

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC  
DEPOSITO LEGAL  
PROHIBIDO EL PRESTAMO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

RACIONALIZACION DEL PROCESO INDUSTRIAL  
DE  
CENTROAMERICA

TESIS

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA

DE LA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DE LA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR:

ROBERTO VELASQUEZ OLIVA

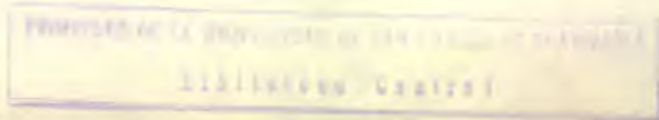
EN EL ACTO DE SU INVESTIDURA DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE

LICENCIADO

MARZO DE 1967



DL  
03  
T(228)

JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO: LIC. RAFAEL PIEDRASANTA ARANDI  
SECRETARIO: LIC. BERNARDO LEMUS M.  
VOCAL 1o. LIC. CESAR DIAZ PAIZ  
VOCAL 2o. LIC. LUIS EDUARDO CONTRERAS  
VOCAL 3o. LIC. ANIBAL DE LEON  
VOCAL 4o. BR. ANTONIO BLANCO  
VOCAL 5o. BR. ARMANDO MURALLES

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
GENERAL PRIVADO

DECANO: LIC. RAUL SIERRA FRANCO  
SECRETARIO: LIC. ARTURO MORALES PALENCIA  
EXAMINADOR: LIC. RAFAEL PIEDRASANTA ARANDI  
EXAMINADOR: LIC. ROBERTO QUINTANA  
EXAMINADOR: LIC. JOSE GUILLEN VILLALOBOS

GUATEMALA, C. A.

Febrero 17, 1967

Señor Licenciado  
Rafael Piedrasanta Arandi  
Decano de la Facultad de  
Ciencias Económicas  
Ciudad.

Señor Decano:

Tengo el honor de comunicarle que, de acuerdo con la designación que me hiciera la Decanatura de su digno cargo por Oficio No. 756 de fecha 16 de noviembre de 1965, he asesorado y revisado el trabajo de tesis que le fuera señalado al Señor Roberto Velasquez Oliva como requisito previo a obtener el título de Economista en el grado de Licenciado. El tema de dicho trabajo es "Racionalización del Proceso Industrial de Centroamérica".

Dentro del marco histórico correspondiente a los últimos quince años, el autor examina las características principales que ha tenido el desarrollo industrial en Centroamérica, y destaca los factores, --en sus aspectos positivos y negativos-- que a su juicio han sido determinantes en ese desarrollo .

Al apuntar sobre el imperativo de racionalizar el proceso de industrialización de Centroamérica dentro del marco de su Mercado Común, el autor sustenta el criterio de que debe efectuarse la programación industrial al nivel regional, utilizándose en forma vigorosa los instrumentos contenidos en los diversos tratados y convenios de integración económica centroamericana.

En mi concepto, el trabajo del señor Velásquez Oliva llena los requisitos que se exigen para una tesis de graduación y en vista de ello recomiendo su aceptación como tal.

Atentamente ,

Guillermo Noriega Morales

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS,  
GUATEMALA, VEINTIDOS DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS  
SESENTA Y SIETE.

Con base en el dictamen rendido por el Licenciado Guillermo Noriega Morales, quien fuera designado Asesor, se acepta el trabajo de tesis denominado "RACIONALIZACION DEL PROCESO INDUSTRIAL DE CENTROAMERICA" que para su graduación profesional presentó el señor Roberto Velásquez Oliva, autorizándose su impresión

Lic. RAFAEL PIEDRA SANTA ARANDI

Decano

LIC. BERNARDO LEMUS MENDOZA

Secretario

## ACTO QUE DEDICO

---

A mi Esposa:

ANGELICA CALDERON DE VELASQUEZ

A mis hijas:

ANA ISABEL  
ANA MIRELLA  
GINA CORALIA

A mis padres:

ADAN E. VELASQUEZ R.  
ISABEL OLIVA DE VELASQUEZ

A mis hermanos:

ELISA, GLORIA y  
JULIO ENRIQUE

A LOS FUNCIONARIOS Y PERSONAL DEL BANCO  
DE GUATEMALA

Padrinos:

LICENCIADO RAUL NAVAS O.  
LICENCIADO OSCAR ALVAREZ M.

## INDICE

	PAGINA
I INTRODUCCION	1
II DESARROLLO INDUSTRIAL DEL AREA	5
1. <u>Evolución Histórica</u>	
A. Estructura y características de la producción por ramas industriales	7
B. Participación de los productos manufacturados en el comercio exterior	12
C. Efectos en la ocupación	14
2. <u>Algunos elementos determinantes del desarrollo industrial.</u>	17
A. Incentivos Fiscales	18
B. Régimen Arancelario	25
C. Regulaciones Cambiarias	30
D. Integración Económica Centroamericana	34
i. Antecedentes	34
ii. Equiparación arancelaria	37
iii. Libre comercio	45
E. Financiamiento	49
i. Créditos bancarios	50
ii. Banco Centroamericano de Integración Económica	52
iii. Inversiones Extranjeras	56
iv. Utilidades de las empresas	57
III ESFUERZOS POR UNA RACIONALIZACION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL	59
1. Formulación de Planes Nacionales	59
2. Creación de un Organismo Regional de Planificación Económica	62
3. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial	64
4. Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración	68
5. Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas	72
IV CONCLUSIONES	75
V BIBLIOGRAFIA	83

## RACIONALIZACION DEL PROCESO INDUSTRIAL DE CENTROAMERICA

### INTRODUCCION

A partir de 1951, cuando los países centroamericanos iniciaron esfuerzos para la integración de sus economías, se han ido creando las condiciones necesarias para estimular el establecimiento en el área de empresas industriales, que anteriormente no se habían localizado debido fundamentalmente a los límites estrechos de los mercados nacionales y a la inexistencia de disposiciones legales suficientemente proteccionistas; de tal manera que un alto porcentaje de la demanda regional era satisfecha con artículos de procedencia extranjera.

El marco industrial de esa época, descansaba de manera principal en la llamada industria tradicional (jabón, textiles, calzado, pieles, alimentos, etc.) que se refiere a manufacturas ligeras con requerimientos de capital de escasa cuantía y que no dan origen a una absorción considerable de mano de obra. Existían pocas industrias que por su dinamismo no encuentran ubicación en el grupo anterior, como la producción de cemento, químicos y otras, pero siempre basadas en los mercados nacionales de tamaño reducido.

A medida que se fueron perfeccionando los instrumentos jurídicos que hoy constituyen el marco legal del Programa de Integración Económica Centroamericana afluyeron inversiones a nuevos campos, cuya rentabilidad se ve garantizada por la mayor magnitud del mercado regional y la legislación de alcance centro-

americano que se encuentra vigente. Existe un arancel común frente al exterior, se ha establecido una zona amplia de libre comercio y se han incrementado las posibilidades de financiamiento con la creación de un instituto regional de crédito (Banco Centroamericano de Integración Económica).

Pero al mismo tiempo que se han ido creando las condiciones propicias (libre comercio para los productos manufacturados en el área, protección arancelaria adecuada) para la instalación de plantas que por su tamaño, exigencias tecnológicas y volumen de inversión, requieren de un mercado mayor que el que ofrecen los países individualmente considerados, se ha creado también una competencia de carácter negativo entre los países del área, pues los Estados han venido estimulando de manera generosa e indiscriminada, a través de distintas leyes nacionales de fomento industrial, diversidad de industrias, aún cuando éstas no sean las más deseables para la economía centroamericana. En efecto, muchas veces no se analiza si un proyecto industrial justifica el sacrificio fiscal a que da lugar su clasificación, por sus efectos en el empleo de mano de obra, balanza de pagos, promoción de actividades agrícolas e industriales subsidiarias, etc., derivándose serios problemas tanto en lo referente al enfoque racional y coordinado que debe darse a las inversiones, como en lo concerniente a la imposibilidad de reducir los costos de producción, debido a que las plantas trabajan a escalas antieconómicas; restringiendo además, la posibilidad de que surja una corriente comercial más dinámica ya que los Estados tratan de proteger las industrias localizadas en sus territorios, obstaculizando la participación de la producción manufacturera de otro u otros países en la satisfacción de su demanda.



En el presente trabajo de tesis se pretende reseñar en un primer capítulo el comportamiento histórico del sector industrial de Centroamérica, sus características principales, su importancia en el marco del comercio exterior y su incidencia en los niveles ocupacionales de la región.

En el capítulo siguiente se plantean algunos de los factores que, a criterio del sustentante, han influido positivamente con mayor o menor intensidad, en la actividad manufacturera de los países. Estos son:

- a) Los incentivos de carácter fiscal que, mediante la emisión de un conjunto de leyes y disposiciones, han ofrecido los Estados centroamericanos.
- b) Las medidas de orden arancelario que, tanto a nivel nacional como en una dimensión regional, han posibilitado el desplazamiento del producto foráneo por la producción nacional.
- c) Las medidas cambiarias que, aunque ciertamente han sido orientadas hacia la corrección de ciertas circunstancias monetarias y cambiarias anormales (tales como el declinamiento persistente de las reservas monetarias internacionales), han favorecido el establecimiento de algunas empresas industriales dedicadas a producir los artículos que, no teniendo el carácter de esencialidad, se han afectado con un cambio extranjero más alto, encareciendo lógicamente su importación y haciendo competitiva la producción doméstica.
- d) El Programa de Integración Económica Centroamericana que, (aunque por su alcance y

magnitud ha significado un proceso largo y ha tenido algunas implicaciones en aspectos de planeamiento y control gubernamentales) propende a expansionar el comercio y las inversiones.

- e) El financiamiento y la importancia que el mismo tiene para el desarrollo de la actividad industrial de la región.

En el apartado III se trata de considerar, en forma general, los esfuerzos que se han realizado en Centroamérica, para hacer un uso racional y consciente de los recursos, mediante la previa determinación de las metas que se persiguen y adoptando ciertos criterios de prelación. Se hace especial referencia al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, ya que la aplicación de ambos instrumentos pretende propiciar un desarrollo equilibrado entre los países de la comunidad centroamericana, evitando por una parte, el otorgamiento de concesiones fiscales discriminatorias (mediante leyes nacionales), y por la otra, favoreciendo el establecimiento de industrias cuya factibilidad económica sólo es posible dentro de un mercado más amplio, coadyuvando de esta manera a la transformación de la estructura actual de la industria centroamericana.

Con el presente trabajo no se pretende, en modo alguno, dar una orientación definitiva, ni prescribir principios rígidos en materia tan importante como es el desarrollo industrial de Centroamérica, pero sí, hacer algunas consideraciones que puedan tomarse en cuenta en la acción práctica, pues no debe olvidarse que se está apenas en el comienzo de una vasta tarea.

## CAPITULO II

### DESARROLLO INDUSTRIAL DEL AREA

#### 1. Evolución Histórica

Aún cuando ciertamente el desarrollo de la industria manufacturera de Centroamérica es todavía incipiente y su evolución no ha tenido la consistencia y extensión necesarias para modificar la estructura económica de la región, la producción industrial ha crecido más rápidamente que el producto social. Para el período comprendido entre 1950 y 1962, la producción del sector industrial de la región se duplicó, pasando de 217.2 millones en 1950 a 434.5 millones de pesos centroamericanos en 1962; lo cual significa un crecimiento promedio anual superior al 6 por ciento, como puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO No. II-1

CENTROAMERICA, PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL. 1950 - 1962

(Millones de pesos centroamericanos de 1962)

Años	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1950	217.2	86.6	55.7	25.0	20.5	29.4
1951	226.2	89.3	54.0	27.9	22.9	32.1
1952	246.0	91.7	62.6	30.9	26.1	35.0
1953	261.5	93.4	66.1	36.2	27.1	38.7
1954	277.9	98.9	71.8	33.6	31.2	42.4
1955	288.8	98.3	74.3	37.3	32.7	46.2
1956	312.0	106.8	82.3	40.9	33.7	48.3
1957	333.2	116.8	85.0	43.0	37.1	51.3
1958	348.1	123.0	85.5	45.0	39.9	54.7
1959	359.0	126.8	86.8	47.0	39.8	58.6
1960	378.5	132.7	92.6	49.3	41.4	62.5
1961	405.6	140.5	101.5	55.3	44.5	63.8
1962	434.5	146.7	108.4	60.0	51.2	68.2

FUENTE: CEPAL, Anexo Estadístico.

Las cifras anteriores ponen de manifiesto también que el producto bruto industrial de Centroamérica creció en el período bajo análisis a un ritmo superior al de la población. Como consecuencia de esa disparidad, puede inferirse que el centroamericano dispone, en término medio, de una cuantía de bienes industriales regionales ligeramente mayor de la que tenía hace 10 años.

#### A. Estructura y Características de la producción por ramas industriales

En Centroamérica casi la totalidad de esfuerzos se han encauzado hacia aquel tipo de actividades que no requieren una elevada densidad de capital y con menores complejidades tecnológicas. En ese marco de condiciones productivas de la región, en que la pequeña industria se ajusta más fácilmente a las dimensiones del mercado, fueron las ramas tradicionales, fundamentalmente alimentos y textiles, las que mejoraron su importancia relativa dentro de la producción manufacturera total. (1) En efecto, la industria alimenticia varió su posición de 29.7% en 1950 a 33.7% en 1962.

En el siguiente cuadro se hace figurar en términos porcentuales la estructura del producto industrial de Centroamérica, para los años 1950 y 1962.

(1) En Guatemala, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica en su "Diagnóstico del Sector Industrial", afirma que las industrias alimenticias y textiles mostraron entre 1961 y 1962, un aumento del 9.8 y 12.1 %, respectivamente; en tanto que el conjunto de la producción industrial tuvo un crecimiento del 4.4%

Además de ser las ramas tradicionales (básicamente alimentos y textiles) las que tuvieron un crecimiento más acelerado, otras industrias típicamente productoras de bienes de consumo, como bebidas, tabacos, calzado y prendas de vestir, mantuvieron en 1962 su preponderancia en el marco de la industria centroamericana, absorbiendo dichas cinco ramas industriales el 74 por ciento del sector que comparado con el 76.9 por ciento que las mismas tuvieron en 1950 significa que la estructura de la industria manufacturera de la región, se mantuvo casi invariable; proviniendo gran parte de la producción de actividades puramente artesanales donde los niveles de productividad son normalmente bajos.

