 1963, los Ministros de Economía, después de discutir algunos aspectos relacionados con la política de industrialización que se ha venido siguiendo dentro del mercado común, acordaron celebrar una reunión a principios de 1964 dedicada exclusivamente al examen de los problemas principales que afronta la integración económica en este campo. La presente nota ofrece algunos elementos de juicio que podrían considerarse en esta ocasión.

Parece oportuno examinar la forma y medida en que se están cumpliendo los objetivos de la integración económica, por lo que hace al desarrollo industrial, y hasta qué punto se está logrando dotar al mercado común de una base propia de capacidad productiva, que aproveche los estímulos y posibilidades del libre comercio, la equiparación arancelaria y los demás instrumentos que se han establecido con ese fin. Un examen de tal naturaleza facilitaría a los gobiernos la formulación de orientaciones sobre la mejor forma de consolidar lo ya alcanzado, superar dificultades y avanzar hacia el logro de nuevas metas.

Dentro de este orden de ideas, primeramente se señalan los principales instrumentos legales e institucionales en que se apoya la política industrial centroamericana, y se formulan, con base en los textos de los tratados que se han suscrito, los más importantes principios y objetivos que configuran esa política.

En seguida se examinan las tendencias más acusadas en el crecimiento industrial de los cinco países durante la década 1950-1960 y la significación que reviste el mercado común centroamericano para su desarrollo en el futuro. Sobre esta base se esbozan los lineamientos generales que habría de seguir la industrialización dentro de la unidad económica regional,

* Este texto se presentó como Nota conjunta de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en la sexta reunión extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en San José, Costa Rica, (29 de enero a 1° de febrero de 1964).

destacándose la necesidad de especializar y modernizar las industrias tradicionales y, principalmente, de fomentar el establecimiento y desarrollo de las industrias básicas, productoras de bienes de capital y productos intermedios.

Más adelante se plantea la necesidad de imprimir nuevas modalidades de aplicación a los instrumentos existentes de la política industrial centroamericana, mediante la organización de un esfuerzo de promoción de alcance enteramente regional. Este esfuerzo habría de perseguir inicialmente el establecimiento de las industrias básicas para la expansión manufacturera del mercado común, para lo cual se sugiere un conjunto de medidas y acciones referentes a la identificación de dichas ramas de actividad, la presentación de proyectos por parte de la iniciativa privada, los estudios de factibilidad y la preparación de proyectos específicos, así como las distintas acciones que en forma coordinada habrían de realizar el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la SIECA.

Finalmente, y como un caso especial, se analizan los problemas correspondientes a las industrias de ensamble, incluyendo las condiciones en que convendría buscar su establecimiento y los diversos tipos de disposiciones que cabría incluir en el protocolo adicional previsto en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para dichas industrias.

I. LA POLITICA INDUSTRIAL CENTROAMERICANA

Es apreciable el esfuerzo que han desplegado los países centroamericanos, dentro del programa de integración económica, para impulsar la industrialización de sus economías. Al propio tiempo, ese esfuerzo ha sido aprovechado para entrar de lleno en la formulación de una política de alcance regional, con orientaciones claras sobre la pauta de industrialización que se persigue promover y con un conjunto de instrumentos legales e institucionales para llevarla a la práctica. Se tiende así a subsanar deficiencias en las políticas industriales nacionales, principalmente en lo que toca a su falta de uniformidad, a la ausencia de objetivos diferenciados y a la forma indiscriminada en que se han aplicado, así como en lo que concierne a lo limitado de los instrumentos con que han contado hasta ahora —especialmente la protección arancelaria y la exención fiscal— y a la escasez de los recursos que se canalizan hacia la industrialización.

1. Principales instrumentos

Los principales instrumentos legales de política industrial centroamericana que los gobiernos han establecido hasta la fecha son el libre comercio, el arancel común a la importación proveniente del resto del mundo, los incentivos fiscales uniformes, el régimen de industrias de integración y su primer protocolo, el protocolo arancelario sobre productos lácteos y el sistema especial de promoción de actividades industriales. Son ya objeto de aplicación el libre comercio, la equiparación arancelaria y el régimen de industrias. No han entrado en vigencia el régimen de incentivos fiscales uniformes, el sistema especial y el primer protocolo al régimen de industrias de integración. Por otra parte, ha quedado previsto --y está pendiente de negociar, formular y adoptar-- un protocolo adicional sobre los incentivos fiscales y el régimen de intercambio que se aplicará a los productos de las industrias de ensamble dentro del mercado común centroamericano.

El ICAITI y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) son asimismo dos instituciones básicas de la política industrial de la

/región.

región. El primero ha venido trabajando desde 1955 y el segundo inició sus operaciones en 1961.

2. Principios y objetivos

Con esta serie de instrumentos legales e institucionales persiguen los gobiernos centroamericanos la industrialización conjunta de sus economías como un solo sistema de alcance regional. Todos ellos crean importantes estímulos para que la acción de la iniciativa privada pueda orientarse provechosamente hacia las actividades manufactureras que hace falta establecer, fortalecer y ampliar. Los instrumentos generales --la zona de libre comercio y la tarifa uniforme a la importación-- establecen un clima propicio para el avance industrial en distintas direcciones. Dentro del marco del mercado común, los de carácter selectivo --el régimen de industrias de integración y el BCIE-- proporcionan estímulos poderosos para la transformación de la actual estructura industrial, mediante el establecimiento de industrias de gran capacidad y avanzada y compleja tecnología, así como a través de la adaptación de las manufacturas ya establecidas a las posibilidades que abre la integración económica en cuanto a producción a mayores escalas, especialización y modernización de maquinaria y equipo.

a) Estructura industrial

Los tratados centroamericanos existentes han venido definiendo la estructura industrial que se busca establecer en la región. Como principio general, los criterios que se han seguido en la formulación de la tarifa uniforme tienden a estimular la producción interna y a facilitar las compras en el exterior de las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital necesarios para la industria y que no puedan producirse en el área. Por su parte, el régimen de industrias centroamericanas de integración tiende al establecimiento de ramas industriales que, por sus características técnicas y de tamaño mínimo de planta, requieren acceso al mercado común regional para establecerse y operar sobre bases económicas. A su vez, en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, la acción del estado se orienta de modo principal a

/favorecer

favorecer a las industrias productoras de bienes de capital y materias primas industriales, así como a aquéllas que utilicen altas proporciones de mano de obra, materias primas, productos semielaborados y envases de origen centroamericano. Finalmente, el hecho de que las operaciones del BCIE sólo puedan referirse a proyectos de integración o de directo interés regional determina una orientación definida para la canalización de los recursos financieros centroamericanos precisamente hacia actividades manufactureras como las señaladas.

b) Desarrollo equilibrado

El arancel uniforme a la importación y el convenio regional sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial establecen asimismo relaciones de igualdad tendientes a evitar que la actividad productiva se localice en determinados países, obedeciendo a disparidades originadas en factores artificiales —por ejemplo, distintos niveles de imposición arancelaria y diferentes tasas y beneficios fiscales— y no en razón de diferencias en las condiciones reales de costos. Por su parte, mediante el régimen de industrias de integración, podría asegurarse —al menos en el caso de las industrias básicas— que su localización se efectúe siempre dentro de condiciones económicas que garanticen la viabilidad y rentabilidad de las inversiones, y en forma que resulte en una distribución de las mismas en que participan los cinco países. Además, la acción del BCIE está llamada a coadyuvar en la tarea de reducir las disparidades que hoy día existen entre ellos, en cuanto al grado relativo de desarrollo de la infraestructura económica. En lo que toca directamente a la industrialización, responde a un objetivo similar la disposición que se incluyó en el convenio centroamericano de incentivos fiscales, en el sentido de facultar a dos países para que extiendan determinados beneficios durante lapsos mayores que los demás.

c) Condiciones de competencia

Al crear el mercado común, los gobiernos centroamericanos han tenido el propósito de sentar las bases para implantar un sistema económico ampliamente competitivo en el ámbito regional que establezca condiciones propicias

/para progresar

para progresar técnicamente, aumentar la productividad, mejorar la calidad de los productos y reducir los costos y los precios. De otro lado, y en lo que se refiere a industrias que --por sus características técnicas y económicas y por el tamaño todavía relativamente pequeño del mercado común-- darían lugar al establecimiento de sólo una planta, o de un número muy reducido de ellas, instrumentos como el régimen de industrias y la misma tarifa arancelaria permiten establecer garantías en beneficio de los intereses del consumidor. Se estaría así siempre en posición de obtener condiciones adecuadas de precios, calidades y abastecimiento, incluso en aquellos casos en que la estructura productiva no fuese de tipo competitivo. Por lo demás, en su resolución 115 (CCE), el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano ha declarado contrarios a los fines de la integración económica "las prácticas, pactos o acuerdos entre empresas comerciales o industriales que tiendan a restringir la competencia o a limitar el intercambio comercial entre los países" miembros del mercado común, y ha solicitado a la secretaría de la CEPAL y a la SIECA las investigaciones y los estudios necesarios para formular un proyecto de protocolo al Tratado General, en el que se delimiten esas prácticas y se fijen las sanciones y medidas aplicables en tales casos.

/II. LINEAMIENTOS

II. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA INDUSTRIALIZACION DENTRO DEL MERCADO COMUN

1. El desarrollo industrial y la integración económica en 1950-1960

Las medidas de integración económica que tomaron los gobiernos centroamericanos durante la década anterior, junto con las favorables condiciones en que se desarrolló la capacidad de compra de las exportaciones al resto del mundo durante los primeros años de la posguerra, contribuyeron al logro de un proceso de industrialización que tuvo características satisfactorias en varios aspectos. Por lo que hace a las primeras, la ampliación de mercados que se logró mediante el sistema de tratados bilaterales de libre comercio y la elevación al nivel nacional de los aranceles a la importación, permitieron mantener un ritmo de crecimiento de la inversión industrial que fue en todo momento más elevado que el de la inversión total, disminuyéndose al mismo tiempo la capacidad de producción no utilizada en este sector.

