

# Obsolescencia de los instrumentos centroamericanos de política industrial

ALFREDO GUERRA-BORGES\*

## PREAMBULO

A continuación se hacen algunos planteamientos sobre los instrumentos de fomento industrial del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el grado en que conservan su eficacia. Si no la mantienen, cabría pensar que ha llegado el momento de que los estados miembros del MCCA se aboquen a la tarea de establecer otros que sirvan adecuadamente a los fines de la política industrial regional.

Por supuesto, esa tarea implica contar primero con una política industrial centroamericana, a la cual deberían ajustarse sus instrumentos; todo ello no parece viable sino en el marco de una definición política de alcance general, que confirme, revitalizándolo, o restructure, el *status* actual del MCCA.

En el presente ensayo nos limitaremos a hacer comentarios en torno a los siguientes instrumentos de política industrial: el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas; el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y sus protocolos, y el Artículo IX del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Se excluyen otros acuerdos que tienen relación directa con el sector industrial, como el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus protocolos (que dio origen al Arancel Externo Común de Centroamérica) porque, no obstante su intención, no es *strictu sensu* un instrumento de política industrial. Asimismo, se excluye el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, pues aunque creó una fuente de recursos a la que ha podido acudir la industria establecida en la región, su papel no se limita a facilitar créditos industriales.

Anticipándonos a algunas observaciones quisiéramos subrayar que el objeto de estas notas no es hacer una evaluación de las experiencias de desarrollo industrial del MCCA, sino que su

propósito explícito es apreciar la situación actual de los instrumentos señalados. Las referencias al pasado —estrictamente las necesarias— sólo las haremos para entender mejor el presente y dejar algunas sugerencias para el porvenir inmediato.

## DESCRIPCION DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA INDUSTRIAL VIGENTES

Antes de analizar la eficacia de los actuales instrumentos para promover la inversión industrial, parece procedente exponer en forma sintética sus principales elementos, su origen y sus objetivos.

### *Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración*

Fue aprobado el 10 de junio de 1958 y entró en vigencia el 4 de junio de 1961, salvo en Costa Rica, en donde lo hizo a partir del 23 de septiembre de 1963.

El origen de este Convenio se encuentra en los planteamientos iniciales del programa de integración centroamericana en 1952. Ahí se destacaba que “el concepto de integración económica, que en el caso de Centroamérica parecería adecuado como punto de partida, es el de una integración limitada acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial”.<sup>1</sup>

Por integración limitada se entendía aquella que tendiera a la óptima localización de *algunas* actividades económicas importantes, sobre todo industriales, para hacer posible el establecimiento de “industrias nuevas que jamás serían viables si sólo contaran con el mercado nacional”.

Por política de reciprocidad se entendía aquella que diera por resultado que cada país centroamericano, de acuerdo con un plan general, contara con algunas de las industrias de localización óptima, según el principio de que “la industrialización no es un proceso privativo de unos cuantos países

\* Catedrático de Integración Económica de la Facultad de Economía, Universidad de San Carlos, Guatemala. Este trabajo es la ponencia presentada por el autor al III Congreso Centroamericano de Profesionales de las Ciencias Económicas, realizado en San José, Costa Rica, del 12 al 17 de marzo de 1979.

1. Informe Preliminar del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre Integración y Reciprocidad Económica en el Istmo Centroamericano, 1 de agosto de 1952, reproducido en *Revista de la Integración Centroamericana*, núm. 6, Tegucigalpa, Honduras, 1972, p. 106.

solamente, sino que en un sentido amplio es un requisito del desarrollo de todos los países, de acuerdo con las circunstancias y recursos de cada uno".<sup>2</sup>

En 1956 el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) encargó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la preparación de un proyecto de ley uniforme que definiera las industrias de integración, así como los estímulos necesarios para su establecimiento. El acuerdo que en definitiva tomó el CCE, en 1958, fue limitarse a "establecer los principios generales que deberán regir la integración centroamericana en el campo industrial", y el proyecto de convenio elaborado con este espíritu restrictivo (el inicio de una marcha atrás en esa materia), fue el que suscribieron los plenipotenciarios de los cinco países en junio de 1958, en el mismo acto en que se suscribió el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericano, suscrito en Managua en diciembre de 1960, adoptó en su Capítulo VI todas las disposiciones del Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración, por lo cual ambos instrumentos jurídicos cobraron vigencia en la misma fecha (4 de junio de 1961).

Los principales aspectos del Régimen son los siguientes:

- El compromiso de los estados centroamericanos de promover el establecimiento de industrias nuevas, así como la especialización de las existentes, "sobre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtengan progresivamente beneficios económicos".

- Se definen las "industrias centroamericanas de integración" como aquellas "que se compongan de una o más plantas cuya capacidad mínima requiera que tengan acceso al mercado centroamericano para operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas". (La Secretaría Permanente de la Integración Económica Centroamericana, SIECA, desarrolló los conceptos fundamentales apuntados mediante la definición de criterios de evaluación de los proyectos correspondientes.)

- La incorporación de las distintas industrias en el Régimen, después de que los proyectos presentados por personas naturales o jurídicas pasan por un proceso de dictámenes técnicos para probar su viabilidad, está sujeta a que se suscriba un protocolo en cada caso. En él se estipulan, entre otras cosas, el país de ubicación de las plantas, las condiciones de admisión de plantas adicionales dentro del Régimen, las normas de calidad exigibles y las reglas aconsejables con respecto a la participación del capital de origen centroamericano.

- Los productos de las plantas comprendidas en la misma industria, pero no acogidas al Régimen, pagan el derecho de aduana correspondiente, pero gozan de una reducción anual de 10% y de libre comercio después del décimo año.

- La adjudicación de una segunda planta de integración a un mismo país centroamericano no podrá acordarse "mientras a cada uno de los cinco países no se hubiera asignado una planta", con el fin de "promover una distribución equitativa" de éstas.

#### *Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas*

A diferencia de lo que ocurre con el Régimen, en el caso del Sistema Especial prácticamente no pueden encontrarse antecedentes. Incluso no constituye un convenio por separado, sino que se originó en las disposiciones del Capítulo IV del Primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en San Salvador el 29 de enero de 1963. El Protocolo (y, por tanto, el Sistema Especial) cobró vigencia el 26 de febrero de 1965, excepción hecha para Honduras que nunca lo ratificó.