En Centroamérica, para el año 1962, las industrias tradicionales contribuyeron al producto bruto industrial con 371.1 millones de pesos centroamericanos, que representaban el 85.4 por ciento. Las industrias intermedias aportaron 44.2 millones que significaba el 10.2% y las industrias metal-mecánicas, en el año aludido, tuvieron una importancia de solamente 4.4% con un producto valorado en 19.2 millones de pesos centroamericanos. Estas condiciones de producción desde luego, constituyen un óbice de orden estructural para un crecimiento económico más intenso.

En Centroamérica, subsisten elementos de analogía y hay estrecha similitud en sus características y problemas básicos de orden económico y social; sin embargo, el comportamiento de la producción industrial fue diferente en cada país, debido a la concurrencia de ciertos factores específicos de tipo institucional, político y social.

En Centroamérica, el sector artesanal contribuyó en 1962 con 126.5 millones de pesos centroame-

CUADRO No. II-2

CENTROAMERICA: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

AÑOS 1950 y 1962

(Por cientos en términos de producto bruto)

Ramas Industriales	Años	
	1950	1962
Industrias manufactureras de productos alimenticios	29.7	33.7
Industrias de bebidas	18.9	14.2
Industria del tabaco	9.0	6.1
Fabricación de textiles	4.8	6.9
Fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos confeccionados con productos textiles	14.5	13.1
Industrias de la madera y del corcho, excepto la fabricación de muebles	4.1	3.3
Fabricación de muebles y accesorios	4.0	3.0
Fabricación de papel y productos de papel	-	.8
Imprentas, editoriales e industrias conexas	2.3	2.4
Industria del cuero y productos de cuero y piel, excepto el calzado y otras prendas de vestir	2.3	1.6
Fabricación de productos de caucho	-	1.0
Fabricación de sustancias y productos químicos	3.2	4.6
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	-	-
Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y el carbón	3.5	3.8
Industrias metálicas básicas	-	-
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	.8	1.6
Construcción de maquinaria, excepto la maquinaria eléctrica	.4	.4
Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos	.2	.5
Construcción de material de transporte	1.7	1.8
Industrias manufactureras diversas	.6	1.2
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: CEPAL, Anexo Estadístico  
Cálculos del Autor

ricanos (29.1%) a la integración del producto bruto industrial. El sector fabril participó con 308.0 millones (70.9%).

En Guatemala, no obstante el lento proceso de industrialización, el producto manufacturero creció, en el período 1950/64, a un ritmo más acelerado (5.9% acumulativo anual), que el del producto total. La relación de ambas magnitudes, muestra un proceso de industrialización de 1.37, que es comparable con el registrado en países como el Brasil y Perú, que eran de 1.4 y 1.3 respectivamente para el período 1945/57.

Durante los últimos quince años (1950/64) la participación relativa del producto industrial de este país en la formación del producto geográfico bruto evolucionó también cadenciosamente pasando del 12% en 1950 a 14.8% en 1964, como se hace notar a continuación.



CUADRO No. II-3

GUATEMALA: PARTICIPACION DEL PRODUCTO BRUTO  
MANUFACTURERO SOBRE EL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

(Miles de quetzales de 1958)

Años	Producto geográfico bruto (1)	Producto bruto ma- nufacturado (2)	Relación (2) / (1)
1950	722 344	86 571	12.0
1951	732 525	89 348	12.2
1952	747 724	91 666	12.3
1953	775 292	93 413	12.0
1954	789 610	98 911	12.5
1955	809 107	98 279	12.1
1956	882 711	106 801	12.1
1957	932 494	116 820	12.5
1958	970 893	122 982	12.7
1959	1 018 115	126 856	12.5
1960	1 047 854	132 758	12.7
1961	1 088 100	140 529	12.9
1962	1 115 640	146 744	13.2
1963	1 255 965	172 182	13.7
1964	1 340 576	198 542	14.8

FUENTE: Boletín Estadístico, Banco de Guatemala

De acuerdo con los datos anteriores, en Guatemala pueden delimitarse perfectamente tres grados de industrialización durante el período mencionado: En los primeros años (1950/54) el crecimiento fue muy lento, alcanzando apenas una tasa promedio anual de 2.2%; de 1955 a 1960, período bonancible, tanto para la economía en su conjunto como para el sector

industrial, el crecimiento fue de 6.2%. En el quinquenio 1960/64 el proceso de industrialización fue más intenso, alcanzó un nivel de 9.8%, significativamente superior a la tasa media de todo el período. Es indudable que en el logro de este resultado coadyuvó activamente la importante expansión de los años 1963 y 1964.

En el Salvador el sector industrial ha experimentado un crecimiento persistente. Durante el período 1956/63, el valor de la producción manufacturera se duplicó, siendo de esa manera, el país en que dicho sector de la economía creció más aceleradamente.

Honduras es el país que en menor grado ha participado en la mutación de la producción industrial en Centroamérica; en todo el período 1956/63, la misma se incrementó en solamente un 50%. También a Honduras correspondió la menor tasa de crecimiento anual. La participación del estrato artesanal en la conformación del producto bruto industrial de aquel país, fue del orden del 46.7%.

Costa Rica, en el mismo período, aumentó la producción de ese sector en 85%, que significa en términos absolutos una mayor disponibilidad de bienes industriales de casi 29 millones de pesos centroamericanos en 1963 con respecto a 1956. De 1950 a 1962 el ritmo de crecimiento anual de la industria fue de 7.4%, mientras que en el mismo lapso la economía en su conjunto creció a un ritmo de 6.5%. A partir de 1962, el sector manufacturero (que tiene una significación del 12.7% en el producto total) se incrementó a un ritmo del 11% anual, el cual se atribuye al establecimiento de nuevas plantas, ciertamente dinámicas, como la de cemento, fertilizantes, plásticos, etc. La

artesanía, contrariamente a la importancia que tiene en los otros países, contribuyó con solamente un 20.1% a la formación de su producto bruto industrial en 1962.

La industria manufacturera nicaragüense, por su parte, ha observado en el quinquenio 1959/63 una tasa de crecimiento casi constante del 12.7% apoyada en el desarrollo tanto de ramas industriales tradicionales como nuevas, lo que ha permitido una mayor participación de productos nacionales en el mercado regional. En el grupo de las ramas tradicionales debe destacarse la producción de aceites vegetales, licores y bebidas, textiles, vestuario, etc.; en el grupo de las nuevas ramas se menciona la elaboración de café soluble, insecticidas, productos de metal y productos derivados de petróleo.

#### B. Participación de los productos manufacturados en el comercio exterior.

La participación de los productos manufacturados en el comercio exterior de Centroamérica refleja la condición típica de los países poco desarrollados. Ciertamente la ausencia de fuentes internas de abastecimiento de aquellos productos y la especialización de nuestros países en la producción de bienes primarios de exportación ha definido que en las importaciones totales de la región, la de bienes manufacturados haya ostentado para el período 1957/64 una participación promedio del 96% y que en las exportaciones haya representado también en promedio solamente el 13.6%. Se describe a continuación el comercio de importación y exportación de Centroamérica y la conducta que el sector industrial ha tenido, durante el período 1957/62, en dicho comercio.

CUADRO No. II-4

CENTROAMERICA: IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS  
CON RESPECTO AL COMERCIO TOTAL

	<u>Importaciones</u>			<u>Exportaciones</u>		
	Totales	Industriales	% de Indust.	Totales	Industriales	% de Indust.
1957	520.2	517.9	99.6	444.9	32.2	7.2
1958	506.0	488.7	96.7	425.4	33.6	7.9
1959	469.8	466.7	99.3	399.4	45.0	11.3
1960	514.2	496.8	96.6	404.9	63.5	15.7
1961	495.9	467.7	94.3	414.6	73.5	17.7
1962	552.1	507.2	91.9	461.1	101.0	21.9
Promedios porcentuales			96.4			13.6

FUENTE: SIECA (Anuarios Estadísticos C. A.) y Misión Conjunta de Programación para Centroamérica (Estadísticas Básicas del Sector Industrial).

Las relaciones anteriores sugieren que en la región centroamericana aún prevalece una estructura productiva francamente primitiva y si bien es cierto, las exportaciones industriales han mejorado su participación del 7.2% a casi el 22.0% con respecto a las exportaciones totales, se debe a que en aquellas están comprendidos productos como el azúcar, café soluble y algodón; para los cuales las perspectivas en el mercado mundial son desalentadoras y por consiguiente podrían verse contraídas a niveles no previsible.

### C. Efectos de la Industria en la ocupación.

La industria centroamericana no ha constituido como en otras latitudes, una fuente dinámica capaz de absorber la creciente disponibilidad de mano de obra. En efecto, la ocupación total de la región se incrementó entre 1950 y 1962 a un ritmo superior al crecimiento de la ocupación industrial. En dicho período, el aumento promedio anual del personal absorbido por la industria fué de 1.7%, en tanto que la ocupación total creció a una tasa promedio anual de 2.0%. El siguiente cuadro presenta los incrementos de la población ocupada total y de la que estaba incorporada al sector manufacturero de los cinco países, para el lapso 1950-62.

CUADRO No. II-5

CENTROAMERICA: INCREMENTO DEL PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA  
RESPECTO AL PERSONAL OCUPADO TOTAL EN LA ECONOMIA  
1950-1962

	Incremento promedio anual en la ocupación industrial	Crecimiento promedio anual de la ocup. en la industria.	Incremento promedio anual en la ocup. total.	Crecimiento promedio anual de la ocupacion total.
Centroamérica	5 538	1.7%	61 117	2.0%
Guatemala	1 508	1.3	21 500	2.0
El Salvador	1 332	1.6	13 517	1.9
Honduras	1 059	2.5	10 150	2.0
Nicaragua	718	1.6	7 825	1.9
Costa Rica	921	2.7	8 125	2.6

FUENTE: Misión Conjunta de Programación para Centroamérica

Las cifras anteriores ponen de manifiesto que solamente en dos países: Honduras y Costa Rica, el crecimiento promedio anual en el sector industrial fué superior al incremento anual de la ocupación total.

En el período en referencia la industria perdió su importancia como fuente de ocupación. En efecto, en 1950 la población centroamericana ocupada en la industria fue de 294 600 personas, o sea un 10.8% de la ocupación total. En 1962 el personal que laboraba en la industria ascendió a 361 049 personas, pero redujo su significación con respecto a la ocupación total a un 10.4%.

De la mano de obra incorporada a la industria, el mayor volumen tradicionalmente se ha concentrado en el sector artesanal, quien absorbe aproximadamente un 60%; sin embargo, dada la baja productividad de dicho estrato, en 1962 el 70.9% del producto bruto industrial se originó en el estrato fabril y 29.1% en el artesanal.

En nuestro país, igualmente a lo ocurrido en Centroamérica en conjunto, entre 1950 y 1962 la ocupación en la industria creció a un ritmo inferior (1.3% como promedio anual) que el observado por la ocupación total (2.0%). El sector industrial guatemalteco a demás, ha debilitado su importancia relativa como fuente de ocupación de mano de obra, ya que en 1962 absorbió el 10.6% de la fuerza de trabajo del país, en tanto que en 1950 generaba el 11.5%. En términos absolutos la evolución manifestada en la ocupación en el período bajo análisis, según Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, fué la siguiente:

	(1) Ocupación Industrial	(2) Ocupación Total	(1) / (2) % de Ocupación Ind.
Año 1950	111 500	967 700	11.5
Año 1962	129 592	1 225 700	10.6

2. Algunos elementos determinantes del Desarrollo Industrial.

Evidentemente, la estructura productiva de los países centroamericanos está muy lejos de responder a las exigencias de la población; sin embargo, el crecimiento industrial ha sido más intenso que el del producto social. En este comportamiento relativamente más dinámico del sector industrial de la región, han influído en alguna medida los factores siguientes:

- a) Los incentivos fiscales.
- b) Las medidas de orden arancelario.



- c) Las disposiciones cambiarias
- d) El Programa de Integración Económica Centroamericana, y
- e) Las Nuevas posibilidades de financiamiento.

#### A. Incentivos Fiscales.

Desde hace años el sector industrial de Centroamérica ha recibido el apoyo estatal, a través de la emisión de una pluralidad de leyes de fomento industrial. Cabe advertir, sin embargo, que por no existir programas concretos de desarrollo económico y particularmente del campo manufacturero, los gobiernos se han empeñado en favorecer el establecimiento de empresas industriales sin responder a un marco definido de metas y propósitos; con lo cual no sólo las inversiones no se han orientado hacia aquellas actividades productivas más deseables para la economía regional, sino que el mismo tipo de producción de menor exigencia tecnológica y requerimientos de capital muy modestos, existe en los cinco países dando lugar a un desaprovechamiento del potencial productivo actual.

En efecto, el marco institucional del área centroamericana se ha caracterizado por la prevalencia de numerosas leyes, sumamente generosas, que estimulan el desarrollo industrial a través de incentivos fiscales. Aunque ciertamente dichas leyes varían de país a país tanto en contenido y estructura como en cuanto a las disposiciones respecto a los tipos de actividades industriales que se considera que necesitan y merecen de dichos estímulos—hasido la tendencia general a ampliar, cada vez más, las concesiones y privilegios en forma indiscriminada y a ofrecerlos a un creciente número de industrias.

La ausencia de un esfuerzo consciente de determinar órdenes de prelación en el otorgamiento de las concesiones, en donde se exonera de cargas fiscales lo mismo a una planta diluidora de concentrados extranjeros que a una industria con alta densidad de capital y que aprovecha racionalmente los recursos centroamericanos; no ha permitido que se modifique la composición del producto manufacturero, apoyándose prácticamente la industria en la elaboración de bienes de consumo, la cual presenta menores problemas técnicos, de mercado, etc. En cambio, la producción de manufacturas intermedias y de bienes de capital, constituyeron conjuntamente en 1962 el 14.6% del producto industrial de la región.