La producción industrial pudo aumentar de esta manera a un ritmo sensiblemente superior al del conjunto de la economía, y el intercambio de productos manufacturados llegó a convertirse en el elemento más dinámico dentro de un proceso de comercio intercentroamericano que en el total creció asimismo rápidamente. Ambos factores permitieron mantener más o menos constante el porcentaje del valor de las importaciones en el total del consumo regional de productos industriales y, probablemente, contribuyeron también a prevenir las presiones todavía mayores que de otro modo hubiera ejercido la demanda de importaciones sobre la balanza de pagos.

Con todo, hasta 1960 el estímulo proveniente del aumento en el tamaño del mercado disponible a través de los tratados de libre comercio, no había sido todavía suficiente para impulsar una transformación del sector manufacturero que, por su naturaleza y magnitud pudiera sentar las bases de un proceso de desarrollo económico apoyado en la industrialización.^{1/} Durante

^{1/} Entre 1950 y 1960 la tasa de crecimiento del producto interno bruto por habitante fue apenas de 0,6 por ciento anual acumulado.

todo el período la estructura interna de la industria no registró cambios de importancia, y continuó apoyándose, de modo principal, en unas cuantas ramas tradicionales --alimentos, bebidas, tabaco, vestuario, textiles, madera y muebles-- que representaron una proporción casi constante, dentro del valor agregado total del sector, de alrededor de 85 por ciento. Ello se explica por el pequeño tamaño inicial del sector en el conjunto de la economía. Por otra parte, la participación del sector industrial en la producción total de Centroamérica prácticamente no aumentó, a pesar del crecimiento registrado, ni se acusaron reducciones apreciables en el porcentaje importado dentro del consumo total de productos manufacturados.

Es evidente, pues, la ausencia de un proceso global de sustitución de importaciones, si por ello se entiende la satisfacción de la demanda con proporciones crecientes de producción interna. Salvo la industria textil --en que la participación de la producción en la oferta interna aumentó de 30 a más de 50 por ciento-- en casi todas las demás ramas productoras de bienes de consumo final la proporción importada casi permaneció al mismo nivel, y aumentó ligeramente en los rubros de bienes de consumo duradero, productos intermedios, y bienes de capital.

2. El mercado común como base para transformar la pauta nacional de industrialización

La formación de la actual estructura manufacturera de los países centroamericanos ha sido el resultado de su desarrollo en el ámbito de mercados nacionales de reducido tamaño, tanto por el bajo nivel de ingreso por habitante como por lo pequeño de su población. En este sentido, el sistema de tratados bilaterales tuvo el efecto de ampliarlos en proporciones apreciables, pero sin haber llegado a transformarlos dentro de una dimensión distinta, de alcance enteramente regional. Así, las principales ramas de actividad existentes son precisamente las únicas que han podido establecerse sobre esa base de mercado. Por su parte, las realizaciones logradas en materia de sustitución de importaciones constituyen probablemente lo más que pudo alcanzarse dentro de esa pauta de desarrollo manufacturero. Esta misma estrechez de los mercados condujo con frecuencia a que las limitadas posibilidades de producción se aprovecharan en plantas de tamaño

/inferior

inferior al económico, dando lugar, asimismo, a fenómenos de duplicación de inversiones y capacidad no utilizada.

Con el mercado común, los gobiernos centroamericanos han impreso a la demanda disponible la dimensión regional que, por su misma naturaleza, no alcanzarán los tratados bilaterales, creando así condiciones que permitan iniciar la transformación de cinco estructuras manufactureras limitadas en un sistema industrial unificado dentro del conjunto de la economía centroamericana. Estas nuevas condiciones hacen posible ahora la organización de las industrias tradicionales sobre bases más económicas, eliminando las características desfavorables a que dió lugar su establecimiento dentro de un ámbito en gran medida nacional en cuanto a su alcance. De otro lado, hacen posible el desarrollo de una serie de actividades productivas nuevas, cuya creación había sido impedida hasta ahora por la falta, entre otras cosas, de un mercado de adecuado tamaño.

Algunos de estos cambios han comenzado ya a perfilarse. Es patente un nuevo espíritu de empresa dentro del mercado común, activamente orientado hacia el aprovechamiento de sus posibilidades de intercambio y de las favorables condiciones que encierra para la inversión industrial. Así, ya se han iniciado o están por comenzar producciones distintas a las tradicionales como son las de llantas, estructuras metálicas, cable y alambre de cobre, sosa cáustica y cloro, insecticidas y fertilizantes, derivados del petróleo y otras materias primas para la industria química.

Ello no obstante, ha de verse que, además del mercado común regional, la industrialización centroamericana depende también de un conjunto de medidas de alcance asimismo regional, que habrían de ejecutarse por el lado de la oferta. Esto es así por cuanto el aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo industrial que se han creado plantea importantes requisitos de coordinación, asistencia técnica y financiamiento, que pueden o no materializarse de modo espontáneo dentro del mercado común, y cuya satisfacción debería buscarse complementariamente, a fin de asegurar la pronta realización de los objetivos de desarrollo que se persiguen.

A estos requisitos se agregan las necesidades que impone el desarrollo económico a la industrialización, en vista de las perspectivas poco

/favorables

favorables que se observan en las actividades tradicionales de exportación. En efecto, distintos estudios concuerdan en que las perspectivas inmediatas de crecimiento de estas exportaciones al resto del mundo son más bien modestas en sí mismas o en relación con las necesidades del desarrollo, y fluctúan entre 2 y 4 por ciento anual. Sobre esta base, apreciaciones preliminares indican que incluso para alcanzar un ritmo por demás modesto de crecimiento del producto bruto por habitante igual al 2,5 por ciento anual —tal como quedó establecido en la Carta de Punta del Este— el sector industrial tendría que alcanzar una alta y sostenida tasa de expansión y requeriría aumentar en forma apreciable la participación de la producción en la oferta interna, mediante una inversión neta industrial de unos 1 000 millones de dólares en un período de 10 años.^{2/}

3. Desarrollo de las industrias productoras de bienes de consumo

La producción de artículos manufacturados de consumo habrá de desempeñar un papel importante en el desarrollo del mercado común centroamericano. En efecto, las primeras estimaciones resultantes de los cálculos mencionados indican que de casi 980 millones de dólares en que habría de crecer la producción industrial entre 1960 y 1970, 658 o sea las dos terceras partes aproximadamente corresponderían a este tipo de productos. Para alcanzar incrementos de tan elevada magnitud, sería necesario, entre otras cosas, aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece la base regional de mercado que se ha creado recientemente. En el caso de las industrias tradicionales, esto implicaría la especialización de la producción por plantas, la modernización de su maquinaria y equipo y el aumento de su capacidad hasta alcanzar tamaños más económicos. De esta manera se lograría aumentar la productividad y asegurar precios más asequibles a los niveles de

^{2/} Esto supondrá duplicar en promedio la inversión neta anual en el sector manufacturero —que en 1960 alcanzaba una cifra de 45 millones de dólares— o, en otros términos, hacer crecer su monto anual hasta alcanzar al fin de los 10 años una cantidad cercana a los 140 millones de dólares. Estos cálculos se basan en proyecciones de la demanda industrial derivadas, rama por rama, de la meta global de crecimiento y de los coeficientes correspondientes de elasticidad-ingreso de la demanda. Con base en estas proyecciones, el incremento requerido en la producción interna se calculó por diferencia, a partir de la capacidad para importar prevista. Una vez calculado este incremento, el monto de la inversión neta se estimó con el auxilio de coeficientes aplicables a la relación producto-capital, por ramas industriales.

ingreso de la población consumidora. Podría asimismo aprovecharse la capacidad disponible con mayor eficacia e intensificarse la sustitución de importaciones alcanzada hasta ahora.

Estas tareas plantean problemas de carácter eminentemente regional, cuya solución requiere del concurso tanto de los gobiernos miembros como de los productores ya establecidos en los distintos países. Es evidente, por ejemplo, que la especialización de la producción de plantas localizadas en un país determinado dependerá de las decisiones que en el mismo campo adopten las empresas ubicadas en el resto del mercado común. De otro lado, es necesario que las inversiones en capacidad productiva adicional dentro de estas industrias se decidan con una visión regional de conjunto, a la luz de las necesidades que no podrían cubrirse a través de los programas de especialización y modernización. Así, antes que resultar en pérdidas de las cuantiosas inversiones ya efectuadas en estas actividades, su crecimiento en el futuro habría de apoyarse en la base productiva disponible para transformarla, modernizarla y ampliarla.

La satisfacción de la demanda de bienes de consumo con producción centroamericana no podría lograrse con base en la actual estructura industrial, por su poca diversificación y por concentrarse, como se ha visto, en un corto número de manufacturas ligeras. Además, para ello se requerirá continuar impulsando la sustitución directa de importaciones en todos aquellos rubros adicionales en que ello resulte factible por el tamaño del mercado y por justificarlo así las condiciones vigentes por el lado de la oferta. Hay que destacar que las limitaciones observadas hasta ahora en el proceso de industrialización se vinculan con el escaso dinamismo de sus principales componentes, tanto por el hecho de que están orientados hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos de menores ingresos, como por la circunstancia de que, habiendo llegado a cubrir altas proporciones de la oferta interna en algunos casos, encuentran pocos estímulos adicionales de expansión en la sustitución de importaciones.

La producción de bienes de consumo que hoy día no se fabrican en Centroamérica conduciría a atenuar las tendencias al desequilibrio de la balanza de pagos derivadas de las condiciones en que habrán de seguir evolucionando las exportaciones tradicionales y de las crecientes necesidades

/de importación

de importación que plantea el proceso mismo de desarrollo económico. En el mismo sentido, habría de actuar la especialización y tecnificación de las industrias tradicionales, ya que tal proceso permitirá cubrir una proporción más elevada de las necesidades con producción centroamericana.

