

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



***“Efectos de la Apertura Comercial en el Crecimiento Económico
de El Salvador en el período 1989-2003”***

Trabajo de investigación presentado por:
MÓNICA LISSETTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Para optar al grado de
LICENCIADA EN ECONOMÍA

NOVIEMBRE DE 2004

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTRO AMÉRICA.

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rectora : Dra. María Isabel Rodríguez

Secretario General : Licda. Alma Margarita de
Recinos

Facultad de Ciencias Económicas

Decano : Lic. Emilio Recinos Fuentes

Secretaria : Licda. Vilma Yolanda Vásquez
de

Del Cid

Docente Director : Dr. Luis Raúl Moreno Carmona

Coordinadora de Seminario : Licda. Miriam de Campos

Noviembre de 2004

San Salvador

El Salvador

Centro América

INDICE

Introducción.....i

I. Apertura Comercial y Crecimiento Económico

1. Enfoques Teóricos sobre Comercio Internacional.....1
 - 1.1 *Enfoque Clásico*.....3
 - 1.2 *Enfoque Neoclásico*.....11
 - 1.3 *Enfoque Neoestructuralista*.....19
2. El Comercio Internacional y el Desarrollo.....28
3. La Política Comercial y el Crecimiento Económico....34
4. Apertura Comercial en los PAE/PEE.....46
 - 4.1 *Antecedentes*.....46
 - 4.2 *Definición y estructura de los PAE/PEE*.....50
 - 4.3 *Política Comercial en los PAE/PEE*.....59

II. El Proceso de Apertura Comercial en El Salvador y la suscripción de El Salvador a regímenes comerciales, a la OMC, el ALCA Y los TLC.

1. Las Reformas institucionales durante el período 1989- 2003.....65
2. La Política Comercial en El Salvador.....77
 - 2.1 *Desgravación arancelaria*.....78
 - 2.2 *Reducción de la protección efectiva en la industria y aumento en la agricultura*.....84
 - 2.3 *Fomento de las Exportaciones*.....86
 - 2.4 *Tipo de Cambio Competitivo*.....94
3. El Sistema General Preferencias (SGP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).....99
4. Los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).....105
5. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)..117
6. Tratados de Libre Comercio (TLC).....122
 - 6.1 *Tratados de Libre Comercio en El Salvador*....126

III. Implicaciones de la Apertura Comercial en el Crecimiento Económico de El Salvador.

1. Balanza Comercial.....	136
1.1 Comportamiento y evolución de las exportaciones..	138
1.2 Composición de las exportaciones.....	143
1.3 Evolución y composición de las importaciones.....	155
1.4 La balanza comercial y balanza de pagos.....	164
2. Inversión Extranjera Directa.....	172
3. Generación de Empleo.....	189
4. Crecimiento Económico.....	207
4.1 Caracterización del Crecimiento Económico.....	208
4.2 Repercusiones de la Apertura Comercial sobre el Crecimiento Económico.....	217
5. Relaciones comerciales El Salvador - Estados Unidos..	231

IV. Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones.....	242
2. Propuesta de lineamientos generales de Política Comercial para dinamizar el Crecimiento Económico en El Salvador.....	260

V. Bibliografía.....272

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

A partir de los años ochenta el contexto de los países subdesarrollados se ve modificado por la implementación de una serie de reformas vinculadas con la liberalización de la economía, las cuales les permitirían acceder nuevamente a préstamos por parte de organismos financieros internacionales. Asimismo, con el surgimiento de la crisis de la deuda en la misma época, estos países, asumirían las condiciones impuestas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con las que se tendría acceso a renegociaciones de la deuda y que tendrían implicaciones importantes en la forma en que se desenvolvería la política comercial¹ y el nuevo modelo económico.

Así, para esta época se desarrollan, desde estos organismos internacionales los programas de ajuste estructural (PAE) y las políticas de estabilización económica (PEE), con el propósito expreso de viabilizar la situación de balanza de pagos de dichas economías y hacer factible el pago de la deuda. En sintonía con esto para 1990 aparece el denominado "Consenso de Washington"; una serie de medidas de política económica diseñada desde los países desarrollados para ser aplicadas en los subdesarrollados, con los cuales se lograría concretar la implementación de los PAE/PEE y cuyos ejes principales serían: la apertura económica, la desregulación y las privatizaciones.

¹ Tanto el primer préstamo de ajuste estructural como el segundo presentaban condiciones relacionadas con la política comercial que el país debería de asumir. Ver: Weinberg, S. y Ruthrauf, J. (1998): Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Fondo Interamericano de Desarrollo en El Salvador, FUNDE y Red SAPRIN. Capítulo El Salvadr, pp 158-161, San Salvador.