Obviamente, los incentivos fiscales han incidido en la instalación de empresas en el área en una forma no orgánica, y de ahí que en tanto no se ponga en vigencia el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que es el instrumento que vendría a uniformar el tratamiento a las industrias en materia de exenciones a nivel regional, el país que ofrece mayores concesiones tiene más posibilidad de atraer una mayor corriente de inversión a su territorio, pero sin atender a criterios económicos de localización, mayor utilización de materias primas nacionales, mayor absorción de mano de obra, etc.

A partir de 1947 se han emitido en Guatemala diversas leyes de protección industrial (Decreto 459, Decreto 1317, Decreto 170, Decreto 255) pero ninguna se ha elaborado de tal forma que permita un ordenamiento en el proceso de industrialización.

El 27 de noviembre de 1947 se puso en vigencia el Decreto Legislativo No. 459, que aún cuando fue prácticamente la primera ley de fomento industrial e-

mitida en nuestro país, contaba con cierta gradación que permitía el otorgamiento de exenciones de acuerdo con las bondades y características de cada proyecto industrial.

En la década de 1950 a 1959 se clasificaron a tenor del Decreto 459 664 industrias, cuyas inversiones globales efectuadas evolucionaron de Q. 14.4 millones en 1950 a Q82.7 millones en 1959.

Con fecha 22 de septiembre de 1959 se derogó el Decreto 459 y se promulgó una nueva Ley de Fomento Industrial (Decreto 1317) más generosa y amplia en exoneraciones fiscales, pues a su amparo se han clasificado muchas empresas que por sus características no deberían haberse estimulado ya que sus actividades se orientan a las fases más cercanas al consumo, sin mejorar nuestro nivel tecnológico y generalmente con entera dependencia del exterior; con lo cual los beneficios fiscales otorgados conforme a su clasificación industrial no se revierten a los otros sectores de la economía del país, tal como era la filosofía del citado Decreto 1317.

Al amparo de dicho cuerpo legal se han otorgado concesiones, que en el último quinquenio alcanzan un monto que sobrepasa los 20 millones de quetzales, en términos de exoneraciones fiscales como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

CUADRO No. II-6

GUATEMALA: MONTO DE EXONERACIONES OTORGADAS CONFORME DECRETOS NUMEROS

459 y 1317\*

Años 1961/1965

<u>A ñ o s</u>	<u>Valor en Miles</u>
1961	2 311.1
1962	2 497.8
1963	3 901.3
1964	6 096.1
1965	5 672.9

FUENTE: Departamento de Política Industrial, Ministerio de Economía

\*) No incluye exención del impuesto sobre la renta.

Más recientemente, en febrero de 1964, entró en vigor una nueva Ley de Fomento Industrial (Decreto 170) con el propósito de "Promover el desarrollo de la industria nacional y orientar los planes de industrialización, procurando una mejor utilización de los recursos naturales de la región".

Dicha disposición en su parte considerativa consigna que en la Ley anterior (Decreto 1317) no se contempla lo relativo a las empresas que por una u otra razón necesitan de los beneficios otorgados a otras empresas de la misma rama industrial, que hubieren sido clasificadas, con lo cual las primeras se colocarían en igual plano de competencia. Así también contempla que un grueso sector de la población que se dedica a la producción de artículos manufacturados en pequeña escala en industrias familiares nunca han gozado de los beneficios de las leyes de Fomento Industrial. Tales objetivos sin embargo, han sido desvirtuados, y actualmente empresas que tienen mayores posibilidades económicas han sido favorecidas con esta nueva Ley.

Agravando la situación fiscal del país, esta nueva disposición permite que industrias que anteriormente han sido beneficiadas a través de otras leyes de Fomento Industrial, sean nuevamente clasificadas; lo cual ha dado lugar a que empresas con muchos años de gozar de una serie de exenciones sigan haciéndolo hasta por el término de diez años más.

Se hace hincapié en que el Decreto en referencia parecía tener por finalidad estimular la pequeña industria, pero ya en la práctica ha ocurrido todo lo contrario, es decir que se está favoreciendo a las empresas que por su alcance económico-financiero y de organización no necesitan o no deberían necesitar de

estímulos estatales para competir en el mercado nacio  
nal y regional.

Casi la totalidad de empresas clasificadas en 1964 al amparo del Decreto 170 por los recursos mone-  
tarios de que disponen, pueden considerarse como me-  
dianas y grandes industrias. Unicamente tres cuentan  
con un capital menor de Q 50 000. 00. En 1965 de  
24 empresas clasificadas, 12 informaron una inversión  
superior a los Q 50. 0 miles, que es el monto máximo -  
que técnicamente se ha utilizado en la mayoría de  
países en desarrollo para clasificar la pequeña empre-  
sa.

En fecha posterior (23 de julio de 1964) se emi-  
tió el Decreto 255, con el cual se modificó el articu-  
lado del Decreto 1317 dando oportunidad a empresas  
guatemaltecas para obtener los mismos beneficios de  
que están gozando en los otros países centroamericanos  
industrias similares. Esta disposición si bien es cierto  
que posibilita la competencia de empresas guatemalte-  
cas en el mercado centroamericano también obliga  
al Estado a otorgar exenciones a industrias que even-  
tualmente no aportan ningún beneficio al país.

Por otro lado, los restantes miembros del Mer-  
cado Común Centroamericano también han puesto en  
vigor desde hace años numerosas leyes tendientes a fa-  
vorecer el crecimiento industrial, aunque igualmente  
sin perseguir un objetivo de mayor utilización de re-  
cursos naturales y humanos, etc. y, sin atender a una  
política de incentivos fiscales congruentes con las ne-  
cesidades centroamericanas:

En 1940 se emitió en Costa Rica la primera ley  
de Protección industrial, la cual fué sustituida por  
una nueva (Decreto No. 2426), emitido el 3 de sep-

tiembre de 1959, que se encuentra en vigencia.

En El Salvador, el 28 de enero de 1961 entró en vigor la Ley de Fomento Industrial, para dejar así sin efecto el Decreto 661 que regía los aspectos indus  
triales desde el 30 de mayo de 1952.

En Honduras, el 11 de junio de 1958 se emitió la primera ley para proteger la industria del país (Decreto 1325).

El gobierno nicaragüense, por su parte, emitió el 24 de mayo de 1958 la ley de "Protección y Estímu  
los al Desarrollo Industrial".

Es evidente pues, la generosidad estatal en ma  
teria de fomento industrial y su preocupación por me  
jorar sus respectivos cuadros de producción manufactu  
ra para aprovechar las oportunidades que ofrece un  
mercado geográfico y demográfico más amplio. Desafortunadamente, esa política industrial de tipo nacional que los cinco países están siguiendo, obstaculiza el desarrollo económico conjunto, armónico e integro  
do de la región. El amplio estímulo al mismo tipo de actividades imposibilita alcanzar una adecuada espe  
cialización de los productores de cada uno de los países y a la vez tiende a reducir la corriente comercial intra - centroamericana al producir todos los países los mismos artículos.

Si bien es cierto que la competencia hace posible el mejoramiento de la calidad y de los niveles de precios, en Centroamérica la excesiva concentración de recursos y esfuerzos en una misma actividad está provocando casi una desarticulación o destrucción de producciones existentes. Esta duplicación de inver  
siones, que se deriva del deseo consciente de todos

los países de aprovechar el mercado regional y que incide negativamente en las escalas de eficiencia, - plantea la necesidad de coordinar las políticas de fomento industrial de los cinco países y poner en vigor, cuanto antes, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, a fin de orientar al sector privado hacia aquellos campos compatibles con las exigencias del proceso de desarrollo económico.

### B. Régimen Arancelario.

El arancel de aduanas ha sido tradicionalmente un instrumento de captación de ingresos fiscales, de ahí que las cargas arancelarias (1) tienen una significación superior al 50% en el total de ingresos tributarios de los gobiernos centroamericanos.

En Guatemala, prácticamente desde el año 1936, cuando se emitió el Decreto Legislativo No. 1765 (que reunió en un solo cuerpo todas las disposiciones arancelarias) existe un arancel de Aduanas, cuya función era esencialmente proveer recursos monetarios al Gobierno Central. Posteriormente, en 1959, por Decreto No. 1269 entró en vigor el nuevo Arancel de Aduanas que aún cuando siguió constituyendo fuente importante de recursos públicos ya se concibió, en alguna medida, como instrumento de promoción industrial favoreciendo la sustitución de importaciones, especialmente de bienes de consumo que son afectados con niveles arancelarios más altos.

No obstante, los nuevos gravámenes decretados en 1959, generalmente más altos que los prevale-

(1) Incluyendo derechos de importación y exportación



cientes hasta entonces, las importaciones continuaron su tendencia ascendente, excepto en 1959, cuando las mismas se redujeron en un 12%. En los años siguientes tan pronto cierto sector poblacional se acomodó al nuevo nivel de precios, con recargo arancelario, la participación de la producción foránea en la satisfacción de la demanda local aumentó.

De acuerdo con los registros de Comercio Exterior las importaciones globales de Guatemala, durante el período 1956/65, han sido las siguientes:

CUADRO No. II-9

GUATEMALA: VALOR DE LAS IMPORTACIONES TOTALES

Años 1956 - 1965

<u>A ñ o</u>	<u>Miles de Q.</u>
1956	137 925.1
1957	147 593.6
1958	150 073.9
1959	134 012.6
1960	138 552.9
1961	133 591.1
1962	135 966.4
1963	171 242.5
1964	202 108.8
1965 (*)	229 291.8

(\*) Cifras Preliminares

FUENTE: Sector Externo (Estadísticas) Banco de Guatemala.

En virtud de que la mayoría de fracciones arancelarias se gravaron con aforos más altos al entrar en vigor el Decreto 1269, principalmente las correspondientes a bienes fácilmente prescindibles o sustituibles por producción doméstica, cabía esperar que los ingresos públicos por derechos de importación disminuyeran, se mantuvieran estables, o aumentaran, dependiendo de que el efecto neto fuera gravar con mayor vigor bienes cuya elasticidad-precio fuera mayor, igual, o inferior a la unidad.

El comportamiento creciente del volumen y valor de las importaciones aparentemente dió confirmación empírica a la hipótesis de que el efecto neto del alza de aforos incidió con más fuerza sobre bienes que en total se caracterizaban por una menor elasticidad-precio, dando ello lugar a expectativas de aumento en los ingresos del Gobierno por derechos de importación. Sin embargo, debido a la política indiscriminada de exenciones fiscales que han seguido los gobiernos y a que buen número de productos gozan del régimen de libre comercio de conformidad con los tratados y Convenios de Integración Económica Regional, los derechos de importación tienen cada año menor importancia en el presupuesto de ingresos del país. De una importancia de 39.2% en el período fiscal 1957/8, los gravámenes a la importación se redujeron al 28.6% del total de ingresos tributarios de 1965/66.

La serie histórica siguiente muestra el comportamiento de los derechos de importación y su peso relativo en el período 1957/8-1965/6.

CUADRO No. II-10

GUATEMALA: DERECHOS DE IMPORTACION Y SU IMPORTANCIA RELATIVA CON RESPECTO  
AL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Cifras en Miles

Período	Derechos de Importación (1)	Ingresos Tributarios (2)	Relación (1) / (2) (3)
1957/58	29 493.5	75 220.6	39.2
1958/59	31 304.7	75 703.2	41.4
1959/60	28 178.6	71 483.1	39.4
1960/61	28 136.5	70 518.7	39.9
1961/62	26 496.4	69 376.0	38.2
1962/63	25 433.6	67 092.5	37.9
1963/64	27 302.3	81 386.0	33.5
1964/65	35 715.5	94 169.7	37.9
1965/66	28 855.6	100 747.1	28.6

FUENTE: Boletín Estadístico, Banco de Guatemala.

Antes de iniciar el proceso de equiparación de gravámenes a la importación los cinco países centroamericanos tenían distintos niveles arancelarios, sin embargo, en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, y Costa Rica, ya las tarifas aduaneras se orientaban aun que débilmente, hacia la producción y fomento agrícola e industrial; Honduras en cambio, mantenía dichos gravámenes a la importación más reducidos, favorables al comercio de importación, en un nivel que difería de la política arancelaria de los otros cuatro países. Es obvio que esa política hondureña de facilitar la intensificación del comercio en una sola dirección, de terceros países hacia Centroamérica, ha impedido en aquel país un desarrollo industrial acelerado. El sector manufacturero de Honduras contribuyó en la formación de su producto interno bruto con 11.1% en 1960 y 13.2% en 1964. Índices que al compararlos con los de los otros cuatro países, dejan entrever un desarrollo industrial más avanzado en estos últimos (13.7% como promedio en 1960 y 14.7% en 1964) Como es natural y por factores de orden estructural las importaciones se siguen incrementando y en todos los países del área, aunque se ha notado un cambio en su composición, eliminándose paulatinamente los bienes de consumo e importándose, en su lugar materias primas, productos semi-elaborados y bienes de capital que tienen niveles arancelarios más bajos o son de libre internación. Se infiere entonces que el Arancel, aún cuando no ha sido un instrumento suficientemente eficaz para acelerar el desarrollo industrial, ha propiciado, en alguna medida, el establecimiento de empresas industriales.

Si bien es cierto que el arancel ha contribuido a iniciar el proceso de sustitución de importaciones, en algunos casos la protección arancelaria ha sido excesiva, propiciando bajos niveles de eficiencia en la pro

ducción industrial que se refleja en costos y precios altos. En otros casos, dicha protección pudo haber sido insuficiente, todo lo cual plantea la necesidad de una revisión del arancel con criterios científicos y económicos.

### C. Regulaciones Cambiarias

En Centroamérica, desde que se estableció el sistema de Banca Central, encargándose de la emisión monetaria y en general de la dirección del mercado monetario, ha habido varias experiencias en el campo de las regulaciones cambiarias tendientes a corregir deficiencias en la balanza de pagos.

Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica son los países que con mayor o menor severidad han aplicado medidas para restringir la libre convertibilidad externa de sus respectivas monedas. Actualmente Guatemala y El Salvador mantienen controles, referidos únicamente al movimiento de capitales. En Costa Rica se encuentra vigente desde el 2 de enero de 1967 una nueva ley reguladora de cambios internacionales, que abarca la totalidad de las transferencias internacionales.

En nuestro país debido al declinamiento persistente que se manifestaba en el nivel de las reservas monetarias internacionales, por una reducción de los ingresos extraordinarios en divisas así como por el exceso de importaciones, el Gobierno de la República, por recomendación de la Junta Monetaria, implantó el 11 de octubre de 1962 el Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales, de acuerdo con lo previsto en la Ley Monetaria, Decreto No. 203.

Tal disposición cambiaria permitió hacer una

utilización más racional del valor del esfuerzo productivo interno, siguiéndose para el otorgamiento de divisas un orden de prioridades, de tal manera que éstas estaban disponibles principalmente para pagos esenciales, considerados en estos, las remesas que debían hacerse al exterior por importación de materias primas, maquinaria y equipo, cancelación de deudas, gastos familiares y otros compromisos en el extranjero.

Los pagos considerados no esenciales podían hacerse únicamente con "divisas libres", cuyas fuentes eran las siguientes:

- a) "Los sueldos y gastos de agentes diplomáticos y cónsules de carrera del extranjero en Guatemala, y de los representantes de las Instituciones o Agencias de Cooperación internacional."
- b) "La entrada de capitales extranjeros para ser invertidos definitivamente o temporalmente en Guatemala;
- c) La repatriación de capitales guatemaltecos colocados en el extranjero;
- d) Los gastos de los turistas que ingresan al país; y
- e) Otras entradas de divisas, cuya venta al Banco de Guatemala no sea exigida por la Junta Monetaria."

Además de los mercados de divisas "esenciales" y "libres", la Ley Monetaria contempla el mercado de "Licitaciones", que se refiere a que aquellas divisas que quedaren disponibles después de atender los pa

gos esenciales, las cuales pueden ser adquiridas por los interesados a una tasa propuesta por ellos.

Esta última modalidad sin embargo, no se puso en práctica en el país, porque podía dar lugar a una excesiva concentración del cambio extranjero en poder de ciertos sectores comerciales de mayor posibilidad financiera; por lo que fue sustituida por una nueva forma que consistía en otorgar recursos monetarios internacionales a los importadores de bienes "no esenciales" hasta en un 50% del valor que habían importado durante el año previo, pagando un 2% adicional.

Si bien es cierto el Régimen cambiario se orientó básicamente a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos, con una marcada tendencia restrictiva a las importaciones suntuarias, el mismo pudo eventualmente favorecer la instalación en Guatemala de ciertas unidades industriales, principalmente aquellas dedicadas a producir prendas de vestir, cosméticos, artículos de tocador, productos alimenticios, etc. que eran, entre otros, los artículos para cuya importación no se concedían divisas a la tasa normal de cambio; con lo cual se posibilitaba al producto nacional cierto nivel de competencia, frente a la producción externa.

Desafortunadamente, ese factor, que podía haber favorecido la orientación de nuevas inversiones al sector industrial y que desde luego estaba alcanzando sus objetivos fundamentales (ordenar el mercado cambiario y mejorar la posición de las reservas monetarias internacionales; pues de 29.5 millones de dólares a que habían llegado el 11 de octubre de 1962, alcanzaron un nivel de 55.5 millones de dólares el 25 de mayo de 1963, fecha en que se flexibilizó el control cambiario), hubo de modificarse, limitándose a partir del

25 de mayo de 1963, a controlar exclusivamente el movimiento de capitales.

El retorno prácticamente al marco institucional monetario anterior que obedece probablemente a que dentro del concierto internacional de la vida moderna los países miembros no pueden establecer controles cambiarios para salvaguardar su capacidad productiva doméstica y utilizar más adecuadamente sus recursos existentes, sino únicamente como una medida circunstancial para corregir los efectos adversos en la balanza de pagos; no permitió crearse de manera más permanente las condiciones necesarias para intensificar la producción industrial del país, especialmente la de aquellos artículos capaces de sustituir importaciones.

Como se ha dicho, en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, también se han diseñado desde hace muchos años, políticas cambiarias y se han tenido una serie de experiencias que van desde los sistemas de cambio múltiple (aplicado a las diferentes categorías de importaciones) hasta los depósitos previos (con el fin de limitar la capacidad de compra de los importadores mediante la congelación de ciertas cantidades de moneda nacional) básicamente con el propósito de estabilizar los pagos internacionales.

La introducción de ciertos criterios de selección tratando de desviar el mayor volumen de importaciones a las de carácter básico y estratégico para la economía centroamericana, posiblemente ha promovido ciertas inversiones internas para sustituir importaciones de aquellos bienes que se encarecían con una discriminada tasa cambiaria; sin embargo, no hay fundamento empírico para evaluar la acción de los controles cambiarios sobre el sector manufacturero de Centroamérica. En Guatemala el período en que las disposiciones



cambiarías afectaron la totalidad de las transacciones fue sumamente corto, habiéndose flexibilizado aún antes de que pudieran percibirse sus bondades en otros sectores de la economía. Sería deseable entonces que se restableciera plenamente el régimen de emergencia para el control de las transferencias internacionales (segunda parte de la Ley Monetaria) no sólo para estabilizar los pagos internacionales y reforzar la situación cambiaria de la región (ciertamente afectada) que obligó a limitar las divisas para turismo) sino también para estimular el desarrollo industrial del país.

#### D. Integración Económica Centroamericana

##### i) Antecedentes

Puede decirse que el desarrollo económico del mundo moderno tuvo su origen en la Revolución Industrial que se inició en Inglaterra. Se plantea el caso de aquel país porque era el centro cíclico en el siglo XVIII y por consiguiente, su crecimiento económico (hacia afuera) se difundía a la periferia que le suministraba las materias primas y productos primarios para su ulterior transformación (cuya demanda crecía con el aumento del ingreso de los trabajadores del país industrializado). De tal manera, que el desarrollo económico generado en los centros industriales, se transmitía a los países productores de materias primas y alimentos por la vía de aumentos en la demanda de productos primarios (este fenómeno se observó en el Siglo XIX, siendo probablemente más intenso entre 1850 y 1890)

A partir de ese período, la demanda de productos primarios registra una sensible disminución debido esencialmente, a que los avances tecnológicos favorecieron el inicio de una sustitución de productos naturales por sintéticos (nuestro país tuvo esa experien

cia con la cochinilla y el añil, más tarde con los aceites esenciales y se prevé ya una sustitución del algodón por fibras sintéticas) así como también porque la elevación del poder de compra de los trabajadores de los países industrializados ya no se canalizó preferentemente a la compra de alimentos, sino a la satisfacción de otras necesidades, como vestuario y vivienda. A partir de entonces el desarrollo económico de las áreas industrializadas ya no se diseminó hacia los países periféricos, lo cual se agravó con el desplazamiento del área de gravitación económica de Inglaterra hacia Estados Unidos de Norte América, con un crecimiento hacia dentro. Pues, al contrario del viejo centro inglés, el nuevo centro cíclico, con características estructurales completamente distintas, traía un bajísimo coeficiente de importaciones debido a su gran disponibilidad de recursos y a una rígida política proteccionista, lo que afectaba directamente la capacidad de exportar de los países sub-desarrollados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países se encontraban en una situación económica difícil (fuertemente descapitalizados) por lo que se hizo necesario reestructurar el comercio mundial, lo cual se trató en las conferencias de Bretton Woods, de donde surgieron dos instituciones. El Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional.

Debido a que en el período inter-guerras todos los países abandonaron las fórmulas tradicionales de economía del libre cambio en el comercio mundial y tomaron diversas medidas proteccionistas, tales como: altos niveles arancelarios, cuotas de importación, controles de cambio, etc., también era necesario reestructurar el comercio internacional, y en ello se apoyó la Conferencia de La Habana, en la que se creó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Posteriormente se crearon la

Unión Europea de Pagos, La Comunidad del Carbón y del Acero (base para la formación del Mercado Común Europeo). Se creó también la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Todas estas organizaciones - dieron al comercio un impulso extraordinario, aunque debe señalarse que desafortunadamente, esa reestructuración del comercio solo está beneficiando a los países desarrollados, polarizando su crecimiento económico y contrayendo la tasa de crecimiento de la mayoría de los países en proceso de desarrollo.

Tal es la situación ante la cual se encuentran los países centroamericanos la cual permite percibir la importancia de impulsar el desarrollo económico a través de la cooperación de los cinco países, o mejor aún, mediante la integración de sus economías en forma tal, que posibilite una utilización racional y global de los recursos, de la técnica, etc., y que favorezca la instalación de plantas modernas que aprovechen las economías de escala, ya que el tamaño del mercado constituye un elemento decisivo y primordial, que define en gran medida las posibilidades de industrialización.

El Programa de Integración Económica Centroamericana se originó en Julio de 1951, mediante una resolución de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la cual se expresa el interés de los gobiernos centroamericanos de "desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio de productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés.

La consolidación de los cinco mercados aislados, en un mercado más amplio es fundamental ya que la industria moderna, especialmente la llamada industria de productos intermedios, no puede surgir dentro de marcos geográficos y demográficos estrechos, sino únicamente en un ámbito económico mayor.

Aún cuando el programa integracionista comprende trabajos en los campos de la sub-estructura económica, el desarrollo agrícola e industrial, creación de un mercado común, adopción de un régimen tributario común, y sobre todo, esfuerzos encaminados a remover las estructuras institucionales que reducen el ámbito dentro del cual se desenvuelve la vida económica de cada país centroamericano, el sustentante desea referirse a dos aspectos fundamentales sobre los que descansa el mercado común centroamericano, por considerarlos factores propulsores del crecimiento industrial de la región:

- a) Un arancel común de gravámenes sobre la importación, aplicable a terceros países.
- b) El libre comercio de productos originarios naturales y manufacturados, de los cinco países del área.

#### ii) Equiparación Arancelaria:

Cabe señalar en esta oportunidad que el objetivo próximo del Mercado Común Centroamericano es alcanzar la unión aduanera (1) la cual sólo puede obtenerse si existe una zona de libre comercio acompa-

(1) Donde el libre movimiento de mercancías se extiende no solamente a las originarias de los países centroamericanos, sino también a las importadas de fuera de la región, para lo cual es indispensable contar con una administración aduanal común y la distribución equitativa de los ingresos por derechos arancelarios

ñada de la unificación de los aranceles; sin embargo, existen consideraciones de corto término que justifican la equiparación de gravámenes, tales como la necesidad de evitar disparidades artificiales en los costos de producción, hecho que se produce cuando las materias primas o productos intermedios tienen cargas arancelarias distintas, lo cual eventualmente, podría dar lugar a que las industrias se localizaran en aquel o aquellos países que ofrecen mayor protección a través de aforos más altos para los productos terminados o más bajos para tales materias primas y bienes intermedios.

Los países centroamericanos han hecho esfuerzos para alcanzar la unificación de las tarifas de importación, habiendo adoptado previamente una nomenclatura arancelaria uniforme (NAUCA) basada en la clasificación universal del comercio internacional de las Naciones Unidas, la cual se encuentra vigente desde principios de 1959. En el mismo año (10. de septiembre) se firmó el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, que está ya vigente para los cinco países; a través del cual, los "Estados contratantes convienen en establecer una política arancelaria común y resuelven constituir un arancel centroamericano de importación, acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico de Centroamérica. Para tal fin, convienen en equiparar los gravámenes a la importación en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Convenio".

En tal virtud se viene estructurando el nuevo arancel centroamericano con un criterio más amplio, como instrumento de desarrollo económico, aunque sin descuidar el hecho de que, por un período más o menos largo, los Estados Centroamericanos dependerán

de los derechos aduaneros como una importante fuente de sus ingresos fiscales.

No obstante que los nuevos niveles arancelarios unificados son por regla general, proteccionistas, debido a la relativa rigidez en la demanda de importaciones y la facilidad con que algunos sectores consumidores de altos ingresos se adaptan a los nuevos precios, con recargo arancelario, y debido también a que en muchos casos la oferta de productos nacionales es inadecuada, en términos cualitativos y cuantitativos, las importaciones globales de Centroamérica han crecido persistentemente.

El comportamiento de las importaciones totales de Centroamérica, para los últimos siete años, se hace figurar en el cuadro siguiente:

CUADRO No. II-11

IMPORTACIONES TOTALES DE CENTROAMERICA

(Años 1959/65)

(En millones de Pesos Centroamericanos)

Años	Total	Guate.	El Salv.	Hond.	Nicara- gua.	Costa Rica
1959	469.8	134.0	99.5	51.8	66.8	102.7
1960	514.2	137.9	122.4	71.8	71.7	110.4
1961	495.9	133.6	108.7	72.0	74.4	107.2
1962	552.1	136.0	124.8	79.8	98.2	113.3
1963	652.5	171.1	151.7	95.1	110.8	123.8
1964	770.4(*)	202.1	191.1	101.6	137.0	138.6
1965	890.6(*)	229.0	209.6	121.9	160.9	178.2

FUENTE: Anuarios de Comercio Exterior y Compendios Estadísticos C. A. (SIECA)

(\*) Cifras preliminares

Aunque el crecimiento de las importaciones no se manifestó con el mismo ritmo en cada uno de los países, las cifras anteriores ponen en evidencia que el régimen arancelario actual y las modificaciones sucesivas han sido incapaces de atenuar la presión que ejercen sobre la balanza de pagos las importaciones de Centro América. Es indudable que en esa manifestación creciente de las importaciones inciden, de modo principal, las correspondientes artículos con algún proceso industrial (semielaborados).