4. Necesidad de diversificar la base industrial centroamericana

Si la industrialización siguiera centrándose en las ramas productoras de bienes de consumo, manteniendo unilateralmente la pauta tradicional, sus posibilidades de desarrollo serían más bien limitadas. Salvo por los incrementos de la demanda a que podrían dar lugar las reducciones de costos y precios derivados de la modernización de las industrias ya establecidas, y en ausencia de cambios profundos en la distribución de la riqueza y el ingreso, dichas ramas de actividad tenderán a crecer con relativa lentitud, en función del incremento demográfico y de los ingresos generados por las exportaciones agrícolas.

Por otra parte, las condiciones básicas de la industrialización dentro de los mercados nacionales, han dado lugar a un proceso incompleto de sustitución de importaciones, ciertamente inferior al de las posibilidades que ofrece la demanda regional, dentro del cual se ha requerido en apreciable medida de materias primas, productos intermedios y bienes de capital adquiridos en el exterior. Ello explica en parte la insuficiencia del sector para impulsar un proceso integral de desarrollo económico. En efecto, incluso cuando las exportaciones tradicionales se desarrollaron en condiciones favorables, los incrementos en los ingresos de la población, derivados por ejemplo de mejores precios o de mayores ventas al exterior, se trajeron en aumentos proporcionalmente mayores de las importaciones que de la producción centroamericana, tanto para atender la demanda de bienes de consumo que no se producían internamente, como para satisfacer las necesidades de insumos de las industrias ya establecidas. Si este fenómeno siguiera prevaleciendo con idénticas características en Centroamérica, las limitaciones de la capacidad para importar —que, como se ha visto, continuarán manifestándose— bien podrían obstaculizar las posibilidades mismas de crecimiento de las industrias de bienes de consumo.

/Resulta

Resulta evidente, pues, que para alcanzar un ritmo de industrialización como el requerido, las inversiones tendrían que orientarse hacia el establecimiento de actividades distintas a las que producen bienes de consumo y, por lo que hace a estas últimas, hacia la creación de condiciones de abastecimiento de los elementos que necesita para su producción, distintas a las que han caracterizado su desarrollo hasta ahora. Ambas cuestiones están estrechamente vinculadas, ya que esas industrias nuevas no son otras que las ramas productoras de bienes de capital y productos intermedios—por ejemplo, sosa cáustica, ácido sulfúrico, pulpa y papel, fibra de rayón, insecticidas, fertilizantes, llantas, cemento, caucho, acero, vidrio, derivados del petróleo, y plásticos—, y que el elemento diferente en la nueva pauta de crecimiento de las que fabrican artículos de consumo sería precisamente la utilización de insumos de origen centroamericano, además del proceso de especialización y tecnificación a que se ha hecho referencia.

La producción en el área de bienes de capital y productos intermedios constituirá la fuente de estos insumos, permitirá un mejor aprovechamiento de los estímulos a la actividad productiva interna que se derivan del aumento de la demanda y facilitarán la ampliación del proceso de sustitución de importaciones, que hasta ahora se ha limitado a los bienes de consumo final, comprendiendo ahora, además, los productos que entran en su fabricación. No menos importantes son las posibilidades de crecimiento que se abren a estas industrias en función del empleo de sus productos en otros sectores de la economía, como la agricultura, la industria de la construcción y las obras públicas. Los estudios efectuados hasta la fecha sugieren que estas posibilidades podrían ser de una significación todavía mayor para Centroamérica en las siguientes etapas de su desarrollo.

Todo esto —la especialización y modernización de las industrias tradicionales, el establecimiento de nuevas industrias productoras de artículos de consumo y el impulso a la producción de bienes de capital y productos intermedios— aportaría importantes elementos para ir articulando los actuales sectores manufactureros nacionales en un sistema de alcance regional y suministraría la base productiva necesaria para continuar expandiendo el comercio intercentroamericano en el futuro. Sobre esto último queda claro que, una vez agotada la demanda adicional de bienes de consumo que se ha creado con el libre comercio y la equiparación arancelaria, el crecimiento del intercambio a un ritmo elevado tendrá que ocurrir simultáneamente con una diversificación de su composición actual.

5. Desarrollo de las industrias básicas

Las actividades productoras de bienes de capital y productos intermedios son las que aquí se denominan industrias básicas. Son básicas en el sentido de que crean condiciones materiales para el desenvolvimiento del sector manufacturero y de que, debidamente apoyadas en la explotación de recursos naturales propios de la región, liberan el nivel de actividad económica en otros campos, como los antes mencionados, de las limitaciones que podrían surgir de una reducida capacidad para importar los insumos manufacturados que requieran.

El carácter básico de estas industrias se deriva de las relaciones de interdependencia que las ligan entre sí y con otras ramas industriales y sectores productivos. Sus productos se utilizan en una serie de actividades conexas y colaterales, en tanto que ellas mismas adquieren de aquéllas proporciones apreciables de los factores de producción que necesitan. De esta manera, cualquier impulso de crecimiento en alguno de los componentes repercutirá favorablemente en los demás, a través de mayores demandas para su producción o de menores precios y mejores condiciones de abastecimiento de sus necesidades de insumos. En vez de agotarse en una sola etapa, la industrialización que podría alcanzarse a consecuencia de un ensanchamiento de la demanda, ya sea por un aumento de los ingresos de las exportaciones o, como en Centroamérica, por el establecimiento del mercado común, se prolongaría en un proceso más largo, ramificándose además a nuevas etapas y a otras actividades productivas.

Tan importante como la iniciación de la producción de estas industrias, es su establecimiento en términos adecuados de tamaño, localización, técnica y composición de la producción misma. De hecho, estas condiciones son determinantes en la pauta que haya de seguir el crecimiento ulterior del sector industrial. Por ejemplo, la adopción de procesos relativamente atrasados o la elección de tamaños demasiado pequeños de planta en las ramas manufactureras básicas, puede determinar bajos niveles de eficiencia productiva y elevaciones de costos que tenderían a obstaculizar el establecimiento de actividades colaterales, a reducir las posibilidades de expansión de las existentes y a debilitar la posición competitiva frente a otros países.

/Así pues,

Así pues, se necesita identificar grupos de industrias en que la instalación de una fábrica cree condiciones propicias para que aparezcan otras, que a su vez tiendan a reforzar la posición de las que las precedieron, formando así un núcleo dinámico de crecimiento. Por ello, la evaluación aislada de una técnica o de un proceso productivo puede conducir a conclusiones equivocadas, al no tomar en cuenta el conjunto de beneficios de una serie de actividades complementarias. Los complejos industriales constituyen una clara ilustración de este punto. Así por ejemplo, la instalación de una refinería con base en ciertos procesos técnicos y de determinada capacidad puede parecer una decisión intrascendente si se considera en forma unilateral, pero la perspectiva podría cambiar radicalmente si se analiza como un posible punto focal del crecimiento de una gama de actividades derivadas con vistas al mercado regional.

Las zonas industrializadas que han alcanzado un grado alto de diversificación y complementariedad en su aparato productivo están en posición ventajosa para facilitar el proceso de inversión en virtud de que las plantas o los proyectos nuevos que se establecen pueden gozar de inmediato de las condiciones favorables creadas por la inversión que les precedió. La situación es distinta en los países en vías de desarrollo, en donde es característica predominante la debilidad de las relaciones entre distintos sectores y ramas de actividad. De aquí que la promoción de empresas y actividades complementarias revista una importancia mayor y sea en muchos casos condición necesaria para que la inversión tenga lugar. Lo anterior es particularmente válido en el sector industrial centroamericano, pues las características de los mercados nacionales han impedido crear una serie de manufacturas básicas, y en general establecer una sólida trabazón de relaciones entre las distintas ramas del sector.

6. Relación entre la política industrial y la política comercial centroamericana

La expansión del sector manufacturero en la próxima década recibirá su principal estímulo de la sustitución de importaciones dentro del mercado centroamericano. Sin embargo, si se quiere lograr un ritmo de crecimiento de la

/economía

economía regional suficiente para elevar el nivel de vida de la población y absorber el excedente de mano de obra en las actividades primarias o en servicios improductivos, la política de industrialización no podrá descansar exclusivamente en las posibilidades que ofrece el mercado común. Ello es así porque este mercado es insuficiente para sustentar algunas industrias básicas en cuyo desarrollo podría contarse con una amplia base de recursos naturales propios de la región como las reservas forestales y pesqueras y ciertos yacimientos minerales. Incluso en el caso de las industrias productoras de bienes de consumo, la demanda centroamericana tenderá a imponer límites al grado de especialización que sería necesario para lograr aumentos apreciables en la productividad.

Si a estas consideraciones se agrega la necesidad de fortalecer el sector externo de las economías del Istmo, queda claro que la política de industrialización tendrá que apoyarse en el futuro en una activa política comercial, tendiente a promover la exportación de productos manufacturados a otros países o grupos de países. A este respecto el objetivo de la política centroamericana no se limitaría a la concertación de arreglos comerciales para la apertura de mercados adicionales a las exportaciones. De igual importancia sería el establecimiento de acuerdos con terceros países o grupos de países en materia de inversión de capital y de transferencia de técnicas que contribuyan al crecimiento del sector industrial.