En El Salvador, a partir de 1989, con la administración Cristiani, se comenzarían a realizar reformas estrechamente relacionados con los ejes de los PAE/PEE sin haber sido requeridas todavía por los organismos internacionales, pero que facilitarían el restablecimiento de los programas de préstamos para el país por parte de éstos.

Las medidas de política económica del plan de dicho gobierno estarían vinculadas con: la eliminación de los controles de precios; disciplina de la política monetaria y financiera; simplificación de la estructura tributaria; apertura comercial y la flexibilización del mercado laboral².

La apertura comercial constituye uno de los componentes de la reforma en los que más se avanzó; con esto se dio un giro significativo en la política comercial impulsado por la desgravación arancelaria, la supresión de subsidios, incentivos a la exportación de productos no tradicionales, ley de zonas francas y recintos fiscales y la fijación del tipo de cambio.

Como parte del proceso de mundialización y apertura de las economías, El Salvador, además de dar continuidad a estas reformas, ha negociado y suscrito varios tratados de libre comercio (TLC) con algunos países de América Latina y se dirige a formar parte del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

² Moreno, R. (2000b): El Impacto de los Programas de Ajuste en la Niñez Salvadoreña. San Salvador, El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). p. 22-23.

Aunque el comercio es un vector clave para el crecimiento económico, cabe analizar si éste constituye efectivamente el motor que podría impulsar el desarrollo de los países que todavía no lo alcanzan. En el actual contexto internacional, existe una tendencia marcada a establecer que la apertura comercial podría contribuir a la solución de dicho problema. Buena parte de las problemáticas tratadas en encuentros oficiales entre representantes de diversos países, y las realizadas por organismos internacionales como la OMC, están vinculadas con el impulso, preparación y defensa de políticas económicas vinculadas con el desarrollo de la apertura comercial.

En este sentido, la temática de la apertura comercial se vuelve importante en tanto que ha impregnado las agendas económicas de la mayor parte de países del mundo, volviéndose así, uno de los principales factores que determinan la manera en la que se definen e implementan las políticas económicas dentro de los países, afectando la forma en la que se desenvuelve la actividad productiva de los mismos.

La importancia de la apertura comercial no sólo se encuentra en que ésta puede ser un factor dinamizador tanto para el crecimiento económico como para el desarrollo, sino en que las políticas económicas globales parten, desde hace algunos años, del binomio comercio - inversión, postulando la desregulación y la apertura como algo indispensable para la consecución de dicho crecimiento y desarrollo.

Dado que este proceso de apertura afecta las condiciones de vida de la población en general, en aspectos relacionados

con el empleo, alimentación, producción, inversión, entre otros, se considera necesario aclararlo y dar a conocer las implicaciones que tiene con relación al crecimiento económico. Es importante, además, constatar desde la realidad salvadoreña las argumentaciones que lo justifican.

En este contexto, se presenta la investigación: "Efectos de la Apertura Comercial en el Crecimiento Económico de El Salvador durante el Período 1989-2003"; con ésta se estudia el proceso de apertura comercial en El Salvador como un medio que permita identificar en qué condiciones la apertura comercial podría contribuir al crecimiento económico, a fin de establecer algunos lineamientos de política económica que contribuyan a estimular la actividad productiva del país.

Además, se pretende analizar la continuidad del proceso de apertura comercial a través del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos y su implicación en el crecimiento económico.

La investigación se compone de cuatro capítulos. En el primero se encuentra el marco teórico que sirve de base a la investigación; acá se establece, desde el punto de vista de la escuela clásica, neoclásica y neoestructuralista, la relación existente entre apertura comercial y crecimiento económico.

Además se desarrolla la relación comercio internacional-desarrollo y comercio internacional - crecimiento económico desde la perspectiva neoestructuralista. Finalmente se destaca como antecedentes del trabajo, la

importancia de los programas de ajuste estructural y de estabilización económica en el estímulo de la apertura comercial.

Luego, en el capítulo dos, se describe la manera en que se han desarrollado las diferentes reformas económicas e institucionales en El Salvador, a partir de 1989 haciendo énfasis en lo relacionado con la política comercial. Asimismo, se hace un recuento de los distintos tratados comerciales e iniciativas internacionales en los que El Salvador ha sido incorporado.

En el capítulo tres se analizan los efectos que la apertura comercial ha tenido en la economía salvadoreña, a través de las implicaciones de la desgravación arancelaria en las exportaciones, importaciones, y en la inversión; además, se examina el comportamiento del crecimiento económico a partir de dicha apertura y se establece su influencia en el comportamiento del empleo, principalmente de aquél relacionado con el sector externo.