Los aspectos fundamentales del Sistema Especial son los siguientes:

- "Estimular el establecimiento de industrias nuevas en Centroamérica que sean de particular interés para el desarrollo económico de la región". (Nunca se aprobaron los criterios aplicables para determinar el contenido real de estos conceptos, aunque la SIECA hizo las propuestas correspondientes.)

- El estímulo antes indicado consiste en la concesión de protección arancelaria con las modalidades siguientes:

a] Para incorporar las actividades industriales seleccionadas al Sistema Especial se deben suscribir protocolos específicos. En éstos se acuerdan derechos arancelarios distintos (más altos, como se comprende) a los establecidos de conformidad con el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación.

b] Los aranceles proteccionistas, sin embargo, sólo pueden ponerse en vigor cuando concurren dos circunstancias: *i)* que haya producción centroamericana de los correspondientes artículos; *ii)* que la capacidad instalada efectiva cubra por lo menos 50% de la demanda regional.

- Los aranceles establecidos conforme el Convenio de Equiparación antes citado vuelven a aplicarse en caso que los productos de una planta incorporada al Sistema Especial tengan "precios indebidamente altos". (El concepto, a juicio de la SIECA, parece escapar a toda posible reglamentación, al menos dentro del esquema actual.)

#### *Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial*

Al constituirse el MCCA, los distintos países tenían leyes de fomento industrial. En todas ellas se establecían determinadas exoneraciones de impuestos como medio para estimular el establecimiento de nuevas empresas.

Como en el caso del Régimen, la uniformidad de los incentivos fiscales fue motivo de tempranas preocupaciones en el proceso de integración centroamericana. Aun antes de suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (1958), el CCE ya había resuelto dar los pasos conducentes a tal uniformidad, lo que se explica muy fácilmente: la formación gradual de una zona de libre comercio planteaba la necesidad de dar incentivos uniformes a la actividad industrial, con vista a una sana competencia dentro de la zona.

El convenio centroamericano sobre la materia se suscribió en San José, Costa Rica, el 31 de julio de 1962, pero sólo entró en vigor el 23 de marzo de 1969.

2. *Ibid.*, p. 107.

El Convenio tuvo dos objetivos de fondo: mejorar la estructura industrial de Centroamérica, para lo cual se graduaron los incentivos que se concederían por tipo de industria, y racionalizar el sacrificio fiscal, en virtud de esa graduación de los incentivos.

Los principales aspectos del Convenio son los siguientes:

- Los incentivos fiscales se conceden para el establecimiento y ampliación de plantas. Consisten en exoneraciones de los derechos de aduana que gravan la importación de bienes de capital y de materias primas y envases y en la exención de los impuestos sobre la renta, los activos y el patrimonio.

- Con el objeto de graduar los incentivos concedidos, se distinguen tres grupos de industrias (A, B y C), recibiendo el trato preferencial las del Grupo A, que comprende a las que producen materias primas industriales y bienes de capital o que producen bienes de consumo, productos semielaborados y envases. En este último caso, por lo menos 50% del valor total de los insumos debe ser de origen centroamericano.

- De igual manera, reciben mayores estímulos las industrias "nuevas" de los grupos A y B, que las "existentes" de tales grupos, lo que es congruente con la orientación de estimular de modo preferente el establecimiento de plantas que fabriquen bienes que todavía no se produzcan en los países centroamericanos. Las industrias "existentes" no se benefician de franquicias para importar materias primas y envases.

- Las empresas que al entrar en vigor el Convenio estaban gozando de concesiones otorgadas conforme a las leyes nacionales continuaron disfrutando de tales concesiones.

- En virtud de distintas disposiciones del Convenio, las empresas pueden equipararse en beneficios fiscales con los mayores de que estuvieran gozando otras que produzcan artículos similares, bien sea en virtud de concesiones por ley nacional o por el convenio.

#### *Protocolos al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial*

El Primer Protocolo, suscrito en Managua, Nicaragua, el 23 de septiembre de 1966, estableció un tratamiento preferencial para Honduras, consistente en la posibilidad de conceder mayores plazos y porcentajes de exención de impuestos a las empresas de dicho país. El Protocolo ya no surte efectos a la fecha, por vencimiento de su plazo de vigencia en 1971.

El Segundo Protocolo se suscribió en Guatemala el 23 de octubre de 1973 y entró en vigencia en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica el 4 de diciembre del mismo año, y en Guatemala el 11 de marzo de 1974. Su origen fue el planteamiento de un gobierno acerca de la proximidad del vencimiento de las concesiones otorgadas a un buen número de empresas. Se argumentó que tal circunstancia, aunada al aumento del precio internacional de los insumos industriales, tendría repercusiones negativas en el costo de vida de la mayoría de los centroamericanos.

En consecuencia, el principal aspecto del Segundo Protocolo es que, en los casos de empresas cuyos beneficios hubieran vencido o vencieran entre el 1 de enero de 1973 y el 31 de marzo de 1975, se prorrogarían (por un período que no excedería del 30 de junio de dicho año) las concesiones para importar con franquicia materias primas y envases.

Se exceptuaron las empresas que tuvieran posibilidad de prorrogar las exoneraciones por la vía de su equiparación de beneficios fiscales con otras.

Conforme al Segundo Protocolo, los estados se comprometieron a poner en vigor, antes del 30 de junio de 1975, "una nueva política arancelaria común que, entre otras cosas, se haga cargo de la solución de los problemas que el vencimiento de los beneficios fiscales pudiera ocasionar a las empresas clasificadas, en el entendido de que aquélla no será sustitutiva de una política de fomento a las actividades manufactureras, sino que esta materia deberá ser parte de un esquema integral de política industrial".

Un Protocolo (sin número) modificó al Segundo, ampliando el plazo para que la prórroga de los beneficios no venciera en junio de 1975, sino el 31 de diciembre de 1977, "o antes, en la fecha que se ponga en vigor la nueva política arancelaria regional".