Se trataría con ello de ampliar selectivamente la estructura manufacturera de manera tal que, aprovechando las ventajas que ofrece la tecnología moderna, y mediante la eficiente explotación de recursos naturales de la región, pueda asegurarse una posición competitiva en el exterior por lo menos a un grupo determinado de industrias. Paralelamente se iría estableciendo una pauta de especialización del comercio exterior que descansa menos en las exportaciones de productos primarios y se oriente en forma creciente hacia manufacturas en que puedan lograrse niveles adecuados de productividad. El sentido de una política de industrialización de esta naturaleza no sería el de sustituir importaciones para lograr simplemente el máximo de

/autarquía.

autarquía. Por el contrario, lo que se requeriría es inducir un cambio estructural en la producción interna y en el comercio exterior, que abra nuevas o mejores perspectivas de crecimiento. Tampoco se trataría nada más de incrementar los ingresos del exterior mediante el aumento de las exportaciones de artículos manufacturados. De igual o mayor importancia sería el objetivo de estimular en esa forma el desarrollo de otras inversiones y el establecimiento de otras actividades productivas.

/III. NECESIDAD

III. NECESIDAD DE UNA ACCION CENTROAMERICANA DE PROMOCION INDUSTRIAL

1. Alcance de los instrumentos de política industrial

El establecimiento en condiciones adecuadas de las industrias básicas para el desarrollo manufacturero de Centroamérica y, en general, la transformación de la pauta de industrialización en estos países plantean importantes requisitos. Para hacerles frente, es indispensable en primer lugar dar plena aplicación a todos los tratados básicos del mercado común, acelerando el perfeccionamiento del libre comercio y de la tarifa uniforme a la importación; poniendo en vigencia, a la mayor brevedad, aquellos que —como el de incentivos fiscales y el primer protocolo al régimen de industrias— no se han empezado a utilizar en la práctica, y elaborando y suscribiendo aquellos otros que todavía faltan, como el protocolo sobre industrias de ensamble,

Con igual claridad ha de verse que es también indispensable mejorar las modalidades de aplicación de los tratados y demás instrumentos que se han venido adoptando y estableciendo. En efecto, el carácter pasivo de los convenios existentes, en virtud del cual la materialización de sus estímulos queda librada a iniciativas que pueden o no producirse o llevarse a cabo, y la ausencia de una acción regional para aplicar dichos instrumentos en favor de un programa enteramente centroamericano de desarrollo industrial, podrían restarles fuerza en la práctica. Ello implicaría que los esfuerzos de inversión tendiesen a concentrarse en el nivel nacional y se dejaran de aprovechar el vigor y dinamismo que podría tener el esfuerzo conjunto de los países.

Hay que distinguir los instrumentos generales de la integración de aquellos que tienen campos y propósitos específicos. Los instrumentos generales —el libre comercio y la tarifa uniforme a la importación— se aplican automática y obligatoriamente. Están llamados a establecer un clima apropiado para el desarrollo regional, y determinan condiciones, también generales, que propician la expansión de la actividad productiva. Desde este punto de vista, su vigencia tiene efectos importantes que, incluso durante el corto período en que se han aplicado, se han traducido en incremento relativamente satisfactorios de la producción industrial y, sobre todo, del comercio intercentroamericano de artículos manufacturados.

/Pero de la

Pero de la misma manera queda claro que estos instrumentos no establecen condiciones suficientes para que la inversión industrial se produzca en los volúmenes y campos que hace falta cubrir. Es obvio que la realización de esto último dependerá también de muchos otros factores: financiamiento, disponibilidad de recursos técnicos, organización y conocimiento del mercado, etc..

Por su parte, la aplicación de los instrumentos específicos sí queda sujeta en todos los casos a la presentación de las correspondientes solicitudes. Tanto en relación con el régimen de industrias como en lo que atañe al convenio de incentivos fiscales, por ejemplo, la concesión de beneficios y la misma posibilidad de ejercer su influencia en la realidad económica dependen de las acciones que la iniciativa industrial lleve a cabo para ello. De igual modo, las actividades del ICAITI y los programas de crédito del BCIE están condicionados actualmente por el nivel y naturaleza de las manifestaciones de la demanda que sobre sus recursos establezcan los grupos industriales todavía incipientes de Centroamérica.

Todo lo anterior sugiere que la política industrial centroamericana podría carecer de suficiente eficacia si —apoyándose de modo exclusivo en sus actuales instrumentos legales e institucionales— continuara dependiendo de la forma pasiva de aplicación de los mismos. También denota que la eliminación de este riesgo no estriba, necesariamente, en la suscripción de tratados adicionales, ni tampoco en el establecimiento de nuevas instituciones.

2. Nuevas modalidades para una política centroamericana de fomento

La solución debe buscarse en otra parte y específicamente —con el conjunto de instrumentos disponibles en la actualidad— en modalidades para su aplicación que aseguren el eficaz cumplimiento de los objetivos que persiguen. Esa solución consistiría en imprimir a dichos instrumentos una dimensión positiva de acción a través de un esfuerzo deliberado para canalizar —en los volúmenes adecuados— ahorro centroamericano y fondos de capital provenientes del exterior hacia las inversiones industriales, y para lograr el oportuno establecimiento de las actividades productivas que determinarán la transformación de la pauta centroamericana de industrialización.

/En realidad,

En realidad, esta idea se ha planteado prácticamente desde el principio del programa de integración, y ha inspirado algunas de las acciones que han tomado los gobiernos en este campo. Se trataría ahora de completarla y, sobre todo, de traducirla en un esfuerzo integral en función de objetivos concretos.

Habría que comenzar, entonces, por determinar cuáles industrias sería necesario establecer en períodos y con prioridades determinados, y organizar una labor concertada para su promoción, asociando a ella a los industriales privados a cuyo cargo quedarían y, en su caso, estableciendo formas apropiadas de vinculación con industriales e inversionistas de fuera del área; colaborando en la formación de las respectivas empresas; asegurando la preparación de proyectos en condiciones técnicas adecuadas; allegando y asignando los recursos financieros requeridos, tanto de crédito como de capital, incluso el capital de trabajo; formando oportunamente los cuadros del personal calificado y especializado, y complementando todo ello mediante el otorgamiento expedito de todos los beneficios legales existentes, de tipo nacional y regional.

Hay una estrecha relación entre las medidas ejecutivas de promoción y esta modalidad de aplicación de los tratados y de operación de las instituciones, que habría de producirse en un sólo esfuerzo para impulsar y realizar la industrialización regional. Una vez establecidos los tratados y mecanismos requeridos, resulta evidente que su existencia sólo adquiere pleno sentido —ganando en profundidad y amplitud de posibilidades— en función de aquellas medidas de promoción que se tomen para llevar a la práctica los enunciados de sus textos y estatutos constitutivos.

Este tipo de esfuerzo plantea importantes requisitos que habrían de formularse y llenarse dentro de programas nacionales de desarrollo industrial, impartiendo así una mayor eficacia a las actividades que hoy se realizan a ese nivel. Pero no bastaría esto para dar el impulso necesario a la industrialización, ni para transformar la estructura manufacturera conforme a los requerimientos del desarrollo económico. Al menos

/en lo que

en lo que se refiere al desarrollo de las industrias básicas y a la especialización y modernización de las ramas tradicionales, se precisaría aunar y organizar todos los medios de que disponen los cinco países en una tarea conjunta.

Los obstáculos al desarrollo sobre una base nacional no se circunscriben en estos países al reducido tamaño de sus mercados de productos. Son también limitadas sus disponibilidades de capital, y de recursos empresariales. Hay pues, lógicamente, una relación orgánica entre las posibilidades del mercado nacional, por una parte, y la capacidad también nacional para aprovecharlas, por otra. Al transformarse los cinco mercados nacionales en uno sólo de tipo regional, ampliándose consecuentemente el número y las condiciones de las oportunidades de inversión, dicha capacidad nacional también tiene que ampliarse para realizarlas.

A fin de establecer una nueva relación congruente con las posibilidades del mercado común, resulta necesario articular los recursos técnicos, legales, institucionales y financieros en un núcleo también común de medios destinados a dotarlo de su correspondiente base productiva, comenzando por orientar en una sola dirección regional las escasas disponibilidades nacionales.

Esta necesidad se refiere tanto a la especialización de las industrias tradicionales existentes, como al establecimiento de las ramas de actividad nuevas y de carácter básico para la industrialización en el futuro, pero es particularmente acusada en relación con estas últimas. Si bien se ve, en el caso de las primeras se cuenta ya en Centroamérica con una base de conocimiento sobre producciones, procesos y posibilidades, que facilitará en cierto modo los esfuerzos de tipo regional que se hagan para ampliar la capacidad instalada en plantas de mayor tamaño, y para especializar la producción, reemplazar los equipos anticuados e implantar las técnicas más modernas. En cambio, la situación es muy distinta en cuando a las ramas básicas de actividad, pues con ellas se trata de establecer en Centroamérica formas de industrialización poco conocidas, de técnica compleja y altas exigencias de recursos de personal especializado, con requisitos de inversión muy superiores a los que están habituados a cubrir los empresarios de estos países y que plantean problemas nuevos de comercialización y mercados.

No debe perderse de vista que el de Centroamérica, a diferencia de otros movimientos multilaterales de cooperación económica, no persigue simplemente finalidades comerciales. Se orienta también hacia el objetivo — que por lo demás es condición esencial para asegurar la viabilidad de un proceso de crecimiento sostenido en los países miembros — de transformar a cinco economías precariamente apoyadas sobre bases nacionales en un sistema productivo de más amplias posibilidades. En el caso de la industrialización, el mercado común podría conducir a un cierto desarrollo y mejoramiento de los actuales sectores manufactureros. Pero sería difícil que llevase al aprovechamiento de sus principales oportunidades, en parte por la dispersión de esfuerzos, y en parte porque estos tenderían a neutralizarse recíprocamente. A este respecto, un proceso de desarrollo que se organiza a base de una aguda competencia entre países es contradictorio con el objetivo esencial de unificación económica centroamericana que se persigue.