Cabe señalar que acá también se establecen las posibles repercusiones del TLC, entre Centroamérica y Estados Unidos, en el crecimiento económico del país, a partir de sus implicaciones comerciales y fiscales.

Posteriormente, en el capítulo cuatro, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo tratando de establecer en qué condiciones la apertura comercial podría contribuir al crecimiento económico del país. Finalmente se presenta la bibliografía que ha servido de referencia.

I. APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

1. Enfoques Teóricos sobre Comercio Internacional

Desde el punto de vista del Desarrollo económico se considera que la apertura comercial podría traer beneficios tanto en la producción como en el consumo. En lo relacionado con la primera se esperaría gozar de mercados más amplios; economías de escala; normas más estrictas de calidad y cumplimiento; mientras que los beneficios asociados con el consumo se reflejarían en el acceso a una canasta más diversificada de productos a un menor costo.

Las diferentes escuelas de pensamiento económico consideran tanto virtudes como inconvenientes del comercio. Además, desde el punto de vista de la escuela clásica y neoclásica se considera que el comercio internacional traerá mayor estabilidad de precios internos y mayor eficiencia en la asignación de recursos: en una economía abierta es inminente la entrada de nuevas empresas y, por lo tanto, de nuevos competidores que obligan a las antiguas empresas a volverse competitivas si quieren mantener y aumentar su cuota en el mercado. Esto sucede tanto en el caso de las empresas productoras de bienes transables como en el caso de aquéllas que son proveedoras de cualquier bien o servicio para éstas.

Las teorías tradicionales del comercio internacional concluyen³ así que el comercio es un estímulo importante para el crecimiento económico; que tiende a promover una mayor igualdad nacional e internacional y que, el comercio permite la consecución del desarrollo, pues promueve y remunera los sectores en los que la economía posee ventaja comparativa, sea por eficiencia del trabajo o por dotaciones de factores. Por estas razones, el mejor estado para una economía según ellos siempre será el de la apertura al comercio.

Por otro lado, el pensamiento económico neoestructuralista sostiene que en la práctica el comercio internacional no genera los beneficios a los que hace alusión la teoría tradicional. Desde este enfoque se considera que el proceso de desarrollo trae consigo la profundización de la desigualdad, de tal manera que en la medida que el sistema avanza la brecha entre los dos polos del sistema (Centro y Periferia) será más amplia.

Para los neoestructuralistas los precios de los bienes industriales tienden a aumentar, en mayor proporción que los de la producción primaria. Lo anterior, implica un deterioro de los términos de intercambio para la periferia. Tanto la desigualdad en la productividad como en los niveles medios de ingreso entre ambas regiones se vinculan entre sí por medio de las nociones del deterioro de los términos de intercambio

³ Todaro Michael (1988): *El desarrollo económico del Tercer Mundo*; Alianza Universidad Textos, Madrid, España. P.449

En general, el deterioro suele atribuírsele al excedente de fuerza de trabajo en el sector exportador de la periferia; a los ciclos económicos; a la aptitud de la fuerza de trabajo de los centros; al incremento del proteccionismo de los países centrales entre otros.

1.1 Enfoque Clásico

La escuela clásica realizó valiosos aportes teóricos relacionados con la apertura comercial. Se destaca el aporte realizado por Adam Smith, David Ricardo y otros entre 1750 y 1870.

Aproximadamente en 1740, el escocés David Hume, establece los beneficios del comercio extranjero: con sus importaciones, suministra materiales para nuevas manufacturas; y con sus exportaciones, produce trabajo en determinados bienes, que no podrían consumirse en casa⁴. Ambas ideas serían más tarde retomadas por Adam Smith.

Hume también expuso, en 1741, su Teoría de los precios internacionales y de la autorregulación de los metales preciosos, extendiendo el principio cuantitativo del dinero a las relaciones económicas internacionales. Partió del siguiente principio: "un país conseguirá automáticamente la cantidad de metales que necesite para mantener sus precios al nivel de los del exterior hasta equilibrar sus exportaciones con las importaciones".

⁴ Schwartz, Pedro (2001): "El comercio internacional en la historia del pensamiento económico". Documento de trabajo 2001-3 IUDEM.

Si en un país ingresa una mayor cantidad de metales preciosos de la que necesita, sus precios aumentarían respecto de los del exterior y, por lo tanto, tenderá a importar más y exportar menos. De esta manera, cada país sólo necesita determinada cantidad de dinero en relación de su volumen de actividad económica y tenderá, en condiciones de libre cambio, a conservar la proporción necesaria mediante el mecanismo de los precios. Este fue el principal aporte que Hume hiciera a la teoría relacionada con el plano internacional.