En los años correspondientes al quinquenio 1959/63 las importaciones de materias primas y productos intermedios se incrementaron 57.3%, en tanto que las importaciones totales lo hicieron en 40.3% lo cual evidencia que el empeño de los cinco países centroamericanos por alcanzar su desarrollo industrial los ha llevado a una situación más crítica, porque a medida que se ha ido avanzando en ese proceso de industrialización, se han hecho mucho más vulnerables a los desequilibrios externos, por cuanto que necesitan importar maquinaria, equipo y materias primas que anteriormente no se requerían; de tal manera que mientras antes se podían contener las importaciones de bienes de consumo, actualmente no se puede prescindir de los productos extranjeros porque ello implicaría la paralización de la actividad productiva de Centroamérica. La relación de las importaciones de materias primas, bienes intermedios y de capital con respecto a las importaciones globales de Centroamérica durante el mismo período 1959/63, ha sido la siguiente:



CUADRO No. II-12

IMPORTANCIA DE LAS COMPRAS DE MATERIAS PRIMAS, BIENES INTERMEDIOS Y DE CAPITAL CON RESPECTO A LAS COMPRAS TOTALES DE CENTROAMERICA

	Importaciones de ma terias primas y bienes intermedios y de ca pital. (*)	Importaciones globales de Centroamérica	Relación
	(1)	(2)	(1) / (2)
1959	179.7	464.8	38.7
1960	196.0	514.2	38.1
1961	207.5	495.9	41.8
1962	243.5	552.1	44.1
1963	280.1	652.5	42.9

FUENTE: Anuarios de Comercio Exterior y Anexo Estadístico, CEPAL

(\*) No incluye combustible, materiales para construcción ni equipo agrícola y de transporte.

Es evidente pues la importancia que dentro del marco del comercio exterior de Centroamérica tiene la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital, la cual representó, para el período mencionado un promedio de 41. 1% del total de importaciones de Centroamérica.

Actualmente se encuentra pendiente de equiparación de gravámenes a la importación, menos del 3% de los rubros comprendidos en la Nomenclatura Uniforme Centroamericana (NAUCA), pero si bien es cierto, es reduciendo el número, dichos renglones son de gran significación económica y social para los cinco países del área, ya que corresponden a artículos cuyo uso está generalizado en actividades vitales de la región. Entre estos se encuentran comprendidos el trigo, harina de trigo etc; y por otra parte también incluyen productos cuyas importaciones son de magnitud apreciables y a la vez generan una alta proporción de los ingresos fiscales, tales como combustibles, vehículos, refrigeradores y otros. Según la SIECA, para 1964 los rubros pendientes de equiparación habían alcanzado un movimiento en las importaciones centroamericanas superior a los 136 millones de pesos centroamericanos; que representan un 17.7% de las importaciones totales del área (\$ C. A. 770 440 miles). En Guatemala las fracciones arancelarias que están sin alcanzar un nivel común, tuvieron en el mismo año, una significación del 19. 6% a las importaciones totales del país.

El proceso de sustitución de importaciones que se viene observando en la región y que en parte es llevado a cabo por las numerosas industrias filiales de firmas extranjeras que se han ubicado en Centroamérica (quienes reciben de las casas matrices la asistencia técnica y los materiales básicos); ha significado un aumento de la demanda de bienes de inversión y un cambio de los patrones de importación. En el cuadro siguiente se presentan los cambios en las importaciones ocurridas entre 1937 y 1952 para algunos países seleccionados; para el caso de México se incluyen los años 1963 y 1965, y para Centroamérica se da información sobre 1955 y 1963.

CUADRO No. II-13

CAMBIOS EN LOS PATRONES DE IMPORTACION EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

(En Porcentaje)

P a í s	A ñ o	Bienes de Consumo	Materias Primas	Combus- tibles.	Bienes de Capital
Argentina	1937/39	40.2	19.9	8.2	31.7
	1952	11.8	27.2	25.6	35.4
Brasil	1937/39	41.9	16.5	10.1	31.5
	1952	31.8	10.1	13.6	44.5
Chile	1937/39	44.1	21.9	8.9	25.1
	1952	36.4	18.9	11.9	32.8
México	1937/39	32.1	27.5	2.2	38.2
	1952	30.4	17.3	3.9	48.4
	1963	22.8	33.5 (1)	-	43.7
	1965	19.2	35.3 (1)	-	45.5
Centroamérica	1955	40.2	26.0	6.7	19.5
	1963	34.6	30.5	7.3	20.8

(1) Incluye combustibles y lubricantes y otras materias auxiliares

Fuente: Publicación del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México y Anexo Estadístico CEPAL.

La principal característica del cambio en el tipo de las importaciones es la disminución de la importancia de los bienes de consumo y el aumento de la importación de materias primas y bienes de capital. En 1965 las importaciones mexicanas de bienes de consumo solamente significaron el 19,2 por ciento de las importaciones totales, en tanto que las correspondientes a bienes de capital tuvieron una importancia del 45,5%. En Centroamérica las compras de bienes de consumo significaban en 1955 el 40,2% de los totales, en 1963 su importancia se redujo a un 34,6%.

Obviamente ese cambio de la importación de bienes de consumo a la de bienes de capital se acentuará a medida que tome fuerza el impulso industrializador.

### iii. Libre Comercio

Es indudable que un mercado de dimensión amplia tanto geográfica como económicamente, permite el establecimiento de un complejo de inversiones que pueden apoyarse en el mercado regional. Tal es la situación que se ha ido creando en Centroamérica al ampliarse el libre comercio de mercancías tanto naturales como manufacturadas, pues las empresas se están instalando ya no en función de un mercado nacional sino basadas en el mercado regional.

En lo que respecta a la formación de la zona de libre intercambio comercial, el Programa de Integración Económica ha adelantado notablemente, pues de los tratados bilaterales que existían en 1951 se ha evolucionado a un marco institucional más amplio, apoyado en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Los convenios de libre comercio que se han suscritos son los siguientes:

<u>Países</u>	<u>Fecha de Suscripción</u>
1. Guatemala - El Salvador	14 de febrero de 1951
2. El Salvador - Nicaragua	9 de marzo de 1951
3. El Salvador - Costa Rica	5 de octubre de 1953
4. Guatemala - Costa Rica	22 de dic. de 1955
5. Guatemala - Honduras	22 de agosto de 1956
6. El Salvador - Honduras	16 de febrero de 1957

Estos tratados bilaterales sirvieron de sólida experiencia para la suscripción del "Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica" el 10 de junio de 1958; a través del cual los gobiernos centroamericanos adquirieron el compromiso de perfeccionar el libre intercambio en un plazo de 10 años; habiéndose otorgado el libre comercio para una lista de productos que luego se iría ampliando.

Posteriormente, en 1960, Guatemala, El Salvador y Honduras suscribieron el "Tratado de Asociación Económica", que actualmente está en vigencia, mediante el cual, el período para el perfeccionamiento del libre comercio, se acortó a cinco años.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que ya incluye a Nicaragua y Costa Rica, es el resumen de todas las experiencias adquiridas por los cinco países en materia de libre comercio. Dicho tratado fué suscrito el 13 de diciembre

de 1960 y entró en vigor el 4 de junio de 1961.

La atenuación de los gravámenes y restricciones al intercambio recíproco ha originado una expansión del comercio de considerable cuantía. Las cifras del año 1965, quinto año de aplicación del Tratado General de Integración Económica, en relación a las registradas en 1961, indican una expansión de ese comercio del 253,3%.

CUADRO No. II-14

VALOR DEL COMERCIO INTRACENTROAMERICANO, DURANTE  
EL PERIODO 1956 - 65

(Millones de Pesos Centroamericanos)

Años	Valor	Indice
1956	13.5	36.7
1957	16.6	45.1
1958	20.5	55.7
1959	28.0	76.1
1960	32.7	88.9
1961	36.8	100.0
1962	50.4	137.0
1963	66.2	179.9
1964	105.4	286.4
1965	130.0	353.3

FUENTE: SIECA.

El tamaño del mercado desde una dimensión como el de Guatemala —aproximadamente de 4 millones de habitantes— hasta uno con magnitud de 13 millones (el de Centroamérica) lógicamente posibilita la introducción de modificaciones radicales en las condiciones de operación industrial. Desafortunadamente las posibilidades reales del intercambio recíproco (necesario éste para la consolidación de actividades productivas ya existentes o para el establecimiento de nuevas empresas) no ha conducido a una especialización de la actividad industrial de Centroamérica, pues como se dejó planteado en un apartado anterior, muchos de los artículos que Guatemala produce son los mismos que figuran en la producción de los otros países, por lo que los altos costos e ineficiencia económica son características en una buena parte de las empresas industriales centroamericanas, debido a que no pueden aprovecharse economías de escala, hay numerosas plantas de un tamaño antieconómico, o bien se hace una subutilización de la capacidad instalada, etc. Así también ese proceso de liberación del comercio se ve frenado por la resistencia de sectores interesados a encarar la competencia que va aparejada con el libre intercambio y se teme que las condiciones de producción de los demás empresarios de la región sean más favorables que las que afrontan los empresarios en su mercado nacional.

Afortunadamente para Guatemala ese intercambio comercial ha sido favorable, con excepción de los años 1950, 1951 y 1960, cuando las importaciones fueron superiores al valor de las exportaciones. En los últimos quince años, la balanza comercial con respecto a los otros países centroamericanos reflejó un saldo positivo que supera los 20 millones de pesos centroamericanos. Cabe advertir que de esas exportaciones guatemaltecas una alta proporción ha correspondido a pro

ductos agrícolas, notándose sin embargo, en los últimos años, una modificación favorable en el sentido de que las exportaciones de manufacturas están creciendo más rápidamente que las exportaciones totales.

## E. FINANCIAMIENTO

Los recursos de financiamiento son vitales para lograr un crecimiento más acelerado del sector industrial por lo que, cuando estos son escasos como en Centroamérica, constituyen un obstáculo para la expansión de las empresas; esta característica ha sido muy notoria en el desarrollo industrial del área.

Hasta hace poco, no existían en la región instituciones especializadas en el fomento industrial, que destinen sus fondos, adquiridos especialmente a través de emisiones de valores, al desarrollo del sector industrial; y antes de que se emitiera en Guatemala el Decreto Ley No. 170, se carecía asimismo de formas institucionales de ahorro forzoso.

Debido principalmente a la ausencia de un mercado de valores, la financiación industrial ha dependido esencialmente, de cuatro fuentes principales: créditos bancarios, los propios recursos de las empresas derivadas de sus utilidades, préstamos privados y capital extranjero.

Además de las fuentes de financiamiento aludidas, puede considerarse como tal el monto de exenciones que los gobiernos centroamericanos conceden a las empresas clasificadas, toda vez que esas concesiones no solo posibilitan una reducción en los costos de producción sino liberan fondos que las empresas pueden orientar a fines tales como reforzar sus capitales -



de trabajo.

### i. Créditos Bancarios

La participación de la banca en el desarrollo industrial por medio de préstamos a la industria ha sido muy limitada hasta la fecha, tanto por la falta de recursos para este fin, como por la poca flexibilidad que tienen las operaciones de este tipo, principalmente en lo que respecta al plazo. A diferencia de la agricultura y ganadería, no puede afirmarse que la financiación bancaria haya sido tan amplia para la industria. Desde luego que como el desenvolvimiento de las distintas actividades no es sólo el resultado de la escasez relativa de capitales para atenderlas, el sector manufacturero ha crecido, como se ha dejado planteado con anterioridad, más rápidamente que los otros sectores.

En Guatemala, en 1965, el monto de préstamos otorgados (Q. 103, 8 millones) únicamente Q 17. 9 millones, o sea el 17. 3% correspondió a la actividad manufacturera que, si se compara con el 45. 6% que se destinó al sector agropecuario, se evidencia la preferencia en financiar este último sector. Sin embargo debido a la trascendencia del desarrollo de la industria, se está logrando una transformación en el sentido de que el crédito industrial tenga una participación más activa en la cartera del sistema bancario de la región y ya se están creando instituciones cuyos recursos se destinan preferentemente al sector industrial.

Comparando las cifras del total de préstamos otorgados por el sistema bancario guatemalteco con los canalizados al sector manufacturero, puede observarse que el crecimiento ha sido perceptible, evolucionando de 8. 5% en 1957 a 17. 3% en 1965. Debe

señalarse sin embargo, que hasta 1962 se había mantenido una proporción más o menos estable entre el total de préstamos y los préstamos a la industria. En los 3 últimos años la participación de los créditos industriales en el total de préstamos concedidos por los bancos fué de 17.2% en 1963, 16.9% en 1964 y 17.3% en 1965.

En Guatemala se introdujo una nueva modalidad a la contribución financiera que el Estado presta al sector industrial, al emitirse el 3 de febrero de 1964 el Decreto Ley No. 170, con el propósito de favorecer aquellas pequeñas industrias que nunca habían gozado de los beneficios de otras leyes de protección industrial (aunque en la práctica está resultando todo lo contrario) y a la vez participar financieramente en la capitalización del "Banco Industrial" pues, de acuerdo con el Artículo 4º del citado Decreto, el capitalista de este último se formará con el 10% del monto de los derechos e impuestos que el Gobierno exonera a las empresas clasificadas; de tal manera que el valor total de lo obtenido por ese concepto constituirá la aportación de cada empresa o industria al capital de dicho "Banco Industrial."

Resulta dudoso, sin embargo, que la nueva institución de crédito atenúe la aflictiva situación de la pequeña industria, no sólo porque en la administración del Banco la ingerencia del Estado será muy limitada, sino porque los accionistas mayoritarios serán precisamente las empresas que han gozado y que goza en mayor cuantía de los beneficios de las leyes de fomento y de las facilidades crediticias existentes. Se concluye entonces que, si bien es cierto, se contará con una organización bancaria destinada exclusivamente a satisfacer la demanda de recursos financieros del sector industrial, por tratarse de una sociedad anónima, cuyos

accionistas mayoritarios serán las grandes industrias, no puede esperarse que sean precisamente las pequeñas plantas industriales (que en 1962, según Misión Conjunta de Programación, ocupaban el 59.0% de la mano de obra) quienes se vean favorecidas con la nueva fuente de financiamiento tal como parecía ser la filosofía que inspiró la emisión del mencionado Decreto No. 170.

Al 31 de diciembre de 1965, los depósitos de las industrias clasificadas a tenor del Decreto Ley No. 170, para formar el capital del "Banco Industrial" alcanzaba un monto de Q921, 129. 11. El 67.0% de esta cifra corresponde a la aportación de solamente 38 empresas (1) lo que viene a confirmar nuestras dudas en cuanto a que el nuevo banco pueda reorientar adecuadamente la contribución financiera del Estado a la industria.