La reorganización de la promoción industrial en los dos campos que se han señalado permitiría juzgar las diversas iniciativas en sus propios méritos, desde un punto de vista centroamericano considerado no ya por una de las partes, sino por todos los países miembros. De esta manera, a la idea de aprovechar país por país las posibilidades de la integración económica en beneficio nacional, a base de esfuerzos también nacionales, se agregaría la otra idea, de realizarlas en provecho regional, apoyándose en impulsos más amplios y vigorosos de alcance centroamericano. Se propiciaría así una mayor comunidad de intereses y se vería entonces que por encima de las tendencias estrechas para que las industrias se establezcan en países determinados, hay un interés solidario de todos para fincarlas en los lugares más apropiados y en los términos requeridos, ya que, en definitiva, de esto dependerá en gran medida el tipo y rapidez que asuma su desarrollo económico en el futuro.

/IV. PRINCIPALES

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS PARA LA PROMOCION DE INDUSTRIAS BASICAS

1. Carácter y alcance de la promoción industrial centroamericana

La labor de promoción industrial que ha quedado planteada en la sección III se concibe como un esfuerzo conjunto de los organismos de integración en el que se ponen en juego los instrumentos del mercado común a fin de estimular la inversión privada y orientarla hacia aquellas actividades que son de mayor interés en el desarrollo de Centroamérica. Para que esta labor sea eficaz es evidente que el mecanismo de promoción que se adopte no debe ser de carácter restrictivo, con procedimientos rígidos que tiendan a entorpecer u obstaculizar la acción de los inversionistas. Por el contrario, lo que se precisa es facilitar el camino a la iniciativa privada, indicándole las posibilidades de inversión, proporcionándole el apoyo financiero y técnico necesarios para llevar a efecto sus proyectos, promoviendo el financiamiento del exterior, etc.

El impulso al desarrollo manufacturero sobre una base enteramente centroamericana habría de circunscribirse al establecimiento y desarrollo de las industrias básicas de escala regional y la especialización y modernización de las principales industrias tradicionales. El amplio campo de la sustitución de importaciones de bienes de consumo, del aumento de la producción de esos productos en términos de industrias de tamaño subregional y de las que exportan al resto de Centroamérica apoyándose principalmente en un mercado nacional, continuaría siendo objeto de promoción al nivel de cada país.

Por otra parte, a medida que se vayan terminando los planes nacionales de desarrollo industrial que en forma coordinada se están elaborando en los cinco países con el asesoramiento de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, los aspectos regionales de la industrialización podrán formularse con mayor precisión, incorporándose y suministrando orientaciones al esfuerzo centroamericano de promoción.

Cabe mencionar que los bancos e instituciones nacionales de fomento industrial tendrían en este esfuerzo regional de promoción un papel estratégico, además de la participación tan importante que a este respecto han venido jugando, y habrán de seguir desempeñando, dichas instituciones al nivel nacional.

/En las

En las páginas que siguen se plantean las medidas que podrían tomarse en relación con las industrias básicas. Los aspectos referentes a la especialización y tecnificación de las tradicionales podrían considerarse posteriormente, teniendo en cuenta los estudios que al respecto está realizando la SIECA, la secretaría de la CEPAL y la Misión Conjunta.

2. Fases y secuencia de las acciones de promoción

a) Definición de las industrias básicas

Como primer paso en la tarea de promoción habría que determinar las ramas de actividad que están llamadas a desempeñar un papel estratégico en la siguiente fase de la industrialización en Centroamérica, y que recibirían el mayor apoyo por parte de los organismos regionales, con objeto de asegurar su establecimiento durante la próxima década.

Los estudios que desde 1955 viene realizando la secretaría de la CEPAL, con la colaboración de expertos de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, han permitido aclarar que dichas ramas de actividad corresponderían de modo principal a las industrias química y mecánica, y darían lugar a la producción de materias primas, productos intermedios y envases para otras industrias manufactureras, la agricultura y la industria de la construcción, así como al establecimiento de bases para la formación de los primeros complejos industriales centroamericanos. Se incluirían también las industrias destinadas principalmente a la exportación, así como algunas actividades de ensamble que —como se verá en la sección V— constituirían en ciertos casos la primera fase hacia el establecimiento de industrias básicas de escala regional.

Esos estudios permitirían elaborar una lista de industrias básicas que incluya los datos, informaciones y elementos de juicio pertinentes, complementando los trabajos ya efectuados por la secretaría de la CEPAL con los que está preparando la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica y otros que se han formulado en los distintos países miembros. En vista de la información y conocimientos ya disponibles, es ésta una tarea que podría

/terminarse

terminarse en pocos meses, sin dejar de cubrir las principales ramas de actividad a establecer, por ejemplo, a lo largo de los próximos diez años.^{3/} Una vez terminado, el proyecto respectivo se examinaría y revisaría en el seno del Consejo Ejecutivo del Tratado General, y sería luego sometido a la consideración y aprobación final, en su caso, del Consejo Económico Centroamericano.

La aprobación de la lista de industrias básicas por el Consejo Económico establecería el compromiso de los gobiernos de continuar tratando y decidiendo en forma conjunta sobre los proyectos que se presenten, y de impulsar deliberadamente de la misma manera, y con la más alta prelación, el establecimiento de dichas ramas de actividad en las condiciones más adecuadas para Centroamérica.

Esto no quiere decir que sólo los proyectos correspondientes a las industrias de la lista serían objeto de promoción. Es evidente que igual tratamiento habrán de merecer iniciativas que, a la luz de idénticos criterios, revistieran el mismo interés para la región. En este sentido, la lista serviría como marco de referencia para la coordinación de la política de desarrollo industrial al nivel centroamericano.

b) Presentación de proyectos por parte de la iniciativa privada

Una vez aprobada la lista, se le daría la más amplia divulgación, con objeto de orientar la elaboración de proyectos por parte de los interesados. Al mismo tiempo, se iniciaría una activa y vigorosa promoción entre la iniciativa privada. Podrían también fijarse plazos iniciales para la presentación de proyectos, atendiendo a las características de cada industria, y teniendo en cuenta el avance logrado en los estudios de factibilidad para determinadas ramas industriales.

Los proyectos se someterían directamente al nivel centroamericano y serían tratados conjuntamente por los gobiernos en las instituciones de la integración económica. De la misma manera, las solicitudes que se presenten a las autoridades nacionales serían cursadas por éstas a los organismos regionales, a fin de que las decisiones se tomaran siempre en el ámbito del

^{3/} Por su parte, y en cumplimiento de la resolución 121 (CCE), la secretaría de la CEPAL emprenderá en 1964 un nuevo programa de investigaciones sobre el sector manufacturero en Centroamérica.

mercado común en su conjunto. Tendería así a eliminarse el recorrido que hoy día hacen muchos promotores de inversiones por los cinco países, frecuentemente con el propósito de determinar la localización más conveniente no desde el punto de vista del desarrollo regional, sino desde el ángulo de los beneficios máximos que sea dable conseguir en alguno de ellos.

Sería de suma importancia proceder con rapidez a una evaluación de fondo de los proyectos presentados y, en su caso, proporcionarles todos los medios de apoyo disponibles para asegurar su pronta realización. Para ello, una vez transcurridos los plazos y efectuados los estudios correspondientes, el Consejo Económico, auxiliado por el Consejo Ejecutivo y demás organismos de la integración, escogería los que se adaptaran mejor a las condiciones y necesidades de la región, y adoptaría en el momento oportuno, y dentro de plazos también predeterminados, los acuerdos respectivos, señalando en cada caso los beneficios e instrumentos de la integración económica aplicables. Cabe aclarar con referencia a los demás proyectos, que el hecho de que no fuesen seleccionados no entrañaría prohibición a su establecimiento, sino más bien que no sería objeto de promoción por parte de los gobiernos centroamericanos.

c) Estudios por ramas de actividad industrial

La adopción de una lista de industrias básicas por el Consejo Económico, establecería también el orden de prioridad para la asignación de recursos y para las demás acciones de promoción de la actividad manufacturera de los organismos centroamericanos de integración. Es posible que en algunos casos, las iniciativas que se presenten sean en principio reducidas en cuanto a su número y grado de elaboración. Se sugeriría entonces que dichos organismos impulsen su terminación y, en su caso, la preparación de los proyectos que haga falta. Con tal fin estos organismos necesitarían disponer de conocimientos básicos sobre la presente estructura industrial de Centroamérica, la evolución que habría de imprimirse en el futuro, en función del tamaño presente y potencial del mercado, y de las condiciones de oferta en cuanto a los recursos naturales, técnicos y humanos de la región. Esto entrañaría la realización de una serie de estudios por ramas de actividad industrial, a fin de contar con elementos de juicio respecto del

/numero y

número y capacidad de las plantas que convendría establecer durante períodos determinados y en relación con magnitudes también determinadas del mercado disponible. Se contaría también con información detallada sobre las materias primas, envases, productos semielaborados y bienes de capital de origen centroamericano que podrían utilizarse por estar ya disponibles, o cuya producción cabría iniciar como resultado del establecimiento de estas industrias. Se derivarían además apreciaciones acerca de los criterios para la elección de técnicas y estimaciones sobre requisitos de inversión, condiciones de costos y precios, y efectos previsibles sobre la balanza de pagos.

d) Estudios de factibilidad, preparación, financiamiento y ejecución de los proyectos

Las investigaciones por ramas industriales suministrarían datos para evaluar en forma adecuada las iniciativas que se presenten.^{4/} Pero además servirían de base para continuar impulsando el esfuerzo de promoción, primeramente a través de la preparación de estudios completos de factibilidad y la formación de grupos de inversionistas interesados y, después, mediante la formulación de los proyectos de diseño e ingeniería de las plantas, la formación y financiamiento de las empresas, construcción de las instalaciones y puesta en marcha de sus actividades de producción y distribución. Una vez disponibles los estudios por ramas y los de factibilidad, sería indispensable que bancos e institutos nacionales de fomento participaran activamente en todo este proceso, junto con los organismos regionales de la integración.