Más tarde, Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill⁵ expusieron la primera teoría integral del comercio internacional. A diferencia de Hume, éstos abordaron el problema desde un punto de vista más integral; es decir, no se limitaban únicamente a aspectos monetarios.

Cabe señalar que entre los planteamientos de Adam Smith se distingue, heredado de los fisiócratas, la consideración de que el Estado debía de abstenerse de intervenir dentro de la economía, ya que consideraba que ésta era natural y que por lo tanto debería dejársele actuar según el libre arbitrio de sus leyes. Además, sostiene que si los seres humanos actúan guiados por sus intereses, la suma de los esfuerzos de cada uno contribuiría a aumentar la riqueza de la nación. Esos esfuerzos, según él, estarían controlados por una mano invisible que los convertiría en beneficios para todos.

⁵ Laguna Reyes, Christian Emmanuel: Fundamentos de la teoría clásica del comercio internacional. Publicado en <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/lrce-comercio.htm>

Smith también trata el progreso técnico, la productividad y el crecimiento económico. Con respecto a éste establece que tiene una base en la división del trabajo, la acumulación del capital y el progreso tecnológico, considerando todo bajo un marco legal según el cual las fuerzas del mercado puedan actuar.

Además, llega a mencionar en su obra⁶ cómo un sistema de libre comercio podría beneficiar países pobres a través de países ricos. El mérito fundamental de *Adam Smith* en materia de comercio internacional consistió en demostrar la conveniencia de la especialización del trabajo entre los países y la aconsejable aceptación del intercambio entre éstos basados en ventajas absolutas en costos, las cuales se presentan cuando en la producción de dos o más mercancías cada país tiene ventaja en costos por trabajo en una o más mercancías respecto del otro país.

David Ricardo da mayor precisión al análisis de Smith, al demostrar que el comercio mutuamente beneficioso es posible aún cuando solamente existen ventajas comparativas, llegando a la conclusión de que las ventajas absolutas son un caso especial de un principio más general que es el de las ventajas comparativas.

Según Ricardo, es el costo (del trabajo) relativo o comparativo de las mercancías en cada país, en lugar de los costos absolutos, lo que determina el valor en los intercambios internacionales. Demuestra que a partir de la

⁶ Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones. Específicamente en el libro IV.

noción de costo comparativo se pueden definir los patrones de especialización, tomando en cuenta dos elementos: los costos laborales y de las relaciones de intercambio entre países.

De esta manera, dentro de la escuela clásica se definirían los casos de diferencias o ventajas entre países siguientes⁷:

Ventajas absolutas de costos: se presenta cuando dos países (A y B) producen dos mercancías cada uno, pero el país A tiene ventaja absoluta de costos (menores costos) sobre B en la producción de una de las mercancías, en tanto que el país B tiene ventaja absoluta de costos sobre A en la producción de la otra mercancía.

Ventaja comparativa: si uno de los países produce a menor costo ambas mercancías, pero con ventaja de diferente proporción en cada una se tienen los costos comparativos o relativos. En ambos casos las funciones de producción son distintas para una mercancía en cada país⁸.

Smith trata de demostrar a través de las ventajas absolutas "la conveniencia para dos países de intercambiar productos cuando cada uno de ellos tenga ventaja absoluta en la producción de una mercancía que puede dar a cambio de otra que produce con desventaja notoria respecto al otro país"⁹.

⁷Torres Gaitán, Ricardo: Teorías del Comercio Internacional. 12ª ed. P. 81

⁸ Alternativamente, la ventaja comparativa en la producción de algún bien aparece si el coste de oportunidad de dicho bien en términos de otros bienes es inferior en un país de lo que es en otros, (Krugman, R. y Obstfeld, Maurice (2001): *ECONOMÍA INTERNACIONAL*. Teoría y Política. 5ª Ed. P. 17).

⁹ Torres Gaitán, Op. cit.

Si un país produce en autarquía 40 unidades del bien X y 20 del Y y si otro produce 20 del X y 40 del Y (con una producción total de 60 unidades cada uno), entonces el primero tendría ventaja absoluta en la producción del bien X mientras que el segundo en el bien Y. Si ambos deciden especializarse en el bien en que tienen ventaja e intercambiar, tendrán una producción de 80 unidades cada uno, con una ganancia de 20 unidades¹⁰ gracias a la especialización.

Así, el bien que ya no se produce se adquiere a través del intercambio entre países. Y a través del comercio internacional cada país lograría abastecerse de mayor variedad de mercancías a precios menores.