El Tercer Protocolo se suscribió en San José, Costa Rica, el 31 de agosto de 1977 y cobró vigencia en Costa Rica y El Salvador el 29 y 30 de diciembre de dicho año, respectivamente; en Guatemala el 17 de enero de 1978, y en Nicaragua el 24 de abril siguiente. Los aspectos principales de este instrumento son.

- Segunda prórroga de los efectos del Segundo Protocolo, esta vez hasta el 31 de diciembre de 1983. Se agregaron la maquinaria y equipo a los bienes que pueden importarse con exención de derechos de aduana. "No obstante lo anterior, el presente Instrumento cesará en sus efectos antes de esa fecha, en el momento en que se ponga en vigor el nuevo Régimen Arancelario Centroamericano".

- Modificación del Convenio a fin de que las empresas que se propongan invertir en la ampliación de sus plantas, para fabricar productos que son característicos de las industrias del Grupo A, reciban todos los beneficios (que son los máximos) correspondientes a industrias nuevas del Grupo A, y no sólo la exención de derechos de aduana sobre la importación de la maquinaria y equipo, como originalmente establecía el Convenio en los casos de ampliación de las plantas. (Esta modificación implica que una empresa puede disfrutar de las exoneraciones hasta diez años adicionales al período de su concensión original.)

- Modificación del Convenio en el sentido de derogar su Artículo 24, conforme al cual, a partir del 24 de marzo de 1976, hubieran debido clasificarse como "industrias nuevas" solamente aquéllas que se establecieran para fabricar artículos que no se producen en *Centroamérica*, en tanto que durante los primeros siete años de vigencia del Convenio bastaba con que un producto no se fabricara *en el país*.

- Modificación del Artículo 26 del Convenio, que contiene una de las modalidades de equiparación de beneficios fiscales, a fin de simplificar al máximo el procedimiento para tal equiparación.

- Inclusión de una norma, que constituye una verdadera curiosidad jurídica, que permitió, por el período de un año, la equiparación de beneficios fiscales de empresas que estuvieran debidamente clasificadas, con los beneficios mayores de que venían gozando otras empresas por indebida aplicación del instrumento.

### *Artículo IX del Tratado General*

Aunque la norma en referencia es sencilla, sus alcances son muy importantes, pues consiste en prohibir la concesión, parcial o total, de franquicias para importar productos que se fabrican en Centroamérica en condiciones adecuadas; o sea, constituye una garantía de que la protección arancelaria del mercado de dichos productos no se anulará por la práctica de las exoneraciones.

#### RAZONES FUNDAMENTALES DE LA OBSOLESCENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

En la sección anterior describimos los principales rasgos de los instrumentos centroamericanos de política industrial y su orientación, es decir, el objeto que se tuvo al establecerlos. Aquí destacaremos las razones fundamentales por las que dichos instrumentos son ya, en lo esencial, obsoletos.

Anticipamos que no es nuestro propósito detenernos a examinar la experiencia de la aplicación de los instrumentos de política industrial. Tal tarea se ha abordado ya en buen número de ensayos y documentos de la literatura de integración. Indudablemente habrá que reflexionar sobre el tema para elaborar nuevas políticas e instrumentos de desarrollo industrial. No estamos evaluando los instrumentos: buscamos simplemente los motivos básicos de la disminución de su eficacia; más concretamente, las razones por las cuales han perdido su capacidad de promoción industrial.

#### *El Régimen de Industrias de Integración*

En cierta oportunidad dijimos que “el Régimen de Industrias de Integración es un caso curioso de instrumento de un esquema de integración que tiene inmerecida resonancia internacional. Todo el mundo se ocupa del Régimen de Industrias de Integración, menos los centroamericanos, pues sólo tres industrias se han establecido dentro del Régimen”.<sup>3</sup>

El interés que hasta la fecha muestran los estudiosos de la integración en el exterior se explica porque, como ya se señaló, el Régimen nació bajo la idea de una integración con reciprocidad. Ello implicaba una industrialización selectiva, de aliento regional; no excluyente, por supuesto, de las iniciativas de inversión que quisieran hacerse en los campos más diversos, pero sí con énfasis en la promoción conjunta y preferente de los proyectos de inversión que los países seleccionaran de mutuo acuerdo, evitando, donde ello fuera procedente, la duplicación de inversiones. Ello se conseguía gracias a “una política de coordinación que tienda más bien a la especialización por países en ciertas industrias o en ciertos productos de una misma industria”, como apuntaba el Informe Preliminar de la CEPAL en 1952.

Sin embargo, las cosas tomaron muy pronto un rumbo distinto al previsto: la creación acelerada de la zona de libre comercio en virtud del Tratado General de Integración Económica cambió por completo la situación para la cual se había

propuesto el Régimen. Al momento de entrar en vigor el Tratado General el 4 de junio de 1961, quedaron en libre comercio 81% de los rubros de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA). En muy pocos años más se desgravaron los rubros restantes, con la sola excepción de 55 que hasta la fecha están sujetos a regímenes especiales.

No era ésta la situación para la cual estaba concebido el Régimen. La idea original de apoyar el desarrollo regional en la industrialización tenía a la vista un mercado centroamericano fraccionado en cinco espacios nacionales. Por ello, el Informe Preliminar de la CEPAL planteaba que “en un plan de integración, las actividades que conforme a él se establezcan con vistas al mercado centroamericano deberían ser objeto de comercio libre...”<sup>4</sup> Posteriormente, cuando se suscribió el Régimen, en forma simultánea con el Tratado Multilateral de Libre Comercio, todavía el mercado común se limitaba a un avance gradual, lo que daba lugar a hacer reserva del libre comercio para ciertos artículos cuando las empresas productoras fueran incluidas en el Régimen. Esta posibilidad fue teórica, pues el Régimen no pudo entrar en vigor hasta la suscripción del Tratado General, y en este caso, no obstante que el Tratado hizo suyas todas las disposiciones del Convenio sobre el Régimen, la contradicción entre ambos instrumentos, en cuanto a libre comercio se refiere, es evidente.

A mayor abundamiento digamos que, al suscribirse el Primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen, se asentó en su artículo primero una disposición general, indicando que “los beneficios del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración no podrán restringir o limitar el intercambio comercial que se estuviese realizando al amparo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana”. Cualquiera sea la interpretación que se quiera dar a esta norma, es indudable que plasma el pensamiento que presidía ya por entonces la formación del Mercado Común.