De esta manera, la promoción de las industrias básicas quedaría establecida como un proceso completo que, empezando con la identificación de posibilidades de inversión, se prolongaría ininterrumpidamente hasta terminar con la ejecución de los proyectos.

^{4/} No obstante, es claro que la promoción de determinadas industrias que obviamente son viables y de directo y urgente interés para Centroamérica, no tendrá por qué demorarse para esperar los resultados de estas investigaciones.

3. Mecanismos institucionales y necesidades de recursos técnicos y financieros

A fin de llevar a la práctica todo este esfuerzo de promoción de las industrias básicas en Centroamérica, la acción de los gobiernos habría de apoyarse en tres elementos principales. En primer lugar, se requeriría coordinar las actividades de las instituciones regionales de fomento e integración. En segundo lugar, habría que constituir un núcleo de recursos técnicos de alta calidad, debidamente complementado y fortalecido con servicios similares provenientes del exterior. Finalmente, sería indispensable disponer de suficientes recursos financieros para cubrir los costos de los trabajos de preparación y evaluación de proyectos, y para respaldar su ejecución con aportaciones de los propios países centroamericanos. En torno a esos tres elementos, habría que estimular la acción de la iniciativa privada regional y extranjera y la de los organismos nacionales de fomento industrial, aprovechando al mismo tiempo la experiencia de otros países, mediante una estrecha colaboración con instituciones técnicas y de financiamiento similares a las que ya existen en la región.

a) Mecanismos institucionales

Debe señalarse como factor positivo, que existen ya en Centroamérica los elementos necesarios para establecer una base institucional como la que se requiere. Estos son los distintos organismos de la integración económica que han creado los gobiernos durante los últimos años. Debidamente orientados por el Consejo Económico, de modo directo, o a través respectivamente de su Comité Directivo, su Asamblea de Gobernadores y el Consejo Ejecutivo del Tratado General, el ICAITI, el BCIE y la SIECA habrían de desempeñar un papel crucial en todas estas tareas, los dos primeros dentro de sus esferas especializadas y la última con las funciones que le corresponden en materia de administración y aplicación de los tratados y convenios vigentes.

En este sentido, convendría formar un comité integrado por el Director del ICAITI, el Presidente del BCIE y el Secretario General de la SIECA, que actuando directamente, y a través de grupos técnicos de trabajo,

/estableciera

estableciera una adecuada coordinación entre las tres entidades, así como entre ellas y los institutos nacionales de fomento industrial, al nivel operativo de sus respectivos programas de actividad, y sentara las bases para llevar a cabo eficazmente el programa de promoción. Inmediatamente sus tareas comprenderían, además, los estudios tendientes a identificar las industrias básicas que habrían de ser objeto de promoción, siguiendo luego con la evaluación de proyectos, la orientación de los estudios por ramas de actividad y demás medidas que forman el conjunto de aspectos técnicos, económicos, legales y financieros de la promoción industrial.

Por lo que hace al ICAITI, la formulación de objetivos concretos en cuanto al tipo de industrias que se persigue crear y las prioridades que se le asignen, definiría con toda claridad sus necesidades inmediatas de personal especializado como organismo consultor y evaluador de proyectos,^{5/} así como la magnitud y naturaleza de los servicios de investigación tecnológica e industrial que deberían buscarse en el exterior. De la misma manera quedaría definido el contenido que habría de darse a su programa de investigación de recursos naturales, paralela o adicionalmente a los estudios de más largo plazo que figuran dentro del proyecto de catastro que patrocina el BCIE. Podría asimismo el ICAITI identificar las necesidades de las industrias básicas por establecer, en materia de personal técnico y administrativo especializado y de mano de obra calificada y, sobre esa base, formular y ejecutar oportunamente los programas que se requieren para su formación.

Por su parte, el BCIE podría entonces cuantificar los recursos financieros necesarios durante períodos determinados para establecer las industrias básicas, y analizar y estimar las posibilidades de financiamiento interno. También podría formular recomendaciones para canalizar el ahorro centroamericano hacia dichas industrias en los volúmenes necesarios, estudiar las fuentes de financiamiento externo y proyectar las modalidades más

^{5/} Por lo demás, es ésta una de las principales funciones que habrá de desempeñar el ICAITI en el futuro, no sólo para facilitar la transmisión de la tecnología contemporánea y centroamericana, sino también para desempeñar cabalmente las funciones que en esta materia se le han asignado en distintos tratados de la integración económica.

apropiadas para obtener el que se requiriera y, en general, fijar la participación que habría de tomar la propia institución en todo este proceso.

A este respecto, el BCIE podría actuar como factor aglutinante del capital centroamericano, ayudando a organizar grupos de inversionistas de la región,^{6/} estimulando su participación en función de metas concretas para cada industria, participando con sus propios recursos en la capitalización de determinadas empresas y otorgándoles facilidades de crédito, sirviendo como agente intermediario en la colocación de valores y otros títulos, e ideando la organización financiera y otras modalidades de las empresas que habrían de formarse. Podría además el BCIE servir como elemento catalizador para obtener el capital del exterior que hiciese falta, arreglando créditos de distintas fuentes, interesando a inversionistas no centroamericanos e impulsando su asociación con los grupos locales.

^{6/} Es ésta una de las principales condiciones que habría que llenar en cualquier intento que se hiciera para lograr la participación del capital local en las industrias nuevas, de escala regional. La experiencia disponible indica que, dada la magnitud de las inversiones, dicha participación sólo puede realizarse mediante la asociación de intereses nacionales en grupos más fuertes de carácter centroamericano.

b) Necesidades de recursos técnicos

La constitución de un núcleo técnico propio y de servicios complementarios idóneos es quizá el requisito fundamental que habría que llenar en cualquier esfuerzo de promoción industrial. Durante los últimos años se ha avanzado en el ICAITI en la formación de personal capacitado para la investigación tecnológica e industrial. Por su parte, en el corto lapso que ha transcurrido desde su fundación, el BCIE ha logrado ya formar sus primeros cuadros de personal especializado. De la misma manera, en algunos países los institutos nacionales de fomento han alcanzado progresos satisfactorios en este campo. A partir de estos logros, se trataría de establecer una base mínima de recursos técnicos de los organismos centroamericanos por una parte y, por otra, de completar el faltante —que sería la mayor parte— en el exterior.

Por lo que hace al ICAITI, esta tarea se vería facilitada si se aprobase la recomendación formulada por la reciente misión de estudio de las Naciones Unidas, en el sentido de que la asistencia técnica y financiera del Fondo Especial se extienda por cinco años más, a partir de 1965. En lo que toca al BCIE, cabría considerar el establecimiento, con carácter inmediato, de un departamento de promoción, como instrumento especializado de la entidad para cumplir con la función que le asigna su convenio constitutivo en este campo, dotándolo de recursos financieros propios y foráneos, distintos y adicionales a aquéllos de que ya dispone para su programa actual de crédito. Dentro de un concepto de división racional del trabajo, convendría integrar este departamento con elementos competentes en materias financieras, de crédito, organización y promoción de empresas, asignándose al ICAITI los recursos especializados en los aspectos técnico-industriales propiamente dichos. Grupos de trabajo de ambos organismos y de la SIECA podrían entonces aunar esfuerzos y actuar de consuno en relación con iniciativas concretas propias o provenientes de otras fuentes.

Aun cuando los cuadros técnicos de los organismos de la integración económica habrían de ser necesariamente mayores que los actuales, por las limitaciones financieras y de otra índole seguirían siendo pequeños en sí mismos y en relación con los requerimientos. Como se ha dicho, constituirían

/una base

una base mínima, cuyas actividades, salvo en casos contados, se referirían en lo general a la evaluación de proyectos de inversión y no a la formulación de estudios detallados por ramas de actividad industrial^{7/} ni a la preparación de los proyectos. Es obvio que para esto último se requerirían recursos adicionales de los que no podrían disponer dichos organismos, por su elevado número y por la diversidad de campos de especialización. Son éstos precisamente los servicios que habría que obtener en el exterior, mediante la contratación de firmas de consultores de alta reputación, el establecimiento de relaciones de trabajo con otros institutos de investigación tecnológica e industrial y la concertación de acuerdos de colaboración con instituciones de fomento y entidades de financiamiento internacionales y de otros países. En el caso de las instituciones de fomento de países latinoamericanos, este tipo de acuerdo podría tener la ventaja de facilitar la ampliación de la base regional de mercado, y conducir eventualmente al establecimiento de condiciones para la creación en Centroamérica de industrias productoras de artículos manufacturados para exportación a algunos de esos países.

c) Instrumentos jurídicos

Los convenios que ya han adoptado los gobiernos dentro de la integración económica y, principalmente, el del arancel uniforme a la importación, el de incentivos fiscales, el régimen de industrias de integración y el sistema arancelario especial, son los instrumentos jurídicos que se utilizarían para promover el desarrollo de las industrias básicas en Centroamérica. Cuál habría de ser específicamente el instrumento o la combinación de ellos a utilizar, es asunto que tendría que determinarse para cada caso por el Consejo Económico en la fase inicial de las tareas de promoción.

Cabe destacar que, por lo que hace al régimen de industrias y del sistema arancelario especial, la identificación en términos específicos de las industrias básicas a establecer dentro del mercado común, podría

^{7/} Los estudios que a este respecto se están realizando bajo los auspicios de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica habrán de suministrar información completa sobre distintas ramas básicas de actividad industrial.

servir para que los gobiernos delimitaran de una vez su campo de aplicación, refiriéndolos exclusivamente a estas ramas de actividad, aunque como se ha sugerido, no necesariamente a todas y cada una de ellas. Quedaría entonces aclarado que ni el régimen ni el sistema especial se aplicarían a todas las demás actividades del sector manufacturero, las cuales sólo se regirían por los convenios generales de la integración.