En el caso de la ventaja comparativa, Ricardo demostró que aunque un país tenga ventajas absolutas en la producción de dos bienes y el otro país desventaja, a ambos les conviene especializarse e intercambiar con la única condición de que la ventaja o desventaja sea de diferente proporción en cada artículo.

De esta manera, el país con ventaja absoluta podrá especializarse en aquel bien en el cual tenga la mayor ventaja relativa, la cual aparece si el precio relativo del bien con respecto a otro bien, excede su coste de oportunidad; mientras que el otro deberá hacerlo en el bien

¹⁰ El aumento de la producción se considera equivalente a la productividad originada por la especialización. La consideración más importante aquí es que cada país se dedique a la producción del bien para el cual está mejor dotado porque esto aumenta automáticamente la eficacia del trabajo, lo que contribuye a obtener una producción mayor.

en que tenga menor desventaja. Así, un país intercambiará el bien que produce por otro siempre que la relación de intercambio con el otro país le permita obtener más del otro bien de lo que recibía con la relación de intercambio doméstica, cuando internamente se producían ambos bienes.

Por otro lado, *John Stuart Mill* "estudió las proporciones en las que las mercancías se cambian unas por otras, reformula la teoría de Ricardo y muestra que los límites para el intercambio internacional están dados por los términos de intercambio doméstico para cada país y, que dentro de tales límites, los términos de intercambio se determinan por las demandas recíprocas, con lo que se establecen respuestas para las interrogantes clásicas sobre: 1) las ganancias del comercio, 2) los patrones de especialización y, 3) los términos del intercambio"¹¹.

La relación real de intercambio entre los países se define como la cantidad de importaciones que puede obtenerse por medio de un volumen de exportaciones. Mill estableció que dentro de los límites determinados por los costos comparativos, ésta estará determinada por la fuerza y la elasticidad de la demanda de cada país por los productos del otro (demanda recíproca).

"La relación real de intercambio será más favorable para un país cuanto más fuerte y elástica sea la demanda externa por sus productos y cuanto menos elástica e intensa sea la propia demanda por los productos importados"¹².

¹¹ Laguna Reyes. Op. cit.

¹² Torres Gaitán, R. Op. cit. P. 90

Mill partió de los siguientes postulados¹³: a) que el beneficio derivado del comercio internacional tiene su origen en la especialización de los países (Smith); y b) que el beneficio bruto está determinado por las diferencias de los costos comparativos (Ricardo).

El aporte fundamental de Stuart Mill consistió en demostrar que el estado de la demanda recíproca¹⁴ determina la distribución de la ganancia global y, en consecuencia, el beneficio neto que cada país obtiene.

Los rasgos característicos de la escuela clásica se encuentran, así, en la especialización y la ventaja comparativa resultado de las capacidades innatas de cada país y/o de las dotaciones de recursos. La especialización está determinada por las diferencias internacionales de estructuras de costes de producción y precios, sólo así los países producirán eficientemente.

Existen dos beneficios teóricos fundamentales del comercio libre según la escuela clásica¹⁵:

"El comercio permite a todos los países sobrepasar los límites impuestos por sus dotaciones de recursos y consumir combinaciones de bienes situados más allá de su frontera de posibilidades de producción". Cuando los países se abren al comercio pueden importar bienes que no podían producir por

¹³ Ibíd. P. 92

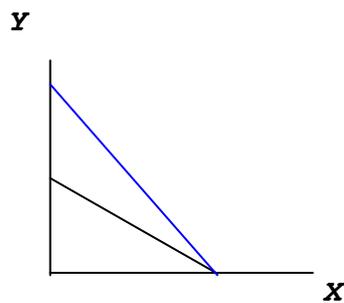
¹⁴ La demanda recíproca se puede definir como la determinación de la relación real de intercambio por la fuerza y la elasticidad de la demanda de cada país por los productos del otro.

¹⁵ Todaro Michael Op. cit. P.442.

sí mismos (producción indirecta¹⁶), esto permite contar con una cesta de bienes más amplia y a menor precio para los consumidores. No hay un país que no se vea beneficiado con la apertura comercial, debido a que lo que no puede producir lo importa, y con sus exportaciones permite aliviar el déficit productivo que los otros países poseen.

En autarquía las posibilidades de consumo son las mismas que las posibilidades de producción, pero una vez que la economía queda abierta al comercio puede consumir una cesta de bienes diferente a la que produce. Por ejemplo, el comercio internacional permite al país A y al país B consumir en cualquier punto representado en las fronteras de posibilidades de producción (FPP) de color azul, las cuales están por encima de las de las originales FPP de los países¹⁷.