En efecto, la creación acelerada de la zona de libre comercio en el marco del Tratado General respondió a una orientación muy distinta de la que se tuvo al concebirse el Mercado Común. El Tratado mismo responde a ese cambio de orientación. En tales condiciones, la base en que se sustentaba el Régimen se vio definitivamente socavada. Una vez que el acceso al mercado centroamericano estaba abierto para cualquier industria (con la sola excepción de unas pocas incluidas en el Anexo A del Tratado General y de aquellas que simplemente armen, empaquen, envasen, corten o diluyan productos importados), la inclusión de una industria en el Régimen dejó de tener razón de ser.

Dejó de tenerla, además, porque el libre comercio generalizado se planteaba en un momento en que el terreno para inversiones industriales estaba prácticamente virgen. Así las cosas, hubiera sido extraño que los inversionistas sintieran preferencia por inversiones en industrias cuyas características requieran algún tipo de acuerdo o modalidad de programación, antes que por inversiones de más fácil rentabilidad. En cuanto a las inversiones extranjeras, es obvio que su preferencia se orientaba a un mercado ampliado sin restricciones y no a cualquier forma de programación.

3. Alfredo Guerra-Borges, versión taquigráfica de una intervención en la Mesa Redonda sobre la función de las empresas transnacionales en el proceso de integración latinoamericana, Lima, Perú, 12-16 de junio de 1978, bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

4. CEPAL, *op. cit.*, p. 107.

Como se indicó anteriormente, el Convenio sobre el Régimen tiene una norma relativa a la forma de adjudicación de plantas de integración a los diversos países. Dicha disposición está contenida en el Artículo Transitorio del Convenio, que a la letra dice: "a efecto de promover una distribución equitativa de las plantas comprendidas en las industrias centroamericanas de integración, los Estados Contratantes no adjudicarán una segunda planta a un mismo país, mientras a cada uno de los cinco países centroamericanos no se hubiere asignado una planta de conformidad con los protocolos que prevé el Artículo III".

Es fácil apreciar que la norma apuntada adolece de una rigidez congénita. Quizá lo que se tenía presente en aquellos años era la idea inicial de seleccionar grupos de actividades industriales, con indicaciones sobre su localización óptima, pero además de que esto no ocurrió, el Artículo Transitorio citado claramente exponía al Convenio a que un país no presentara solicitudes de inclusión o no manifestara interés en aquéllas que se recomendaron, con lo cual la aplicación del Convenio se paralizaba.

El Consejo Económico Centroamericano, en su Sexta Reunión Extraordinaria, hizo entonces una interpretación de la norma, en el sentido de que "no podrá asignarse una segunda planta dentro de una misma industria de integración a un mismo país, mientras no se haya asignado una planta a cada uno de los demás países miembros, dentro de esa industria. En consecuencia, se podrán asignar plantas de diferentes industrias de integración a un mismo país, sin que sea necesario que cada uno de los otros países cuente previamente con una planta de integración".

Como se ve, el remedio resultaba peor que la enfermedad, pues se abría la oportunidad para que los países con mayor capacidad de inversión o más iniciativa concentraran en su territorio varias industrias de integración. Se diluía por completo el propósito de programación regional que tenía el Convenio. Como lo apuntó la SIECA en una oportunidad, la interpretación del Consejo "implica de hecho un cambio de voluntad política en cuanto a conseguir un desarrollo industrial integrado del que se beneficiaran los cinco países".<sup>5</sup>

Los efectos del cambio de orientación saltan a la vista con claridad ahora que han corrido los años, pero su percepción no fue, ni fácil, ni pronta. Prueba de ello es que en 1966 el CCE aprobó una resolución (la 136) en la que se recomendaba a los órganos del Mercado Común que hicieran una aplicación vigorosa e intensiva del Régimen de Industrias y que, como primer paso, adoptaran la lista de industrias de interés regional que había aprobado la Segunda Reunión de Directores de Planificación de Centroamérica. Asimismo es una prueba de lo que decimos el hecho de que en 1969 el Gobierno de Costa Rica volviera a plantear su solicitud para que la fábrica de llantas de la Firestone fuera incluida en el Régimen de Industrias, como una segunda planta de integración, además de la Gran Industria de Neumáticos, S.A. (GINSÁ), no obstante todos los tropiezos que tal solicitud había encontrado desde su primera presentación en 1962. Podrían citarse, finalmente, los ejem-

plos de las solicitudes de inclusión en el Régimen de proyectos como los de vidrio plano, nylon, pulpa y papel y siderurgia, que los diversos países centroamericanos formularon de 1965 a 1967, aunque después los abandonaron.

Los otros estímulos para utilizar el Régimen tampoco fueron decisivos: era posible obtener por otras vías la protección arancelaria, lógicamente muy apetecida, y los incentivos fiscales al desarrollo industrial tampoco fueron exclusivos.

Tales son, a nuestro juicio, las razones fundamentales por las que el Régimen de Industrias de Integración quedó fuera de un contexto en que pudiera tener eficacia. Todos los otros problemas, en particular ciertas deficiencias del Convenio, así como errores en su aplicación, podría pensarse que desempeñaron el papel de elementos concurrentes para llevar al Régimen al estado de inercia en que se encuentra desde hace bastantes años.

#### *El Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas*

No obstante que el Sistema Especial fue concebido, aunque no de modo explícito, como un instrumento que permitiría eludir los aspectos de programación industrial que tenía el Régimen de Industrias de Integración, tampoco ha tenido una aplicación intensa en los dieciséis años que han transcurrido desde su aprobación.

La causa de su fracaso ha sido la rigidez del arancel externo común del MCCA, pues lo esencial de este instrumento es la protección arancelaria anticipada que brinda para estimular el establecimiento de capacidad productiva. Cada gravamen arancelario que se establece o se modifica sigue un engorroso procedimiento de negociación y luego está sujeto a la aprobación legislativa y al depósito de la ratificación del protocolo correspondiente. Baste decir que, en lo que se refiere a las 13 actividades que llegaron a incluirse en el Sistema Especial (de 31 cuya inclusión fue solicitada), el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la vigencia del protocolo respectivo varió desde un mínimo de tres años a un máximo de casi cinco (53 meses, para ser exactos).