V. EL CASO ESPECIAL DE LAS ACTIVIDADES DE ENSAMBLE

Consideradas como una primera etapa dentro de un proceso de gradual transformación en industrias manufactureras, las actividades de ensamble de ciertos productos industriales son de interés para el desarrollo económico de Centroamérica. En la medida en que se integren a la estructura productiva del mercado común, podrían proporcionar estímulos a la instalación y desarrollo de otras industrias, facilitar el logro de importantes avances tecnológicos en estos países, y contribuir considerablemente a la sustitución de importaciones y, en general, a la industrialización de la unidad económica regional. Vistas desde este ángulo, algunas de esas actividades podrían quedar comprendidas dentro del grupo de las industrias básicas para el crecimiento manufacturero de la región, y figurar en esa categoría como un caso particular. La política centroamericana en materia de ensamble no se concebiría, entonces, solamente en términos de la creación de condiciones que hagan posible su establecimiento. Se definiría también --al igual que en el caso de las industrias básicas-- como un esfuerzo de alcance regional encaminado a lograr su implantación conforme a las necesidades de la integración económica centroamericana.

En el Artículo Transitorio Séptimo del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, las cinco Partes Contratantes se comprometieron a suscribir un Protocolo adicional en que se determinen a) el sistema de incentivos que se aplicará a estas actividades; b) las normas que regularán el intercambio de productos ensamblados dentro del mercado común; c) los requisitos y las obligaciones a que se someterán las plantas ensambladoras en materia de producción o utilización de partes de origen regional, y d) las actividades productoras que podrán acogerse a dicho régimen. En tanto no entre en vigor el Protocolo, las actividades de ensamble que se accjan al Artículo Transitorio mencionado recibirán franquicias por tres años sobre la importación de maquinaria y equipo.

Las actividades de ensamble constituyen un punto de partida para alcanzar objetivos determinados de la política industrial centroamericana. En la práctica, el logro de estos objetivos dependerá de que dichas actividades se establezcan en forma que permita su gradual incorporación a la base productiva del mercado común y de los términos que se fijen para ello desde el comienzo.

/Dentro de

Dentro de los lineamientos generales estipulados en el Artículo Transitorio Séptimo, los elementos de juicio que se presentan en seguida podrían facilitar la elaboración del Protocolo adicional. Estos elementos de juicio se han formulado en el supuesto de que el Protocolo tendrá una estructura similar a la del Convenio y que habrá una relación básica entre las disposiciones de ambos textos. En este sentido, el Protocolo sería fundamentalmente un instrumento complementario.

1. Campo de aplicación

El Protocolo se referiría exclusivamente a aquellas actividades de ensamble correspondientes a las industrias mecánicas, así como a otras ramas de actividad con operaciones mecánicas de ensamble, que se establecieran en Centroamérica sobre la base de una gradual transformación en actividades manufactureras. Para ello se requeriría diferenciar las operaciones de ensamble de las de simple armadura, por una parte, y las de manufactura completa, por otra. Además, sería necesario estipular que los reglamentos respectivos incluirán en cada caso criterios cuantitativos para precisar esa diferenciación. En un sentido estricto, dichos criterios corresponderían a las proporciones mínimas que representan los insumos fabricados por las propias plantas dentro del total de insumos manufacturados que utilizan. Pero en este caso resulta evidente que deberán referirse a las proporciones mínimas de utilización de insumos originarios de Centroamérica.

Al fijar criterios cuantitativos se facilitaría la administración del Protocolo y se evitarían dificultades que podrían de otro modo derivarse de la aplicación de sus disposiciones en el caso de las mismas industrias, ya sea a las actividades de armadura, que son de mucho menor interés para la región, o a las de manufactura, que merecen un apoyo mayor. Se aclararía así que las actividades de armadura y manufactura estarían fuera del alcance del Protocolo.

2. Calificación de las empresas

Dentro de los criterios que se establecieran al definir el campo de aplicación del Protocolo, parecería que las condiciones previstas en el Artículo 4 del Convenio de incentivos fiscales, serían igualmente aplicables a

/las actividades

las actividades de ensamble. Tales condiciones son las siguientes; i) utilización de procesos técnicos modernos y eficientes, compatibles en este caso, con altos niveles de ocupación; ii) producción de artículos que se requirieren para el desarrollo de otras actividades productivas, o para satisfacer necesidades básicas de la población, o que sustituyan artículos que son objeto de importación considerable, o aumenten el volumen de las exportaciones; iii) generación de un valor agregado en el proceso industrial que sea de importancia por su monto total o porcentual, y iv) contribución a un mayor empleo de materias primas o productos semielaborados nacionales o regionales y, en general, de los recursos naturales, humanos o de capital centroamericano.

Convendría que el Protocolo acentuara, como criterios específicos para la calificación de las empresas ensambladoras, el enriquecimiento tecnológico de la economía centroamericana, las perspectivas de un proceso rápido de transformación en manufacturas y el estímulo al desarrollo de otras actividades productivas.

3. Clasificación de las empresas

Como no todas las actividades de ensamble revisten la misma importancia para el crecimiento económico de Centroamérica, sería necesario distinguir entre ellas, a fin de graduar los beneficios otorgables y favorecer adecuadamente a aquéllas que sean de más alto interés. Cabría considerar el establecimiento de dos categorías, atendiendo a la naturaleza y el uso de los productos ensamblados: la primera abarcaría bienes de capital y productos intermedios; la segunda, bienes de consumo duradero.

Esta clasificación coincidiría con dos criterios de importancia para Centroamérica: i) la relación de la industria de ensamble con el desarrollo de otras actividades productivas, y ii) la importancia de los productos ensamblados desde el punto de vista de la defensa de la balanza de pagos.

Respecto de esto último, cabe prever que las necesidades de bienes de capital y productos intermedios de los países del área habrán de continuar aumentando con rapidez. En estas circunstancias, y siempre que no resulte en niveles de costos y precios que rebasen determinados límites, sería factible estimular la producción interna, empezando con las operaciones de

/ensamble,

ensamble, pues de todos modos habría de seguirse importando, ya sea en forma de partes o de artículos terminados.

La situación es distinta en lo que se refiere a bienes de consumo duradero, pues por definición se trata de industrias que no producen artículos de cuya existencia dependa el eficiente funcionamiento de otras ramas de actividad. Asimismo, esos bienes son artículos típicos de consumo de los grupos de altos ingresos, cuyas importaciones podrían limitarse en caso de necesidad, sin que ello ocasionara mayores perjuicios al grueso de la población.

4. Integración de las industrias de ensamble

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo Transitorio mencionado, las empresas ensambladoras que se acojan al Protocolo quedarán sujetas a requisitos y obligaciones en cuanto a la producción o utilización de partes de origen regional. Estos requisitos y obligaciones habrían de determinarse para cada industria, y serían aplicables tanto a las productoras de bienes de capital y productos intermedios, como a las de bienes de consumo duradero. Asimismo, se referirían, no sólo a la proporción inicial de partes producidas en Centroamérica, sino también al aumento de esta proporción y a la utilización gradual de otras producciones de origen igualmente centroamericano, con especificación de plazos para el cumplimiento de las distintas etapas en que se dividiera ese proceso. Tanto la proporción inicial, como las más elevadas a que se llegará con el tiempo, no tendrían necesariamente que originarse en las actividades de la propia planta de ensamble, sino que podrían llenarse —al menos parcialmente— con la producción de otras empresas industriales centroamericanas. Esta orientación ofrecería ciertas ventajas, por cuanto favorecería una más amplia difusión de la propiedad industrial, abriendo al mismo tiempo nuevas posibilidades a la iniciativa privada de la región. Además, y en el caso de actividades de ensamble ya establecidas que pudieran encontrar dificultades para hacerlo directamente por su reducida capacidad la fabricación de partes en otras plantas podría facilitar el cumplimiento de los requisitos del Protocolo, aprovechándose al propio tiempo las ventajas de la producción a mayores escalas.

/La utilización

La utilización por parte de las empresas ensambladoras de piezas producidas en otras plantas de la región plantea varios requisitos. En primer lugar, sería necesario establecer programas de estandarización y tipificación de los componentes susceptibles de ser producidos en el área, a fin de asegurar calidades y especificaciones. En segundo lugar, habría que determinar en cada caso que partes serían producidas por la propia ensambladora y cuales serían adquiridas en otras fuentes centroamericanas. Finalmente, y con referencia a estas últimas, se requeriría establecer programas de promoción industrial para lograr la oportuna disponibilidad de las producciones correspondientes.

Un aspecto estrechamente vinculado al anterior se refiere al número de marcas de los productos ensamblados, así como a la variedad de modelos dentro de cada marca y a la frecuencia con que se cambien sus diseños. Dadas las características del mercado centroamericano, incluso un pequeño número de marcas podría crear considerables obstáculos al proceso ulterior de desarrollo de la industria, al fraccionar excesivamente la demanda y dificultar el aprovechamiento de las ventajas de la producción en gran escala. Trabajar con un número elevado de modelos, o modificarlos con mayor premura de lo que se justificaría en función de la vida útil de los equipos básicos, tendería asimismo a elevar la inversión de los costos por unidad de producción. Así pues, el Protocolo debería contener disposiciones que aseguren --por lo que hace al número de marcas y modelos-- el establecimiento de las actividades de ensamble en las condiciones más económicas. Ello podría lograrse, por ejemplo, otorgando concesiones para el establecimiento de operaciones de ensamble sobre la base de concursos en que los interesados presentaran los proyectos respectivos, a fin de que las autoridades centroamericanas escogieran el que conviniera a los intereses del área.