## ii. Banco Centroamericano de Integración Económica

Prácticamente desde que se iniciaron los trabajos del Programa Acelerado de Integración Económica Centroamericana, en 1960, surgieron las primeras ideas para crear un instituto de financiamiento a nivel regional, que complementara las labores crediticias de los bancos locales, cubriera las necesidades de inversión adicionales que surgieran del programa de desarrollo conjunto, y a la vez promoviera la integración económica del área, a través del financiamiento de proyectos de tipo regional.

(1) Para el efecto se tomaron sólo las empresas que habían aportado más de Q5.0 miles.

El Tratado General sobre el particular dice en su artículo XVIII "Los Estados signatarios acuerdan establecer el Banco Centroamericano de Integración Económica que tendrá personalidad jurídica propia. El Banco actuará como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional. Con ese fin suscribirán el Convenio Constitutivo de dicha institución, el cual quedará abierto a la firma o a la adhesión de cualquier otro Estado Centroamericano que desee ser miembro del Banco".

Dicha institución quedó organizada el 31 de mayo de 1961 y abierta al público en julio del mismo año.

Es indudable que la nueva institución de crédito ha venido a estimular el desenvolvimiento del sector industrial de Centroamérica; pues por su carácter de banco de desarrollo regional, su acción se ha tratado de concebir en términos del Mercado Común y en función de los programas conjuntos de desarrollo de los países.

En la estructura del producto Bruto Industrial, como es natural en la etapa de desarrollo en que nos encontramos, tienen mayor preponderancia las industrias de bienes de consumo; tal situación indudablemente, ha sido causa y efecto de que los recursos bancarios se destinen, en su mayoría a aquellas industrias. El Banco Centroamericano —aun cuando fue creado para contribuir al desarrollo económico equilibrado de los países centroamericanos proveyendo los recursos financieros a los campos más productivos y de mayor beneficio para la región— ha canalizado la mayor cuantía de los ahorros regionales, más los préstamos externos (55.4%) hacia las ramas industriales tradiciona-

les. Es decir, que mediante sus operaciones crediticias el Banco no ha propiciado una modificación de la estructura actual de la industria regional.

La acción del Banco Centroamericano sin embargo, puede deberse a que no ha habido proyectos sobre industrias básicas o de bienes intermedios y ante esta ausencia, ha dedicado sus recursos a atender la presión crediticia proveniente de industrias tradicionales que desean expandirse y aprovechar las ventajas del mercado común. En el Cuadro No. 15 se muestra el monto de los préstamos otorgados por el Banco Centroamericano de Integración Económica al 30 de Noviembre de 1965, por los principales destinos.

CUADRO No. II-15

CENTROAMERICA: MONTO DE LOS PRESTAMOS OTORGADOS POR EL BANCO CENTROAMERICANO  
DE INTEGRACION ECONOMICA, AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1965  
(Valores en Pesos Centroamericanos)

Países	INDUSTRIALES				SERVICIOS		INFRAESTRUCTURA				VIVIENDA		TOTAL		
	ESTUDIOS		INVERSION		Número	Monto	ESTUDIOS		INVERSION		Número	Monto	Número	Monto	Porcentaje
	Número	Monto	Número	Monto			Número	Monto	Número	Monto					
Guatemala	2	151 800	18	4 520 790							4	1 713 000	24	6 385 590	14.4
El Salvador	1	1 600	16	8 255 600	2	326 000 (*)	5	1 201 900			2	2 000 000	21	10 583 200	23.8
Honduras	4	868 190	15	5 214 867	3	112 500	2	701 227	2	4 780 000			27	7 397 457	16.6
Nicaragua	3	8 200	15	6 498 381	1	540 000					1	2 000 000	24	14 527 808	32.7
Costa Rica	2	17 000	9	2 402 541	2	1 163 000					2	2 000 000	15	5 582 541	12.5
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>1 046 790</b>	<b>73</b>	<b>26 892 179</b>	<b>8</b>	<b>2 141 500</b>	<b>7</b>	<b>1 903 127</b>	<b>2</b>	<b>4 780 000</b>	<b>9</b>	<b>7 713 000</b>	<b>111</b>	<b>44 476 596</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: CEPAL, Anexo Estadístico (cuadro E-10)

(\*) Incluye préstamo por 66,000 pesos centroamericanos a la Universidad de El Salvador

Una conclusión muy importante que se deriva del cuadro anterior es que el banco regional ha otorgado préstamos industriales por casi 27 millones de pesos centroamericanos (62.8% del total de crédito otorgados). De esa cantidad han correspondido a Guatemala \$C. A. 4.7 millones. El destino de los créditos por ramas industriales financiados por el Banco Centroamericano se hace figurar a continuación:

CUADRO No. II - 16

<u>Actividad Industrial</u>	<u>No. de préstamo</u>	<u>Valor</u>	<u>%</u>
Productos alimenticios	10	1 724 500	6.8
Tabaco	1	300 000	1.2
Textiles	10	8 015 290	31.7
Calzado y Prendas de Vestir	6	894 410	3.5
Industria de la Madera	2	325 000	1.3
Productos de Caucho	1	40 000	1.2
Muebles y Accesorios	3	208 000	0.8
Papel y sus productos	1	594 000	2.4
Imprentas, Editoriales, etc.	1	140 000	0.6
Productos Químicos	14	4 544 934	18.0
Minerales no metálicos	5	3 225 000	12.8
Industria Metálica Básica	3	285 690	1.1
Productos Metálicos	8	1 990 539	7.9
Aparatos y Accesorios Eléctricos	3	603 800	2.4
Construcción de material de			
Transporte	1	211 500	0.8
Servicio de Navegación Aérea	1	50 000	0.2
Manufacturas Diversas	8	2 096 000	8.3
	78	25 248 663	100.0

FUENTE: Publicación BCIE. Mayo de 1965

### iii. Inversiones Extranjeras

Se concede generalmente que los países centroamericanos deben contar con recursos externos para complementar la inversión regional y poder superar las tasas de crecimiento sumamente modestas que se han registrado hasta ahora.

Obviamente, en años anteriores, un mayor volumen de inversión extranjera se orientaba preferentemente al sector de exportación. Muy recientemente, sin embargo, otros sectores, como el de las manufacturas, ha recibido un importante flujo de capitales externos, apoyados en las perspectivas que ofrece el mercado común centroamericano. Desafortunadamente esa mayor corriente de inversiones a la región ha significado también una creciente absorción de industrias centroamericanas por parte de organizaciones foráneas. Sin embargo, ya los Estados Centroamericanos han logrado un entendimiento más concreto sobre la necesidad de propiciar la canalización de la inversión extranjera hacia nuevas actividades productivas (de mayor beneficio para la región) y que aporte la tecnología, organización y administración adecuadas y a la vez permita la formación de una clase empresarial dinámica, haciendo partícipes a los centroamericanos en las tareas de administración de las empresas y en su gestión financiera.

Podría contribuir a alcanzar los propósitos de una mejor orientación de las inversiones extranjeras la modificación que se está experimentando en el proceso de endeudamiento externo de los países de la comunidad centroamericana, en el sentido de que las inversiones directas están perdiendo su importancia en favor de los préstamos tanto al gobierno como al sector privado.



Para el caso de Guatemala, en 1960 las inversiones directas constituían el 44.4% de la deuda externa total, habiendo disminuído al 36.9% en 1965.

#### iv. Utilidades de las empresas

Con los fondos provenientes de sus beneficios no distribuídos y con las reservas y provisiones invertidas en bienes de fácil realizaci3n (que se caracterizan porque son el resultado de sus propias actividades productivas) las empresas llevan a cabo parte de su gesti3n financiera.

La magnitud de la reinversi3n de las utilidades depende de una serie de factores, entre ellos est3n los prop3sitos de expansi3n de sus propietarios (socios o accionistas); la disponibilidad de cr3dito, pues en la medida que puedan obtenerse cr3ditos (especialmente a largo plazo y en condiciones razonables) para realizar las inversiones se constriñe la necesidad de retener las ganancias. As3 tambi3n influye en el ahorro de las empresas ciertas disposiciones legales, pues se exige del pago de impuestos o se aplican tasas m3s bajas a las empresas que reinvierten (1) adem3s se les exige a cierto tipo de sociedades formar, con cargo a sus utilidades, ciertas provisiones espec3ficas.

La baja proporci3n de cr3ditos industriales con respecto al total de pr3stamos bancarios hace suponer que parte de la expansi3n de las empresas centroamericanas es financiada con la retenci3n de sus utilidades.

(1) En Guatemala, se exonera del pago del Impuesto sobre la renta en un 33% a las utilidades netas que se reinviertan en activos fijos o en otros bienes de producci3n.

Aún cuando buena parte de la actividad de las empresas del área se tenga que financiar con sus propios recursos, se plantea siempre la necesidad de contar con un respaldo económico externo en virtud de que no hay una concatenación temporal perfecta entre los ingresos y gastos de tales empresas.

## CAPITULO III

### ESFUERZOS POR UNA RACIONALIZACION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

Los diversos problemas que vienen caracterizando el desarrollo industrial centroamericano: exceso de inversión en algunas ramas industriales, sub-inversión en otras; bajo aprovechamiento de los recursos regionales; procesos de producción extremadamente sencillos; fuerte dependencia de insumos extranjeros, etc.; plantean persistentemente la necesidad de desarrollar un programa que, por lo menos, facilite el empleo eficaz de los recursos internos y posibilite también la obtención de los de origen externo; permitiendo a la vez, un crecimiento más rápido del sector industrial, al aplicar los recursos disponibles con sentido selectivo.

#### I. Formulación de Planes Nacionales.

Afortunadamente, la experiencia no ha sido estéril y los cinco países han reconocido la necesidad de elaborar programas de desarrollo industrial, que se encuentran enmarcados dentro de los programas globales de desarrollo; con los cuales se trata de lograr un crecimiento industrial más intenso y ordenado.

Debido al sistema económico de libre empresa, los límites de la actividad gubernamental son muy estrechos y la acción del Estado se contrae a crear las condiciones favorables a la iniciativa privada y a ejercer sobre ella los estímulos indispensables para alcanzar las metas propuestas. Por ello mismo, la planeación en esos términos, tiene un alcance limitado lo cual se agrava debido principalmente a la estructura institucional y sus mecanismos jurídicos y económicos

que no responden a los objetivos de esa misma planeación.

Es experiencia histórica que al valorar los resultados parciales o totales éstos son inferiores a las metas previamente establecidas, bien porque las inversiones no se han realizado o porque se han hecho en menor magnitud a la requerida, o finalmente porque se han desviado hacia otros fines.

Para el caso de Guatemala, la Secretaría General del Consejo de Planificación Económica formuló el programa industrial para el quinquenio 1969/74; esperando que la producción manufacturera se acercara a los Q 303.2 millones en 1969 y a Q 491.3 millones en 1974. La integración de estos totales se hace figurar en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. III-1

GUATEMALA: METAS DEL PLAN INDUSTRIAL

(En miles de quetzales a precio de 1958)

Industrias	1964		1969		1974	
	Producto Bruto	Estructura	Producto Bruto	Estructura	Producto Bruto	Estructura
TRADICIONALES	143 404.2	86.2	228 779.3	75.4	361 921.4	73.7
INTERMEDIAS	17 593.4	10.5	59 208.8	19.5	101 184.5	20.6
METAL-MECANICAS	5 450.9	3.3	15 294.7	5.1	28 163.4	5.7
<b>TOTALES</b>	<b>166 448.5</b>	<b>100.0</b>	<b>303 282.8</b>	<b>100.0</b>	<b>491 270.2</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica  
(Programa de Desarrollo Industrial para el período 1965-69)

Las metas cuantitativas y los cambios estructurales sin embargo, se alcanzarán únicamente si se efectúan las inversiones en los campos previstos, y lo que es más importante si se modifica la conducta de aquellos elementos que hasta ahora, han influido negativamente en la cadencia del desarrollo industrial: falta de demanda efectiva, deficiente distribución del ingreso (fuertemente regresiva) actitud pasiva y desconfiada del sector empresarial, etc. La modificación de esas pautas influyentes sólo será posible si paralelamente a las orientaciones industriales se hacen esfuerzos conscientes en todos los demás sectores de la economía y se enmarcan dentro de un plan global de desarrollo económico.

## 2. Creación de un Organismo Regional de Planificación Económica.

En los cinco países centroamericanos se han venido haciendo una serie de trabajos que van desde la preparación de diagnósticos a nivel global y sectorial, fijación de metas y objetivos de producción, consumo e inversión, hasta la formulación de programas concretos de Inversiones Públicas, desarrollo agropecuario e industrial, etc. Sin embargo, es evidente que ciertos sectores requieren de políticas y programación a nivel regional. En este sentido, las Oficinas de Planificación de Centroamérica y la Misión Conjunta han hecho algunos avances, tratando de coordinar las labores de programación, aunque cabe advertir que no existen todavía procedimientos ni mecanismos definidos para esa coordinación.

A la fecha, los Directores de Planificación del área han realizado dos reuniones. En la primera de ellas se enumeraron las tareas que tendrían que abordarse y que se refieren a:

- "a) La coordinación de los programas agrícolas e industriales que deberán formar parte de los planes de desarrollo que actualmente formula cada país;
- "b) La consideración de las reformas fiscales necesarias para la realización de los programas de inversión pública y para la armonización de las disposiciones tributarias; y
- "c) La consideración de los estudios sobre el mercado de capitales. "

En la Segunda Reunión de Directores de Planificación se hicieron planteamientos más concretos sobre la necesidad de coordinar los programas industriales, especialmente en aquellas ramas que incluyen industrias básicas para Centroamérica; a fin de propiciar el establecimiento de plantas de tamaño económico, el aprovechamiento conjunto de los recursos naturales del área y del mercado regional y posibilitar también, el uso de nuevas tecnologías.