Aparte de otras razones secundarias, es indudable que no haber suscrito un convenio de flexibilización del arancel (de lo que tanto se ha hablado) dio al traste con el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, al punto que desde fines de la década pasada no ha vuelto a presentarse una nueva solicitud de inclusión de una actividad industrial en dicho sistema.

#### *Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial*

Lo contrario que ha ocurrido con los dos instrumentos comentados con anterioridad, puede decirse del Convenio de Incentivos Fiscales, pues si aquéllos han tenido una aplicación limitada, el Convenio se ha aplicado en forma muy extensa. Durante los siete años que transcurrieron desde la aprobación del Convenio hasta su entrada en vigencia en 1969, mediante las leyes nacionales de incentivos fiscales se dieron más de dos mil quinientas concesiones a un número muy elevado de empresas. (Los acuerdos o decretos que otorgan las concesiones, o "acuerdos de clasificación industrial", como suele conocerseles, no suman igual número que el de empresas favorecidas,

5. SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Anexo 3, "Programa de desarrollo industrial integrado", tomo 4, INTAL, Buenos Aires, 1974, p. 84.

pues hay cierto número de reclasificaciones y, además, casos de varios acuerdos referentes a diversas actividades de la misma empresa.)

Resulta entonces interesante preguntarse si, a diferencia de los otros dos instrumentos comentados, el Convenio de Incentivos Fiscales conserva su frescura inicial y puede seguirse utilizando para influir en la toma de decisiones de inversión industrial. La respuesta, a nuestro juicio, es negativa. He aquí las razones principales:

■ Al formarse el MCCA el sector industrial era muy incipiente. Ya dijimos antes que el terreno para inversiones industriales estaba prácticamente virgen. Durante la década de los sesenta se establecieron numerosas empresas. Del total, la mayor parte se concentró en el estrato de industrias de productos de consumo (donde la sustitución de importaciones era por entonces mucho más fácil) y en la categoría de empresas pequeñas (menos de 30 trabajadores en actividades directamente productivas por establecimiento). Los estratos de industrias intermedias y metal mecánicas también registraron avances significativos, como lo prueba el hecho de que la mayor parte de empresas con que cuenta Centroamérica en estas áreas se estableció en la década pasada. Tampoco se puede pasar por alto que en todos los estratos industriales se establecieron empresas grandes (más de 100 trabajadores en actividades directamente productivas), en número relativamente pequeño, pero cuya capacidad les ha permitido concentrar más de 40-50 por ciento de la producción industrial total.

En cuanto a las industrias pequeñas y medianas, parece posible afirmar que la decisión de establecerlas fue influida por la posibilidad de recibir incentivos fiscales. No se puede afirmar lo mismo de las empresas grandes, que son las que tienen mayor participación en el MCCA y en las exportaciones al resto del mundo. En términos generales, en el caso de las empresas grandes, que utilizan tecnologías relativamente avanzadas y complejas y requieren inversiones considerables, los incentivos fiscales tienen una significación secundaria, en tanto que tienen una importancia determinante en aspectos como el tamaño del mercado, la protección arancelaria y las condiciones de financiamiento. En estas industrias los costos son función de las escalas de producción, por lo que el efecto de los incentivos fiscales sobre la decisión de invertir es claramente marginal.

A la fecha, una vez cubierta una primera etapa de inversiones industriales, las posibilidades de crecimiento en las ramas tradicionales se encuentran, sobre todo, en la especialización, pero esta última tiene que apoyarse en mecanismos más poderosos que los incentivos fiscales. Lo mismo cabe decir cuando se trata del establecimiento de empresas en ramas industriales cuya producción ya está muy concentrada en unas pocas empresas modernas grandes. Iguales comentarios podrían hacerse al considerar las oportunidades de inversión en industrias básicas.

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, por otra parte, no llegó nunca a surtir los efectos que se esperaron del mismo, pues cuando entró en vigor, siete años después de haberse aprobado, el panorama industrial centroamericano ya había cambiado bastante; pero, sobre todo, porque se mantuvieron todas las concesiones otorgadas mediante las leyes nacionales con anterioridad, lo que significa la coexistencia de varias concepciones de política industrial.

Por otra parte, el sistema de equiparaciones que contiene el Convenio lo ha minado por completo: no se trata simplemente de la coexistencia de concesiones otorgadas conforme instrumentos jurídicos distintos, sino de que por la vía de las distintas formas de equiparación se han hecho extensivos los beneficios de las empresas clasificadas conforme a leyes nacionales a las empresas clasificadas conforme al Convenio. En otras palabras: la continuada vigencia de las concesiones nacionales y la posibilidad de equipararse con éstas, ha significado que en los casos en que el Convenio limita el otorgamiento de los incentivos, ello se ha hecho letra muerta al ampliarse los beneficios según los criterios de las concesiones nacionales.

A lo anterior debe agregarse que los incentivos fiscales se prorrogan una y otra vez más allá de la fecha original de vencimiento de la concesión, mediante los protocolos suscritos. Difícilmente podría considerarse como un estímulo a las inversiones industriales que una empresa goce de exoneraciones por quince años consecutivos o más.

Cabe admitir la posibilidad de que una empresa, en caso de tener que pagar derechos arancelarios al importar sus materias primas, viera seriamente afectados sus costos debido a la estructura actual del arancel común. Sin vacilación alguna nos manifestamos en este caso por el otorgamiento de franquicias, en tanto se llega a la fijación de un nuevo arancel.

Empero, el caso es que no siempre se trata de una situación como la anterior, y tampoco es frecuente que las materias primas más gravadas representen una proporción considerable, en términos de valor, de los insumos de las empresas afectadas, que sería la otra condición para que el vencimiento de las concesiones tuviera notoria incidencia en los costos de producción. Por consiguiente, la prórroga de las concesiones en forma indiscriminada, como ha ocurrido hasta la fecha, no tiene nada que ver con los propósitos que dieron origen al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales. Cualquier otra cosa podrá decirse en justificación de las prórrogas mencionadas, que tienen, a nuestro juicio, su dosis de racionalidad, pero desde el punto de vista con que se consideran los instrumentos de política industrial en el presente ensayo, no puede sacarse otra conclusión que la apuntada.