País A



País B

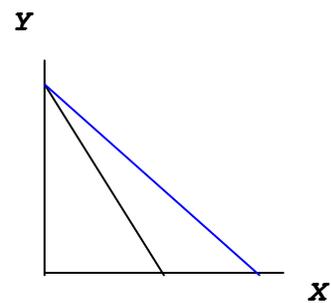


Gráfico 1. El país A antes producía algo de X y algo de Y en cualquiera de los puntos de la frontera de posibilidades de producción negra. Con el comercio internacional al dedicar toda su producción a X, puede llegar producir indirectamente en cualquiera de los puntos de la frontera de posibilidades de producción azul.

¹⁶ Ver Krugman, R. y Obstfeld, Maurice Op. cit. P. 21.

¹⁷ *Ibíd.*

"El intercambio libre maximiza la producción mundial". Esto como resultado directo de la eficiencia generada por la especialización, debido a que un país se especializará en aquellos bienes en los que su estructura de costes sea relativamente menor comparada con la del resto del mundo. Dado que los países pueden intercambiar productos, ya no tienen que producir todos los bienes que necesita consumir, esto permite dedicar todos los recursos a la producción de sólo algunos bienes. Y en conjunto el mundo entero logra una producción mayor de cada uno de los bienes producidos.

1.2 Enfoque Neoclásico

El primer autor en buscar una explicación de las causas de la diferencia de costes relativos entre países de la que partió Ricardo fue el sueco Eli Heckscher¹⁸. Así, "la primera condición del comercio es que algunos bienes pueden producirse más baratos en una región que en otra. En cada una de ellas, los bienes baratos son los que contienen cantidades relativamente grandes de factores más baratos que en otras regiones. Las exportaciones se componen de estos bienes más baratos, mientras que se importan los bienes que pueden producirse más barato en otras regiones"¹⁹.

Bertil Ohlin, por su parte, establece que las exportaciones en cada región se componen de artículos en cuya producción entran grandes cantidades de factores baratos. Por esto a diferencia de Ricardo, Heckscher y Ohlin establecieron que

¹⁸ Schwartz, Pedro. Op. cit. P. 43

¹⁹ *Ibíd.*

además de la productividad del trabajo existían otros factores que incidían en la producción y el comercio.

En este sentido, los neoclásicos consideran que la tecnología es igual para todos los países debido a que suponen libre acceso a los métodos de producción y, por lo tanto, las mismas posibilidades tecnológicas para la producción de todos los bienes. Esto les permite descartar la idea de productividades fijas y diferentes del trabajo en los distintos países y encontrar la justificación real del comercio en las diferencias en las dotaciones de factores.

Dado que la oferta de factores es diferente, también el precio relativo de los mismos lo será, así como también el precio relativo doméstico de los bienes y las combinaciones de los factores. Es decir, los países abundantes en capital, por ejemplo, tendrán una ventaja comparativa en costes y precios sobre los países con un factor capital más caro y escaso, en cuanto a la producción de un bien intensivo en ese factor.

Así, en el trabajo realizado por Heckscher y Ohlin ²⁰ se señala que la única fuente de comercio son las diferencias de factores. Este modelo muestra que la ventaja comparativa está influida por la interacción entre los recursos de las naciones (abundancia relativa de los factores de producción) y la tecnología de producción (que influye en

²⁰ El modelo **Heckscher-Ohlin** también es conocido como **teoría de las proporciones factoriales**, debido a que la teoría pone de relieve la interacción entre las proporciones en las que los diferentes factores están disponibles en diferentes países y la proporción en la que son utilizados para producir diferentes bienes.

la intensidad relativa de utilización de los factores en la producción de diferentes bienes)²¹.