Con esos propósitos de introducir un criterio de integración a los programas nacionales que haga posible racionalizar el desarrollo industrial de la región, se aprobó en aquella oportunidad la siguiente lista de ramas industriales básicas que serán objeto de una coordinación y promoción regional obligatoria:

1. Pulpa y papel
2. Industria química
3. Industrias metálicas básicas
4. Industrias de ensamble

En alguna forma también son objeto de programación a nivel centroamericano la industria de llantas y neumáticos, la de sosa cáustica e insecticidas

clorados y la del vidrio plano, al ser consideradas industrias de integración.

Es evidente que a la luz del mercado común se han hecho algunos avances en materia de programación y coordinación; y de continuarse con esos esfuerzos de una previa determinación de metas y la adopción de severos criterios de prioridad en las inversiones pueden alcanzarse niveles más satisfactorios de vida para los centroamericanos.

### 3. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

Prácticamente desde los inicios del Programa de Integración Económica del área, se consideró la necesidad y conveniencia de formular un instrumento de aplicación general que viniera a reemplazar a las leyes nacionales de fomento industrial vigentes en los cinco países, con el propósito de evitar que la disparidad en las concesiones fiscales otorgadas al sector industrial indujera en Centroamérica por factores artificiales a una localización irracional de las plantas. En efecto, ya en 1957, durante la IV Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, se planteó la importancia de contar con un régimen uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial; el cual quedó formalizado en el Artículo XIX del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que sobre el particular dice: "los Estados contratantes con vista a establecer estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial, convienen en alcanzar en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre esta materia. Con tal fin suscribirán, en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigencia de este Tratado, un protocolo especial en el



que se estipulen el monto y tipo de las exenciones, los plazos de las mismas, las condiciones en que serán otorgadas, los sistemas de clasificación industrial y las normas y procedimientos de aplicación. La coordinación en la aplicación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial estará a cargo del Consejo Ejecutivo.<sup>81</sup>

Efectivamente, el Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial se suscribió el 31 de julio de 1962, y a la fecha ha sido ratificado por los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Los cuatro países han depositado sus Instrumentos de ratificación, pero aún no puede ponerse en vigor, sino ocho días después que el Gobierno hondureño deposite el quinto instrumento.

Con esta disposición de fomento y protección industrial, ciertamente de alcance regional, se trata de suspender esa carrera que siguen los Estados en la concesión de beneficios a las industrias para atraer nuevas inversiones a sus territorios. Al mismo tiempo, y mediante el otorgamiento de estímulos discriminatorios en favor de las industrias cuya instalación puede provocar los mayores beneficios económicos y sociales, el convenio se orienta a modificar la estructura actual de la industria regional. Así los más altos incentivos se otorgarán a las industrias comprendidas en el grupo "A", productoras de materias primas industriales o bienes de capital y a aquellas que produzcan bienes de consumo, envases o productos semi-elaborados, siempre que por lo menos un 50% del valor total de sus insumos por concepto de materias primas sean de origen regional. Luego se otorgarán estímulos, en menor proporción, a las industrias (del Grupo "B") que reúnan simultáneamente los siguientes requisitos:

- "a) Produzcan artículos de consumo, envases o productos semielaborados.
- b) Den origen a importantes beneficios netos en la balanza de pagos y a un alto valor agregado en el proceso industrial; y
- c) Utilicen en su totalidad, o en alta proporción, en términos de valor; materias primas, envases y productos semi-elaborados no centroamericanos."

Por último, está el Grupo "C", que incluye las industrias que no llenan los requisitos para los grupos "A" y "B" o que se dediquen a simples procesos de armar, envasar, cortar, empacar o diluir productos o que estén comprendidas en las industrias que expresamente se enumeran en el anexo 1 del Convenio (corte y confección de ropa, calzado de cuero, perfumería y cosméticos, bebidas alcohólicas, tabaco manufacturado).

Como se ha dejado anotado, únicamente Honduras no ha ratificado el Convenio de Incentivos Fiscales, no obstante, que en apoyo a uno de los principios fundamentales en que descansa el Programa de Integración Económica Centroamericana, cual es el de "desarrollo equilibrado" de los estados componentes; el gobierno de aquel país podrá (al igual que el de Nicaragua) conceder estímulos adicionales a fin de atraer nuevas inversiones. En efecto, las autoridades hondureñas podrán eximir (adicionalmente al período que corresponde según el Convenio) durante dos años del pago del impuesto sobre la renta u otro similar a las empresas clasificadas en los Grupos "A" y "B" (1).

(1) Nicaragua puede ofrecer ese incentivo adicional por un año.

Además de la disposición anterior, que tiende lógicamente a favorecer a los países de menor desarrollo relativo, las empresas que se establezcan en ellos (aún cuando ya existan similares en los otros países) - tendrán el tratamiento de industrias nuevas, hasta que el Convenio tenga una aplicación regional (después de 7 años de estar en vigencia).

Con este tratamiento especial, que posibilita el otorgamiento de estímulos más amplios a las plantas que se ubiquen en territorio hondureño, se trata de coadyuvar en la labor (ciertamente infructuosa hasta ahora) que se viene realizando en otros campos -especialmente en materia de financiamiento- para reducir las diferencias que subyacen en el desarrollo económico de los países centroamericanos.

La Misión Conjunta de Programación para Centroamérica indica que en 1950 el producto por habitante de Honduras era del 86% del promedio centroamericano (en ese año el producto "per cápita" de Costa Rica significaba el 118% del nivel medio regional). En 1964, el desequilibrio se ha agudizado, pues el producto por habitante hondureño se redujo al 74% del promedio regional, en tanto que Costa Rica tuvo una significación del 130% sobre el nivel medio centroamericano.

Tal situación francamente adversa, que está gravitando en el resto de la economía regional, planteó la urgente necesidad de ensanchar los estímulos para que las industrias se ubiquen en territorio hondureño. En ese orden de ideas, en la Decimatercera Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano (celebrada en Managua, Nicaragua, del 19 al 23 de septiembre de 1966) se decidió facultar a Honduras para que otorgue un diferencial de 20% en las e-

xenciones de derechos arancelarios sobre materias primas, productos semi-elaborados y envases a las empresas que se instalen en su territorio. Es decir, que en tanto los otros países exonerarán a sus industrias el 80% de los gravámenes a la importación de sus insumos, Honduras podrá hacerlo en un 100% (1)

Es de suponer que con este trato preferencial que se ha otorgado a Honduras se pondrá pronto en vigencia el Convenio en referencia, a fin de evitar una mayor proliferación de inversiones sobre los mismos campos de explotación; a la vez que se espera que su aplicación provoque un cambio en la estructura de la industria centroamericana.

#### 4. Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

En capítulos precedentes se ha señalado que los países centroamericanos están, en diverso grado, en una etapa incipiente de desarrollo industrial; orientando sus esfuerzos casi exclusivamente a la producción de bienes de consumo. Esta producción caracterizada por una ausencia de suficiente especialización carente también, en muchos casos, de técnica y equipo de capital adecuados, es resultante de la reducida dimensión de los mercados nacionales, que son insuficientes para sustentar inversiones industriales de gran magnitud y con ello, de propiciar una adecuada especialización del trabajo.

Esa situación, que en cierta medida ha sido provocada por la política de los gobiernos centroamericanos de impulsar su industrialización sobre bases en-

(1) Acta Número 19, Consejo Económico Centroamericano.

teramente nacionales, exigía la incorporación dentro de los marcos del Mercado Común Centroamericano de algún instrumento con criterios de programación que contribuyera a una mejor canalización de las inversiones y a efectuar cambios sustanciales en la orientación de la producción industrial centroamericana.

Bajo esos lineamientos, el 10 de junio de 1958 fue suscrito por los cinco países el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; el cual se encuentra vigente para los cinco países. Con este instrumento (que contiene fuertes características de planificación de las unidades productivas, tanto en los criterios de selección de los bienes a producir, localización de las plantas, tamaño racional de los equipos, como en los procesos mismos de producción) se trata de asegurar la máxima economía de las inversiones, evitar la duplicación innecesaria y perjudicial de las mismas y promover un desarrollo industrial equilibrado entre los países; pues su aplicación se traduce en el emplazamiento de industrias, cuyo funcionamiento sólo es posible en términos de un mercado mayor que el de cualquiera de los países individualmente considerados. Esa premisa de requerir el acceso al mercado común para operar en condiciones económicas y competitivas, permite también el aprovechamiento de nuevas tecnologías y operar a escalas de costos decrecientes.

El Régimen garantiza todo el mercado regional para las industrias de Integración y establece niveles arancelarios uniformes suficientemente proteccionistas hacia el exterior. Ello sin perjuicio de la exención de los gravámenes a la importación de materias primas, productos intermedios, maquinaria y equipo que puede otorgarles el país donde se apruebe su localización. A cambio de esas concesiones y privilegios que se o-

torgan a ese tipo de industrias, las mismas están sujetas a intervención estatal que va desde la exigencia de normas de calidad y de garantías de que abastecerá el mercado centroamericano de manera fluida y constante, hasta la fijación de los precios tanto al por mayor como para el consumidor final. Estas disposiciones, desde luego, se orientan a llevar al consumidor artículos en condiciones razonables de precios y calidad y a la vez garantizar un justo ingreso a los distribuidores de los productos de las industrias de integración.

Este Régimen, que solamente constituye un marco de referencia (pues las condiciones que deben regir el establecimiento de cada industria se definen en protocolos específicos) no obstante que pretende la especialización y racionalización de la industria regional, su aplicación ha sido, hasta la fecha, muy lenta, siendo sus efectos casi imperceptibles, lo cual puede atribuirse a la fuerte presión de que fué objeto en sus inicios por su enfoque prácticamente de monopolio (pero que encuentra amplia justificación por la estrechez de recursos de los pueblos centroamericanos) y luego a los problemas, que más recientemente se han creado, pues cada país pretende tener la prioridad, las condiciones y los recursos, y por consiguiente el derecho para ubicar en su territorio las industrias de integración.

A la fecha, solamente tres industrias han sido declaradas como Industrias de Integración y se han acogido dentro del Convenio en referencia, una planta de llantas y tubos (que funciona en nuestro país desde el año 1958); una planta de sosa cáustica y otra de insecticidas clorados, cuyos trabajos de construcción se han iniciado en Nicaragua; y una planta de vidrio plano que se ubicará en Honduras. Actualmente está en

proceso de negociación el protocolo que amparará una segunda planta de llantas que se está instalando en Costa Rica.

Puede esperarse, para un futuro previsible, que el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración tenga una amplia y vigorosa aplicación para que contribuya efectivamente al ordenamiento (francamente indispensable) del desarrollo industrial de la región. Prueba de ello es que en el segundo semestre de 1966, se presentaron proyectos sobre pulpa y papel, siderurgia y filamentos de nylon, para ser consideradas como Industrias de Integración, estando actualmente en proceso de evaluación por parte del ICAITI, como parte de su trámite, conforme las disposiciones del Régimen.

Por otra parte, con motivo de la IX Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano se recomendó (1) al Consejo Económico Centroamericano que "formule y proponga a los gobiernos la suscripción de un protocolo que faculte al propio Consejo Económico: i) para acoger y autorizar la instalación de plantas de integración que llenen los requisitos del Convenio sobre el Régimen de Industrias, sin que medie para ello la ratificación legislativa, ii) para establecer plazos, proyecto por proyecto, dentro de los cuales deban iniciar la producción las plantas acogidas al Convenio de suerte que, en caso de incumplimiento, pueda modificarse la localización originalmente aprobada". Con esta proposición y con otras que fueron igualmente planteadas en dicha Reunión (formulación de una lista de industrias cuya instalación debe propiciarse dentro del Régimen de Industrias de Integración, la integración de una "Comisión Centroamericana de Coordinación Industrial" que

(1) Resolución 136 (C.C.E.)

asesore, proponga modificaciones a la lista y evalúe los proyectos de aquellas plantas susceptibles de ser acogidas por el Régimen; etc.) se trata de fortalecer el Régimen de Industrias, en forma que sea más flexible su aplicación y se asegure la realización de sus objetivos.

#### 5. Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas.

Con el propósito de promover el establecimiento de nuevas actividades industriales en Centroamérica, se creó el "Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas", (1) el cual se apoya fundamentalmente en la adopción de niveles arancelarios uniformes (con orientación suficientemente proteccionista). Estos aforos uniformes —que son mucho más altos que los vigentes del Arancel Centroamericano— se aplican cuando se llenan los requisitos siguientes:

- a) "Que exista producción centroamericana de los correspondientes artículos; y
- b) Que la capacidad instalada efectiva de la planta o plantas existentes, sea suficiente para cubrir por lo menos el 50% de la demanda regional."

Este mecanismo de alcance regional, si bien es cierto está orientando inversiones hacia nuevos campos de la industria, parece contradecir al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, pues

(1) Capítulo IV del Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en San Salvador, el 29 de enero de 1963.



en tanto éste pretende hacer la máxima economía de las inversiones, propiciando la creación de plantas de tamaño económico capaces de cubrir las necesidades regionales, el "Sistema Especial" con sus aforos proteccionistas fijados "Ex-Ante" está propiciando el surgimiento —como un reto a las leyes de la oferta y la demanda— de varias empresas dedicadas al mismo campo de explotación, dando lugar a una duplicación de esfuerzos y recursos.

En efecto, amparadas por ese sistema de promoción, existen en Centroamérica (conforme los rubros incluidos en el Primer Protocolo) dos industrias productoras de envases de vidrio, una instalándose en El Salvador y la otra ya en pleno funcionamiento en nuestro país (CAVISA). Según el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) ambas plantas tienen una capacidad de producción conjunta muy superior a la magnitud de la demanda centroamericana, aún la que pudiera prevalecer en el año 1975.

El ICAITI agrega que, dado el mercado futuro previsto dichas plantas "tendrían que trabajar con un fuerte margen de capacidad ociosa y un consecuente desperdicio de los recursos de inversión comprometidos en sus respectivas empresas. Esta situación se agravaría, lógicamente, de entrar en operación otra planta de envases en el área." (1)

También, apoyadas en el gravámen sobre la importación de 20% ad-valorem, contemplado en dicho protocolo, se establecieron en Centroamérica 3 fábricas de machetes: una en Nicaragua, otra en El Salva-

(1) Documento Sieca/CE-XV / D. T. 7.

dor y la tercera en Guatemala; las cuales se disputan un mercado de límites cada vez más estrechos, por la misma competencia.