Como se ha dicho, después de aprobado el Convenio de incentivos fiscales transcurrieron siete años en que la promoción descansó en las leyes nacionales, rivalizando unos países con otros; luego transcurrieron otros diez años en que el instrumento regional se ha aplicado sobre base nacional, o sea, que se clasifican como industrias "nuevas" aquéllas que producen artículos que no se fabrican en un determinado país, aunque se produzcan en el resto de países centroamericanos. El efecto de esta situación es mucho más negativo debido a que Centroamérica prácticamente ha carecido de una política industrial.

El plazo máximo para aplicar el Convenio regional sobre base nacional venció el 23 de marzo de 1976, pero al llegar ese momento la decisión que se tomó fue derogar el Artículo 24 del Convenio, a fin de eliminar el compromiso adquirido de aplicarlo sobre base enteramente centroamericana.

La modificación, por consiguiente, dio lugar a que puedan seguirse clasificando como "nuevas" hasta cinco empresas --una por país-- que producen los mismos artículos. Ello significa, en realidad, mantener en el contexto del instrumento regional el espíritu de las leyes nacionales, comprometiendo el logro de los objetivos básicos de aquél.

De esta suerte, el papel del Convenio, cada vez más modesto por el cúmulo de razones apuntadas, no sólo se ha diluido sino que paradójicamente contribuye a facilitar la rivalidad entre países, a sustituir importaciones dentro del Mercado Común sin mejorar la estructura industrial de la región ni racionalizar el sacrificio fiscal, que fueron dos objetivos específicos del Convenio.

*Artículo IX del Tratado General de Integración  
Económica Centroamericana*

Ya se indicó anteriormente que esta norma, si bien sencilla en su aspecto formal, es muy importante para evitar que la protección arancelaria se anule mediante la exención de derechos de aduana, principalmente al amparo de las leyes de fomento industrial.

El Consejo Ejecutivo del Tratado General aprobó en 1964 la Resolución núm. 26, estableciendo el compromiso de cada uno de los gobiernos de "mantener informados a los demás de Centroamérica acerca de la producción en su país de materias primas, artículos semielaborados y envases". (El Consejo, en su XIX Reunión, dispuso que también se informara sobre la producción de bienes de capital y artículos de uso final.)

Hasta 1977, cuando se aprobó el Reglamento correspondiente, se aplicó la Resolución 26 haciéndose uso de un instructivo para obtener la información pertinente. Hubo muchos problemas en la aplicación del Artículo IX, pero las negociaciones llevadas a cabo en 1977 allanaron las dificultades, suspendiéndose las franquicias prácticamente para casi todos los casos en que se había solicitado tal extremo.

Se ha comenzado ya a recoger experiencias en la aplicación del Reglamento del Artículo IX; algunas son positivas y otras han puesto de relieve las dificultades para demostrar que se produce en condiciones adecuadas, sobre todo en lo referente al precio, y algunas veces en lo referente a calidad.

En este último punto, la XXI Reunión de Viceministros de Economía de Centroamérica acordó que las empresas favorecidas con el Artículo IX presenten anualmente un certificado de calidad por lotes extendido por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), que tiene funciones específicas en materia de normalización. Cuando el ICAITI no cuente con las facilidades para realizar las pruebas correspondientes, obtendrá los certificados de las instituciones internacionales especializadas con las cuales mantiene relaciones.

De todos los instrumentos de política industrial que hemos comentado, es el Artículo IX el que, sin duda alguna, mantiene intacto todo su potencial de protección y estímulo industrial, por lo que es de esperar que su reglamentación o aplicación se perfeccione gradualmente, a la luz de una experiencia que varía a veces de un caso a otro.

REFLEXIONES FINALES

Lo que se lleva dicho nos hace concluir que, en lo fundamental, los instrumentos centroamericanos de política industrial han perdido su capacidad para promover las inversiones en la industria o tienen una influencia marginal sobre las decisiones de invertir. En otras palabras, en lo fundamental se han vuelto ob-

soletos, con excepción del Artículo IX del Tratado General, pues o ya no corresponden a la situación en que fueron concebidos, o ha perdido interés su aplicación en el contexto actual del Mercado Común, o en la práctica se han desnaturalizado sus objetivos principales.

Su obsolescencia, sin embargo, no implica que tales instrumentos deben rechazarse *in toto*: no hemos dicho en ningún momento que las ideas que los conforman deben desestimarse o que su ineficacia se deba a imperfecciones consustanciales de sus textos; lo que hemos dicho es que, con muchas o pocas bondades intrínsecas, dichos instrumentos ya no son eficientes en las condiciones concretas en que tienen que aplicarse.

Esta conclusión general induce a pensar en la necesidad de colmar el vacío a que nos referimos, con nuevos conceptos e instrumentos de política industrial. Ello depende, sin embargo, no sólo de que se tome conciencia de su necesidad, sino de decisiones de mayor alcance, que se refieren al MCCA en general, y a la política industrial, en particular.

Lo que toca al MCCA escapa al alcance de estas notas, pues se refiere al perfeccionamiento de dicho Mercado, o a una tarea mucho más amplia, como sería su reestructuración. Por consiguiente, nos limitaremos solamente a sugerir algunas ideas, entre las muchas que cabría examinar si hubiera consenso con la tesis principal del presente ensayo. En efecto, si ése fuera el caso, lo procedente sería darse a la tarea de identificar los elementos de una nueva política industrial y de sus instrumentos, incluyendo algunos de los convenios vigentes, tomándolos individualmente o combinándolos.

Tal sería el caso, por ejemplo, de algunas disposiciones del Convenio de Incentivos Fiscales en cuanto a la reinversión de utilidades para ampliar la capacidad productiva; o bien, la concesión de ciertas exenciones, a lo que, muy de paso, me referiré más adelante. De igual manera puede pensarse en rescatar algunas ideas fundamentales del Régimen y del Sistema Especial, cuya conjugación se ha sugerido, entre otros, por Gert Rosenthal, quien ya en los inicios del MCCA hacía notar que "quizás una combinación entre el régimen de industrias de integración y las disposiciones especiales sería la mejor solución para superar las deficiencias de ambos regímenes".<sup>6</sup>

*Algunas cuestiones generales*

Centroamérica ha carecido hasta ahora de una política industrial. Ha tenido diversos instrumentos en que plasmó determinados propósitos, pero estos elementos u orientaciones de política industrial, a los que hicimos concisa referencia en el apartado "Descripción de los instrumentos de política industrial vigentes", no llegan a conformar un cuerpo de política y, por qué no decirlo, no siempre son coherentes los elementos de uno y otro instrumentos, y a veces son abiertamente contradictorios.