Supuestos del Modelo Neoclásico

<ul style="list-style-type: none">• Cada economía produce dos bienes.
<ul style="list-style-type: none">• La producción de cada bien requiere dos factores de producción que tienen una oferta limitada (a diferencia de los autores clásicos, quienes en su modelo sólo plantean la existencia de un solo factor de producción: el trabajo). Sin embargo, aunque se requiere de dos factores para la producción de un bien, debe de ser en diferentes proporciones relativas: un bien puede ser trabajo intensivo o capital intensivo, etc. El hecho es que dada la naturaleza del bien, así será la importancia que se le atribuya al uso del factor en su producción.
<ul style="list-style-type: none">• El modelo “supone que ciertos productos serán siempre más intensivos (relativamente) en capital y otros más intensivos (relativamente) en trabajo, independientemente de cuales sean los precios de los factores”²². Esto significa que sin importar la dotación de factores de que un país goce, la tecnología de producción de determinado bien siempre será intensiva en alguno de los dos factores.
<ul style="list-style-type: none">• Ninguno de los dos factores utilizados en cada industria es específico para dicha industria. Los mismos factores son utilizados por ambos sectores.
<ul style="list-style-type: none">• Existe cierta posibilidad de elección en el uso de los inputs; por ello acá se consideran las cantidades de insumos <i>utilizados</i>, no los <i>requeridos</i>; es decir, no hay requerimientos fijos de insumos.
<ul style="list-style-type: none">• La combinación de inputs elegida depende de sus costes relativos, de modo tal que se utiliza en mayor proporción el factor más barato y se demanda menos del factor más caro, en general²³.
<ul style="list-style-type: none">• Los países tienen dotaciones diferentes de factores productivos.

²¹ Krugman, R. y Obstfeld, Maurice. Op. cit. p. 69

²² Todaro, Michael. Op. cit. P. 444.

²³ Sólo en general, debido a que como ya se observó los bienes serán intensivos en alguno de los factores y, por lo tanto, independientemente del precio se utilizará más de alguno de ellos en su producción.

Cabe señalar que dada la tasa de salario relativa $(W/r)^{24}$, determinado sector puede utilizar una ratio tierra-trabajo $(L/T)^{25}$ mayor que otro, en este caso dicho sector se considera como intensivo en tierra, pues por la naturaleza de su producción necesita tierra en mayor proporción que trabajo, por ejemplo. Debe tomarse en cuenta, además, que un sector no puede ser intensivo en dos factores a la vez.

El modelo neoclásico también hace alusión a la forma en la que se distribuye el ingreso. Dicha distribución puede modificarse cuando el precio relativo de un bien con respecto a otro aumenta, debido a que implica un incremento en la retribución real que los empleados en el sector que produce dicho bien reciben como resultado del incremento en su productividad marginal; como contrapartida se tiene el deterioro de los salarios de los empleados en el otro sector.

Por otro lado, con el incremento de uno de los factores productivos, se disminuye la producción del bien que no es intensivo en dicho factor, dejando liberadas unidades de factores productivos que pasan a ser utilizadas en la producción del bien cuya tecnología necesita fundamentalmente el factor productivo que ha aumentado.

²⁴ Donde, W: salario de los trabajadores y r: renta de la tierra.

²⁵ Donde, T: trabajo y L: tierra.

Alimentos

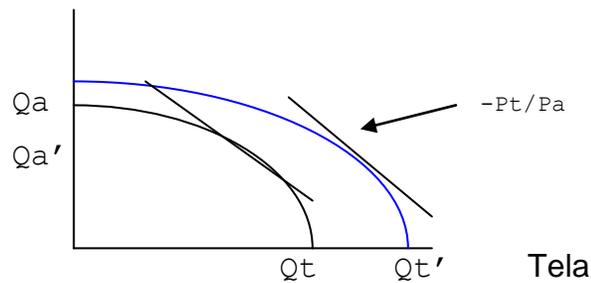


Gráfico 2. El aumento del factor trabajo genera un desplazamiento ascendente de la FPP en forma desproporcionada; es decir, se expande hacia donde hay un uso intensivo del factor que ha aumentado. Esto provoca un aumento en la producción de la tela de Q_t a Q_t' y una disminución de la producción de alimentos de Q_a a Q_a' , siempre que los precios relativos de la tela (la pendiente de la FPP) se mantengan constantes.

A nivel interno, el aumento de algún factor de producción (como el trabajo, por ejemplo) genera un desplazamiento sesgado de la FPP, debido a que aunque aumente el nivel máximo que puede producirse de todos los bienes que se producen en la economía, la posibilidad de producir los bienes trabajo intensivo será mayor y, por lo tanto, la curva tendrá un sesgo hacia la producción de dichos bienes. Como en el Gráfico 2 en el que al aumentar el trabajo disponible hay una expansión sesgada hacia la producción de tela, si se considera que este sector es trabajo intensivo.

Este efecto sesgado es el que permite entender que las diferencias de recursos dan lugar al comercio internacional²⁶. Si una economía es abundante en tierra en relación con el trabajo, será más eficiente produciendo bienes tierra-intensivos; mientras que otro país abundante en trabajo relativamente, puede producir bienes en los que

²⁶ Krugman, R. y Obstfeld, Maurice. Op. cit. P. 77

sea trabajo-intensivos, permitiendo el intercambio de unos bienes por otros.