Finalmente, —y este es un caso de excepción— se estableció una planta productora de bombillos eléctricos en El Salvador, que cubre la demanda total del mercado Centroamericano.

Posteriormente a la fecha de suscripción del Primer Protocolo al Régimen de Industrias quedaron incorporados a un segundo protocolo los siguientes rubros; ácido sulfúrico, papel higiénico en hojas o rollos, hojas y fojas de aluminio y cilindros metálicos para gases comprimidos. Además, son numerosas las solicitudes que los gobiernos centroamericanos han presentado al Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica para incorporar nuevas ramas al "Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas", entre las cuales están: tubos fluorescentes, parationes y carbonatos, armazones para sombrillas y paraguas, medidores de agua y otros.

La aprobación de los niveles arancelarios solicitados (altos en su mayoría) podría provocar una corriente duplicada de inversión hacia esas actividades industriales.

Se cree entonces de la mayor conveniencia —la remodelación del "Sistema Especial" para hacerlo compatible con las necesidades regionales de nuevas fuentes de inversión y de racionalizar el proceso industrial de Centroamérica

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES

=====

De lo anteriormente expuesto, se derivan las siguientes conclusiones:

1. - El sector industrial de Centroamérica ha tenido un crecimiento mayor que el reflejado por los otros sectores de la economía, pero su desarrollo aún no alcanza niveles satisfactorios y su estructura ha permanecido prácticamente invariable, proviniendo gran parte de la producción manufacturera (85.4% para 1962) de actividades tradicionales. En cambio las industrias intermedias y las industrias metal-mecánicas sólo tuvieron una importancia de 10.2% y 4.4% respectivamente. El producto bruto industrial de Centroamérica varió en el período 1950-1962 de 217.2 millones en 1950 a 434.5 millones de pesos Centroamericanos en 1962, lo cual significa un crecimiento entre los años límites de 100.4%.

2. - La participación de los productos manufacturados en el comercio exterior, es típica de los países en vías de desarrollo. Para el caso de Centroamérica en las importaciones totales las correspondientes a bienes industriales tienen una alta significación (superior al 90%). En las exportaciones globales, en cambio, la mayoría corresponde a productos agrícolas, con un bajo coeficiente de mano de obra incorporado y los bienes manufacturados solo tuvieron en el período analizado una importancia media de menos del 14%; las perspectivas de que mejoren su relación son francamente desalentadoras, pues en ese grupo están incluidos el café soluble, algodón, azúcar, etc. cuya demanda externa es incierta. En el comercio intracentroamericano parece estar la solución, en el corto

plazo, pues se están notando cambios sustanciales en su composición y los bienes industriales han mejorado su importancia relativa en las corrientes recíprocas de comercio.

3. — La cadencia que ha observado la industria de Centroamérica se ha apoyado en una serie de disposiciones legales "en algunos casos excesivamente generosas" que han emitido los Estados Centroamericanos. Efectivamente, se han diseñado numerosas leyes de protección industrial que han favorecido el establecimiento de empresas manufactureras, pero por no responder a un marco definido de metas y propósitos, las inversiones no se han orientado hacia aquellas actividades que podrían provocar mayores beneficios económicos y sociales.

En nuestro país a partir de 1947 se han emitido diversas leyes de fomento y protección industrial: Decreto 459, Decreto 1317, Decreto Ley 170, Decreto 225, etc; y su aplicación indiscriminada y generosa ha dado lugar al establecimiento de pequeñas industrias ligeras, con requerimientos de capital muy modestos y cuya aportación para mejorar nuestra tecnología resulta dudosa ya que por lo general, se trata de simples procesos de dilución, mezcla o envase. Desde luego, Guatemala no es la excepción y los otros países centroamericanos también se encuentran empeñados en esa "carrera" de concesiones tratando de localizar en sus territorios el mayor número posible de plantas, olvidando al parecer, los propósitos centroamericanos de especialización y complementación industrial.

4. — Deben realizarse verdaderos esfuerzos de programación y de coordinación pues de lo contrario la industria regional continuará en su crecimiento his

tórico de pequeños compartimientos cerrados. El problema descansa en que bajo los estímulos de las leyes de fomento industrial han proliferado las plantas industriales sin una adecuada especialización creando a la luz del mercado común centroamericano, una competencia intra-regional peligrosa, en vez de producir un aumento general de las normas de eficiencia. La característica del comercio inter-centroamericano de productos industriales es su corriente de reciprocidad; es decir, que los artículos que Guatemala exporta: alimentos, textiles, vestuario, etc., son los mismos que los otros países del área exportan a nuestro país; llegando a producirse, un proceso de sustitución de importaciones dentro de la propia región. La solución inmediata parece estar en la aplicación del Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (que uniforma los beneficios fiscales en los cinco países) y que pretende favorecer una utilización más inteligente de los recursos centroamericanos, reducir las diferencias adversas que refleja el desarrollo económico de Centroamérica y provocar un cambio de estructura del aparato productivo de la región, estableciendo un orden de prioridades en el otorgamiento de los beneficios.

5. — Cabe señalar que durante el proceso de integración se ha ampliado el desequilibrio en el crecimiento de los países del área, pues en 1950 el producto por habitante en Honduras era del 86% del nivel centroamericano, y en 1964 se redujo al 74% del promedio regional. Tal situación, que ciertamente está gravitando en el resto de la economía regional determinó que el Consejo Económico concediera al Gobierno hondureño la facultad de conceder mayores beneficios a los previstos en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, a fin de atraer mayores inversiones a su territorio. Es de esperar que con ese protocolo adicional se ponga en vigor cuanto antes dicho Convenio.

6. — El Arancel de Aduanas aunque sin abandonar totalmente su papel tradicional, como instrumento generador de ingresos fiscales, en su estructuración al nivel regional ya incluye criterios de promoción industrial y en alguna medida de corrector de los desequilibrios en la balanza de pagos, al encarecer los productos extranjeros. Es indudable que los altos niveles arancelarios con que se gravan los artículos susceptibles de producirse en la región han incidido favorablemente en la ubicación en Centroamérica de numerosas empresas manufactureras, especialmente de bienes de consumo, que han sido los más fuertemente gravados; con cuya acción se están modificando los patrones de importaciones: disminuyendo la importancia de los de bienes de consumo en favor de las materias primas, productos semi-elaborados y bienes de capital. Se hace necesario, sin embargo, una revisión total del arancel, con criterios técnico y científico ajustándolo a las necesidades reales de la industria regional.

7. — Las regulaciones cambiarias que se han implantado en casi todos los países centroamericanos, con la sola excepción de Honduras, si bien es cierto que se han orientado hacia la estabilización de los pagos internacionales, probablemente han influido también en la canalización de inversiones al sector industrial. Sin embargo no existe una base cuantitativa que confirme la eficiencia de esa política cambiaria en las tareas de localización y promoción industrial.

Es lamentable, no obstante, que esas medidas de orden cambiario tengan en casi todos los países, poca duración, ya que su vigencia posiblemente hubiera permitido un mejor aprovechamiento de la capacidad productiva instalada.

8. — A través del proceso de integración eco-

nómica centroamericana se está logrando un mercado geográfico y económicamente más amplio. Esa experiencia que constituye la consolidación de los cinco mercados aislados en uno solo de mayor dimensión, es fundamental, pues hubiera sido difícil de otra manera que surgieran manufacturas como la llamada industria de productos intermedios que requiere un ámbito económico mayor. Pero en tanto se avanza en el movimiento integracionista, los gobiernos centroamericanos a la vez impulsan la industrialización sobre bases nacionales otorgando estímulos, bajo los cuales se instalan plantas inferiores al tamaño económico o plantas mayores que el que admite el mercado, trabajando a bajos coeficientes de capacidad. Es decir que, por una parte, se hacen aparentemente esfuerzos por unificar las economías y por otra, se toman medidas de alcance nacional, tratando de aventajar al vecino. Pareciera entonces que en los propios encargados de dirigir la política económica falta sinceridad y convicción en cuanto a la efectividad del programa integracionista como instrumento para que los centroamericanos alcancen mejores módulos de vida.

9. — Dos aspectos fundamentales sobre los que descansa el Mercado Común Centroamericano son la libre circulación de bienes naturales y manufacturados en el área y la unificación de aranceles. Indudablemente los tratados de libre comercio han impulsado una corriente comercial creciente entre los países de la comunidad centroamericana; pues las cifras de 1965, quinto año de aplicación del Tratado General de Integración Económica, con respecto a las registradas en 1961, indican una expansión del comercio de 253,3%. En ese intercambio la Balanza Comercial de Guatemala ha reflejado un saldo favorable, que para los últimos quince años sobrepasa los 20 millones de pesos centroamericanos.

En cuanto a los esfuerzos por unificar la tarifa aduanera externa, la tarea casi está concluida, pues únicamente falta por equiparar menos del 3% del total de fracciones arancelarias de NAUCA. Estos renglones pendientes de equiparación tuvieron en 1964 una significación de 17.7% en las importaciones totales de Centroamérica y el 19.6% en el comercio de importación de Guatemala.

10. — La participación de la banca en el desarrollo industrial ha sido limitada, y los recursos monetarios se han canalizado a este sector en menor cuantía que a la agricultura y ganadería, sectores donde la financiación bancaria ha sido un poco más amplia. En Guatemala del total de préstamos otorgados por el sistema bancario durante 1964, el 17.3% correspondió al sector manufacturero en tanto que un 45.6% se dedicó a las actividades agropecuarias. Se está realizando sin embargo, una modificación en el sentido de que el crédito industrial está adquiriendo mayor importancia en la cartera crediticia de los bancos.

11. — Con la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica se cuenta con una nueva institución de crédito para cubrir las necesidades adicionales de inversión, que lógicamente no existían en ausencia del programa integracionista. Aún cuando su acción se concibe únicamente en términos del Mercado Común y en función de los programas conjuntos de desarrollo de los países de la comunidad centroamericana, su influencia para una especialización industrial y una reorientación de la inversión hacia nuevos campos, ha resultado muy estrecha, pues de los 27 879.0 miles de pesos centroamericanos que ha otorgado hasta el 30 de noviembre de 1965 al sector privado, el 49% (CA\$ 13 641.5 miles) se canalizó a las ramas industriales tradicionales; productos alimen-



ticios, textiles, calzado y prendas de vestir e industria de la madera. Esto puede deberse a la ausencia de proyectos de industrias básicas para su financiamiento.

12. — Con la emisión del Decreto Ley No. 170 se introdujo una nueva modalidad a la contribución financiera que el Estado presta al sector industrial, pues, de acuerdo con su artículo 4o. del capital del "Banco Industrial" se formará con el 10% del monto de las exenciones fiscales que se concedan a las empresas clasificadas.

Los objetivos fundamentales de esta nueva disposición son los de favorecer principalmente a la pequeña y mediana industria; sin embargo, en la realidad, son las empresas de mayor alcance económico y financiero las que están siendo beneficiadas y por consiguiente son las que se están constituyendo en las mayores accionistas del Banco. Al 31 de diciembre de 1965 los ahorros provenientes de las industrias clasificadas para capitalizar el banco ascendían a — Q 921 129. 11; del cual el 67.9% correspondía a la aportación de solamente 38 empresas. Por medio del Decreto Ley No. 429 se creó el "Banco Industrial" cuyas actividades se orientaran exclusivamente a cubrir la demanda de préstamos del sector industrial. Por tratarse sin embargo, de una sociedad anónima, cuyos accionistas mayoritarios son los propietarios de las grandes industrias y por la poca ingerencia estatal, se estima que no serán las pequeñas plantas industriales las que se verán preferentemente favorecidas con la nueva fuente financiera.

13. — En 1958 se suscribió el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración que (por su fuerte orientación de programación) es uno de los instru-

mentos legales más importantes que rigen el proceso de unificación económica del área, capaz de modificar la actual estructura industrial ya que favorece el establecimiento de industrias con capacidad para cubrir la totalidad de la demanda regional.

Este régimen que vendría a evitar la duplicidad de inversiones que ha caracterizado la industrialización centroamericana, ha provocado también serios problemas, pues los cinco países consideran tener las condiciones y recursos necesarios para dar cabida en sus territorios a las plantas de integración. Sin embargo, se hace indispensable su vigorosa aplicación a fin de favorecer el establecimiento de industrias básicas y hacer el mejor aprovechamiento de los recursos.

14. — Además de los esfuerzos que se han realizado para racionalizar y acelerar el proceso industrial de la región (el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y su protocolo adicional, el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, Institucionalización de la Reunión de los Directores de las Oficinas de Planificación), los cinco países centroamericanos han elaborado programas de desarrollo industrial. Guatemala lo hizo para el quinquenio 1969/1974 habiendo fijado determinados propósitos y metas. Sin embargo, aquellas proposiciones solo pueden alcanzarse si simultáneamente se hacen esfuerzos en los otros sectores económicos para modificar las tradicionales estructuras económicas, políticas e institucionales y a la vez, se cuenta con una administración pública flexible y competente, pues el formulismo administrativo tradicional ha sido un impedimento para la rápida adaptabilidad y ejecución de los programas.

**BIBLIOGRAFIA**  
=====

Estudio sobre las posibilidades de modificar la ley de Fomento Industrial.

Centroamérica, Lineamientos para una Política de Desarrollo Regional,  
Misión Conjunta de Programación.

Segunda Reunión de Directores de Planificación,  
SIECA/REDIP - 11/2

Resultado de las Discusiones de los Programas Industriales Nacionales al Nivel Regional  
Misión Conjunta de Programación.

La situación del Desarrollo Económico y Social de Guatemala  
Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Programa Industrial de Guatemala  
Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Diagnóstico del Sector Industrial, Período 1950-1962  
Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración

Posibilidades de Desarrollo Industrial Integrado en Centroamérica CEPAL

Boletines Estadísticos. Banco de Guatemala

"Economía" # 4. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Facultad de Ciencias Económicas)

"Economía", Vol. XXVIII No. 10, Publicación de la Asociación de Economistas de México.