Buen testimonio de ello es, por ejemplo, la discusión de muchos años acerca de la relación recíproca entre el Régimen de

6. Gert Rosenthal, "Algunas consideraciones acerca del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración", ponencia presentada al Primer Congreso Centroamericano de Economistas, Contadores Públicos y Auditores, abril de 1963, publicado en *Economía*, núm. 8, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, Guatemala, enero-marzo de 1965.

Industrias de Integración y el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, así como la prolongada coexistencia de las concesiones de incentivos fiscales con base en leyes nacionales y en el Convenio Centroamericano. No obstante, nuestra conclusión resulta comprensible, si se tiene en cuenta que en la evolución del MCCA --como ocurre en toda experiencia social-- se han entrelazado intereses muy diversos y se ha pasado además por distintas situaciones históricas.

Por razones metodológicas lo primero que cabría definir es el concepto de política industrial. La observación parece un poco pedante, pero lo cierto es que el término es de uso muy frecuente, y su contenido específico generalmente no se hace explícito. Una revisión de la extensa literatura disponible confirmaría que se trata de un término raras veces definido.

Principiaremos entonces por definir. A nuestro juicio, la política industrial es la parte de la política económica que se ocupa de la definición de los objetivos asignables al sector industrial en un período determinado, de los instrumentos que faciliten el logro de los mismos y de las modalidades de participación de los sectores público y privado, en función todo ello de los objetivos más generales del desarrollo económico de un país o de un conjunto de países asociados.

De lo anterior se desprende que la secuencia lógica de los pasos que deben darse sería: determinar los objetivos fundamentales de desarrollo económico que se desee alcanzar; luego definir la política industrial en consonancia con tales objetivos y, finalmente, elaborar los instrumentos con que se concretarían las acciones para alcanzarlos.

#### *Necesidad de un convenio sobre política industrial*

Opinamos que, cuando las condiciones lo permitan, el MCCA debería aprobar un convenio sobre la política industrial centroamericana. El convenio sería la pieza rectora de las demás medidas que se tomarían; sus disposiciones normativas definirían el marco de referencia dentro del cual habría que actuar.

Un elemento importante del convenio sugerido sería la definición de los objetivos específicos de la política industrial centroamericana. A guisa de ejemplo no estaría mal citar el conjunto de objetivos que la SIECA adelantó hace algunos años dentro de sus propuestas generales de reestructuración del MCCA: "...1) lograr la eficiencia económica del sector; 2) lograr una mayor especialización del sector y ampliar las relaciones de interdependencia dentro de éste y con otros sectores; 3) distribuir en forma razonablemente equitativa los principales proyectos industriales; 4) aumentar las exportaciones de productos manufacturados, y 5) mejorar el nivel tecnológico del sector en forma compatible con la mayor utilización de mano de obra centroamericana".

Estos lineamientos generales fueron posteriormente desarrollados, dándoles mayor concreción, en el Título V, Capítulo I, del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, en que se dice lo siguiente:

"Los estados miembros se comprometen a emprender y mantener una activa política de desarrollo industrial integrado, la cual tendrá los siguientes objetivos principales:

"a] Mejorar y fortalecer las actividades industriales existentes.

"b] Transformar la estructura industrial de la región y lograr un crecimiento sostenido del sector y del grado de industrialización de los países.

"c] Lograr el máximo y racional aprovechamiento de los recursos naturales y de capital de la región.

"d] Propiciar la mayor generación de empleo de mano de obra centroamericana.

"e] Mejorar el nivel tecnológico de la industria mediante la asimilación, adaptación y generación de tecnología, en forma compatible con lo dispuesto en el inciso anterior.

"f] Lograr la máxima eficiencia y productividad económica del sector.

"g] Propiciar la especialización y complementariedad industrial y ampliar las relaciones de interdependencia con otros sectores de la economía, particularmente el agrícola.

"h] Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad económica externa de la región, a través de la sustitución selectiva de importaciones y el incremento de las exportaciones de manufacturas a terceros países.

"i] Contribuir a la aplicación efectiva de la política de desarrollo equilibrado, entre otras cosas, mediante la adecuada y razonable distribución geográfica de las actividades manufactureras y la descentralización, al nivel nacional, de dichas actividades.

"j] Propiciar una mejor distribución de los beneficios que genere el desarrollo industrial entre la población centroamericana.

"k] Impulsar el mejoramiento y eficiencia de la pequeña industria, así como de las artesanías.

"l] Proporcionar al consumidor centroamericano productos de alta calidad a precios favorables."

#### *Consolidar la industrialización alcanzada*

De las citas anteriores quisiéramos destacar un aspecto importante: las propuestas se refieren no sólo al desarrollo futuro, sino también a las industrias existentes. Ocurre algunas veces que, cuando se habla de política industrial, se tienen los ojos puestos en el desarrollo futuro de la industria, perdiéndose de vista que lo que Centroamérica ha conseguido ya en materia de industrialización debe ser consolidado.

Este afianzamiento no significa limitarse a mantener el *status* alcanzado sino, sobre todo, tomar medidas para superar insuficiencias o para hacer frente a problemas de determinadas industrias o ramas industriales.

En el primer caso, hay que reconocer que todavía queda mucho por hacer en materia de eficiencia; en la reducción de los márgenes de capacidad ociosa; en lo que toca a calidad y normalización; en encontrar salidas estables hacia los mercados mundiales, etcétera.

La cuestión del tratamiento a la industria existente replantea una y otra vez la discusión en torno al criterio de la "industria joven". A nuestro juicio, el concepto no sólo ha sido mal utilizado sino, incluso, se ha llegado a abusar del mismo. Las presiones para que se mantenga en forma indefinida un determinado *status* arancelario preferencial se han conjugado con la



rigidez del Arancel centroamericano, la ausencia de disposiciones para reducir gradualmente la protección inicial, la despreocupación por la eficiencia y la calidad, etc., todo lo cual ha tenido como consecuencia que haya muchos casos de "industrias de infancia crónica".