5. Beneficios

Las exenciones otorgables a las empresas ensambladoras que se acojan al Protocolo podrían ser las mismas del Convenio de incentivos fiscales, incluyendo la deducción por concepto de reinversiones efectuadas en maquinaria y equipo. Se justifica la concesión de los mismos beneficios por cuanto

/el Protocolo

el Protocolo —concebido en la forma descrita— respondería a criterios de orientación selectiva similares a los que se utilizaron para elaborar el Convenio, e incluiría disposiciones adicionales tendientes a asegurar el logro de idénticos objetivos.

En cuanto al monto y plazo de las distintas exenciones, no parecería aconsejable otorgar el mismo tratamiento a las operaciones de ensamble que a las correspondientes industrias manufactureras. De otro lado, y atendiendo a los criterios de prioridad que se han señalado más arriba, los incentivos fiscales aplicables a aquéllas habrían de graduarse según la importancia de las distintas actividades de ensamble para el desarrollo de la unidad económica centroamericana. Para ello, cabría incorporar en el Protocolo disposiciones en virtud de las cuales se otorgaran a las empresas ensambladoras de bienes de capital y productos intermedios que se establecieran inicialmente, los beneficios previstos dentro de la categoría B del Convenio para industrias nuevas, y los de la categoría C a las de bienes de consumo duradero. También habría que considerar las condiciones aplicables en las actividades correspondientes al establecimiento dentro del Protocolo de ensamble adicional, así como los incentivos que en su caso habría de otorgárseles.

De esta manera, las empresas dedicadas al ensamble de bienes de capital y productos intermedios recibirían exención total de derechos aduaneros sobre la importación de maquinaria y equipo, durante ocho años; exención de derechos aduaneros sobre la importación de combustible para el proceso industrial (excepto gasolina), materias primas, productos semielaborados y envases, incluyendo elementos de ensamblaje, así: 100 por ciento durante los primeros tres años y 50 por ciento durante los dos años siguientes; y exención total de impuesto sobre la renta y utilidades, los activos y el patrimonio durante seis años. Por su parte, las empresas ensambladoras de bienes de consumo duradero recibirían exención de los derechos aduaneros sobre la importación de maquinaria y equipo durante tres años.

Una vez extinguidas las exenciones fiscales otorgadas conforme al Protocolo, las importaciones de las empresas de ensamble estarían sujetas a los mismos gravámenes arancelarios que los del producto terminado.

/Esto podría

Esto podría afectar desfavorablemente a aquéllas, dificultando el desarrollo de sus programas de sustitución con base en producciones centroamericanas. A fin de obviar esta dificultad, los incentivos fiscales de carácter temporal podrían completarse desde un principio mediante la adopción de márgenes diferenciales en el arancel común a la importación, en virtud de los cuales se fijarían gravámenes más altos para el producto terminado y más bajos para sus partes componentes. La amplitud de esos márgenes tendría que precisarse en cada caso, atendiendo a las características y necesidades de las distintas industrias, dentro de un criterio general que habría de favorecer mayormente a las que producen bienes de capital y productos intermedios y, en menor proporción, a las ensambladoras de bienes de consumo duradero. Para ello, las empresas ensambladoras habrían de proporcionar informaciones completas sobre los costos de las partes y conjuntos importados. Por su lado, las autoridades encargadas de la administración del Protocolo deberían realizar estudios detallados sobre estos aspectos.

Períodicamente, y coincidiendo de preferencia con las distintas etapas de los programas de sustitución, habría que revisar los márgenes arancelarios y, en su caso, ajustarlos de acuerdo con las variaciones registradas en los costos y precios de los materiales de ensamble de origen centroamericano en relación con informaciones fehacientes respecto de los importados.

La vigencia de distintos gravámenes para productos terminados y partes componentes favorecería por igual a las actividades de ensamble, a las de simple armadura y a las importaciones de repuestos. Para evitar esta situación, cabría considerar distintas alternativas sobre disposiciones adicionales en el Protocolo. De un lado, podría estipularse que los diferenciales arancelarios sólo se aplicarían a los productos ensamblados conforme a las disposiciones del Protocolo y de sus reglamentos. Para ello, en cada caso habría que adoptar el gravamen aplicable al material de ensamble. Este debería ser un gravamen mixto, fijándose su elemento específico con el propósito de mantener un mínimo de recaudación fiscal. Por su lado, el elemento ad valorem serviría para hacer efectiva la tendencia hacia una menor tributación aduanera por parte de la ensambladora, a medida que fueran realizándose sus programas de sustitución, y aumentándose el uso de partes de origen /centroamericano.

centroamericano. El diferencial arancelario se establecería en relación con el gravamen del producto terminado y con la incidencia media de los aforos correspondientes a sus partes componentes que se fijase en la tarifa uniforme a la importación. Estos últimos habrían de estructurarse, con el desglose adicional que fuese necesario, estableciendo niveles arancelarios apropiados para los componentes que figuren en los programas de sustitución y para los que tendrían que seguirse importando. Serían asimismo las tarifas aplicables a las importaciones de partes para las actividades de armadura y de repuestos.

De no optarse por un gravamen especial para el material de ensamble podría implantarse un sistema de cuotas de importación de sus partes componentes, que serían fijadas para períodos determinados por un monto equivalente a los requisitos de las plantas ensambladoras, más las necesidades de repuestos.

6. Distribución regional de ingresos aduaneros

Algunos de los productos de ensamble son de importancia desde el punto de vista de los ingresos fiscales a que hoy día da lugar su importación en Centroamérica. Para evitar pérdidas considerables —e independientemente de los impuestos internos que pudieran establecerse conforme a las disposiciones legales vigentes— cabría pensar en que, al sustituirse las compras exteriores de los productos terminados con importaciones de sus partes componentes para las operaciones de ensamble, los ingresos aduaneros derivados de estas últimas importaciones se distribuyeran entre los gobiernos miembros en proporción a las ventas registradas en cada país. Inicialmente, el gobierno del país en que se ubicara la planta ensambladora podría encargarse de recaudar estas rentas, manejándolas en forma de fondos en custodia y distribuyéndolas a los demás de acuerdo con registros apropiados que tendrían que implantarse. Con posterioridad, a medida que aumentase el número de industrias de ensamble en los distintos países miembros, y mientras se establece la unión aduanera centroamericana, cabría encomendar estas funciones a una oficina regional creada expresamente con tal propósito.

/7. Aplicación

7. Aplicación y reglamentación regional del Protocolo

En vista de que las características y necesidades de las actividades de ensamble varían de industria a industria, el Protocolo debería limitarse al establecimiento de una serie de disposiciones y criterios normativos, cuya formulación en términos específicos se consignaría en un reglamento adicional que para cada una elaboraran el Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico del Tratado General. Dentro de las normas del Protocolo, en estos reglamentos se concretarían, entre otras cosas, la proporción mínima de partes centroamericanas con que deberían iniciar sus operaciones las plantas ensambladoras, el aumento de esa proporción y los plazos para lograrlo, los diferenciales arancelarios y lo referente a número de marcas y modelos. Los reglamentos servirían de marco para la formulación de los acuerdos o decretos de clasificación.

Es evidente que para todo esto se necesitaría disponer de estudios completos sobre los distintos aspectos técnicos y económicos que presenta el establecimiento y desarrollo de las actividades de ensamble. Dentro del enfoque regional descrito en secciones anteriores de la presente nota, la realización de esos estudios quedaría a cargo del ICAITI, el BCIE y la SIECA. En vista de la urgencia con que se han empezado a plantear distintos proyectos para la instalación de plantas ensambladoras en Centroamérica, convendría iniciar de inmediato las investigaciones, para lo cual en esta oportunidad podría elaborarse la lista correspondiente y cabría adoptar las medidas pertinentes en cuanto a modalidades y plazos de trabajo.

Con el conjunto de instrumentos constituido por el Protocolo y sus reglamentos, no sólo se establecería el marco legal y administrativo adecuado para canalizar las iniciativas de la empresa privada en el campo de las industrias de ensamble, sino que se contaría también con una base apropiada para que, a través de los mecanismos regionales de la integración económica, los gobiernos promovieran el establecimiento de aquéllas que pudieran desempeñar un papel estratégico en el desarrollo del sector manufacturero de Centroamérica. Como parte de este esfuerzo, y además de las orientaciones que al respecto se han señalado, en la elaboración de los reglamentos mencionados deberían tenerse en cuenta las posibilidades

/concretas

concretas de impulsar las actividades de ensamble sobre la base de acuerdos de complementación industrial con otros países y grupos de países. En esta forma se lograría atenuar o eliminar las limitaciones del tamaño del mercado que podrían oponerse a una eficiente operación de estas actividades y se crearían mejores condiciones para su más pronta transformación en procesos completos de manufactura.

Finalmente, tanto el Protocolo como sus reglamentos deberían aplicarse a través de acuerdos del Consejo Ejecutivo en que se establecieran los términos de los contratos que en cada caso habrían de celebrarse entre la autoridad nacional y la empresa beneficiaria. Sólo de esta manera, mediante la aplicación de dichos instrumentos sobre una base enteramente regional, podría lograrse la implantación de las actividades de ensamble en condiciones adecuadas a las necesidades de Centroamérica. Como se ha visto, la capacidad inicial de producción de estas plantas reviste particular importancia desde el punto de vista, no sólo de la satisfacción de la demanda del mercado disponible en términos adecuados, sino también de las posibilidades existentes para su gradual y oportuna transformación en industrias manufactureras. Por lo demás, en esta forma podrían aprovecharse mejor, dentro de un criterio de integración económica, las posibilidades de producción de partes en países miembros distintos a aquél en que se ubicara la ensambladora respectiva.

8. Otras disposiciones

Además de los aspectos ya citados, el Protocolo debería contener disposiciones sobre procedimientos en todo aquello que fuese necesario para complementar los ya establecidos en el Convenio de incentivos fiscales, así como estipulaciones sobre las garantías que tendrían que otorgar las empresas en cuanto al cumplimiento de sus programas de integración, calidad y precios de los productos y condiciones de su abastecimiento.