Con relación a la industria existente hay que pensar también que hacen falta todavía los medios para abordar los problemas que puedan afectar a algunas ramas industriales, sobre todo cuando dichos problemas son fuente de fricciones en el MCCA. Claro está que, en cuanto a ramas industriales, no sólo debe hablarse de industria existente y de problemas y fricciones, sino también de industrias nuevas y de acciones conjuntas que hagan viables ciertos proyectos de interés común.

Sobre el particular es conveniente recordar, así sea de paso, la recomendación 155 del CCE, aprobada en su Décimo Período de Sesiones, en el sentido de crear un sistema consultivo de desarrollo industrial, "con el objetivo primordial de fomentar y racionalizar la producción de los cinco países a nivel de ramas industriales". En la estructura de este mecanismo, de arriba a abajo, coparticiparían representantes del sector público y privado. En la misma dirección apunta la recomendación del Seminario Centroamericano de Fertilizantes (1978) al proponer la creación de un grupo promotor de la industria de fertilizantes, que evaluaría las opciones de desarrollo de ésta y propondría los pasos a dar para que la opción finalmente seleccionada fuera puesta en práctica en el marco de una decisión de carácter regional.

#### *Arancel centroamericano e incentivos fiscales*

En el preámbulo de estas notas mencionamos de pasada al Arancel Externo Común de Centroamérica, indicando que no podíamos entrar a comentarlo pues su examen nos llevaría muy lejos, y no era, *strictu sensu*, un instrumento de política industrial. En estas reflexiones finales, sin embargo, no quisiéramos dejar de hacer un par de comentarios con relación al nuevo Arancel.

Limitándonos a relacionar el Arancel con uno de los instrumentos de política industrial, quisiéramos mencionar algunos aspectos que se refieren al Convenio de Incentivos Fiscales.

En materia de incentivos fiscales se ha dicho que el nuevo Arancel Común los hará innecesarios. Quizá eso sea cierto en lo que se refiere a las exenciones de derechos de aduana, pero todavía no podría anticiparse nada sobre otras exoneraciones no arancelarias. Aparte de ello, al inicio de este apartado hicimos referencia a la posibilidad de conservar en el contexto de nuevos instrumentos, disposiciones tales como las referentes a reinversión de utilidades, que podrían, incluso, adoptar modalidades nuevas, entre ellas una que hiciera posible canalizar cierta proporción de las utilidades gravables hacia determinados proyectos industriales de alta prioridad; o bien, hacia empresas complementarias de aquella que es fuente de la renta.

Cuando hicimos una reseña de los protocolos al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, se hizo notar que éstos mencionan "una nueva política arancelaria común, que, entre otras cosas, se haga cargo de la solución de los problemas que el vencimiento de los beneficios fiscales pudiera ocasionar a las empresas clasificadas. . ." Esto quiere decir, en pocas palabras, aranceles muy bajos para insumos industriales que se importan.

No creemos que haya inconveniente en reducir, incluso a cero, los derechos arancelarios sobre la importación de materias primas que no se producen en Centroamérica, a condición que se establezca una modalidad eficiente de manejo del Arancel Común para estimular la futura producción de algunas de esas materias. Esto significa que la reducción de derechos para resolver una situación presente debe conjugarse con un alza previsible de los derechos para hacerse cargo de situaciones futuras, en las que ya se esté en condiciones de iniciar la producción centroamericana de tales materias.

Cuáles insumos industriales estaremos en condiciones de producir en el futuro y cuáles no cabe esperar que se produzcan por mucho tiempo, es algo que puede establecerse con un grado razonable de aproximación. Para ello habría que volver a la idea pionera del MCCA de elaboración de listas, esta vez de gran amplitud pues tendrían distinta finalidad que las de los primeros años. Serían amplias listas indicativas, que orientarían la elaboración de aranceles de doble columna, o protocolos específicos, o cualquier otra modalidad que se escoja como más apropiada. Quisiéramos agregar que la simple indicación pública de posibilidades de producción crearía un nuevo clima de inversión, pues contrastaría con el receloso secreto con que cada país maneja hoy día sus iniciativas industriales, sobre todo cuando se trata de proyectos grandes.

Quisiéramos hacer una observación adicional sobre arancel e incentivos. Creemos que en el caso de ciertas industrias, por ejemplo, las industrias básicas, cuyo establecimiento implique grandes inversiones, la exoneración del impuesto sobre la renta o el mecanismo de la depreciación acelerada, deberían estar disponibles en el arsenal de medidas de apoyo al desarrollo industrial.

Aquí también discrepamos de una opinión muy generalizada. Se dice que la exoneración del impuesto sobre la renta es inaceptable, pues si una empresa tiene capacidad para generar utilidades tiene también, en consecuencia, capacidad para tributar. Desde un punto de vista hacendario este razonamiento es inobjetable, pero en lo que respecta a política industrial es una falacia. A nuestro juicio, cuando las inversiones son de gran magnitud, la exoneración del impuesto sobre la renta o la depreciación acelerada constituyen un incentivo interesante, pues acortan el período de recuperación de las inversiones; o sea, elevan la tasa de recuperación. Si ese incentivo se conserva para casos bien calificados, como los mencionados a guisa de ejemplo, y si fuera dicho incentivo solamente uno entre otros medios de promoción industrial, esa exoneración debería utilizarse.

#### *Conclusión*

Las ideas expuestas en esta sección no tienen la forma ni la pretensión de ser propuestas concretas de política industrial. Sencillamente pensamos que no bastaba señalar la existencia de un vacío en la legislación centroamericana, sin sugerir que debe tomarse al respecto una actitud constructiva.

Esas ideas son, en consecuencia, simples ilustraciones de la conclusión fundamental del presente ensayo; a saber, que los instrumentos de desarrollo industrial se han oxidado o han perdido su filo original, por lo que se hace necesario contar con nuevos instrumentos. En tal caso, el paso obligado sería la definición de una política industrial centroamericana. □