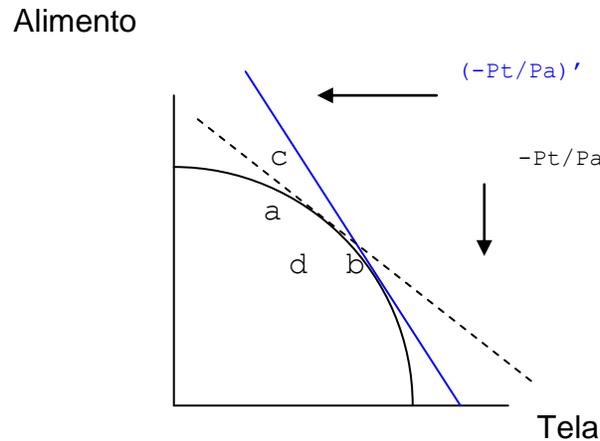


Gráfico 3. Sin comercio, las combinaciones de producción y consumo están representadas por el punto **a**; con comercio, la producción se sitúa en el punto **b**, el consumo en **c**. Tanto **b** como **c** se encuentran sobre la línea continua en la cual los costes de oportunidad relativos de producción de la tela son iguales a los precios mundiales. Las exportaciones son **bd** y las importaciones **dc**.

Cabe señalar que para que el comercio sea rentable se requiere que tanto los costes de producción como los precios relativos sean diferentes en cada escenario; es decir, los precios y costes de antes (sin comercio) deben ser distintos de los costes y precios con comercio internacional.²⁷ Una vez iniciado el comercio, cada país producirá donde sus costes de oportunidad relativos de producción son iguales a los precios mundiales, (ver Gráfico 3²⁸). De esta manera, el comercio está equilibrado, pues las exportaciones se igualan a las importaciones.

²⁷ Esto implica pendientes diferentes de la frontera de posibilidades de producción.

²⁸ La pendiente de la línea de precios internacionales (la línea continua), representa la razón a la que se intercambian los bienes o la relación real de intercambio. Este gráfico se adaptó de Todaro. Op. cit. P.447).

La conclusión general a la que se llega con el modelo en cuanto al patrón de comercio es que *"los países tienden a exportar los bienes cuya producción es intensiva en los factores en los que están dotados de forma abundante y viceversa"*²⁹.

El modelo neoclásico supone que para que los países comercien deben tener los mismos gustos; idénticas demandas relativas de bienes cuando se enfrenten a los mismos precios relativos e iguales tecnologías. La única diferencia entre países radica en la abundancia relativa de los factores productivos.

Además, el precio relativo de algunos bienes aumenta con el comercio para alguno de los países (el país exportador de dicho bien) y disminuye para el otro (para el que lo importa) con la finalidad de que tenga sentido en intercambio de bienes internacional. Como consecuencia, en el país exportador aumentará la producción de dicho bien y disminuirá la demanda interna del mismo y viceversa con el país importador.

Otro efecto de lo anterior se encuentra en que al aumentar el precio relativo del bien, también aumenta el salario relativo de los empleados en dicho sector. De esta manera, la conclusión general sobre los efectos del comercio en la distribución de la renta es que: *"los propietarios del factor abundante en el país ganan con el comercio, sin embargo, los propietarios del factor escaso en el país*

²⁹ Krugman, R. y Obstfeld, Maurice. Op. cit. P. 78

*pierden*³⁰. Éstos pierden debido a que con el comercio, se importarán los bienes relacionados con los factores escasos a un precio menor.

Para la escuela neoclásica los efectos del comercio libre son iguales a los del modelo ricardiano: todos los países resultan beneficiados y la producción mundial se incrementa. No obstante, también se llega a la conclusión de que no habrá una especialización completa, debido a la existencia de costes de oportunidad internos crecientes a medida que los recursos se desplazan de un lugar a otro; dado que esto podría generar precios interiores superiores a los mundiales.

Además, en este modelo se considera que "siendo idénticas las tecnologías de producción en todo el mundo, la igualación de los precios relativos internos de los productos con los precios relativos del comercio internacional, tenderá a igualar los precios de los factores en los países que comercian"³¹. Por lo tanto, los salarios reales y los costes del capital internacional tenderán a igualarse gradualmente (se considera una mayor igualdad en la distribución internacional de la renta).

Otra consecuencia del comercio es que a nivel doméstico cada economía goza también de una mayor igualdad en la distribución nacional de la renta. Esto como resultado del aumento del uso del factor abundante en la producción del

³⁰ *Ibíd.* P. 79.

³¹ *Todaro.* Op. cit. P. 446.

bien que requiere intensivamente el uso de dicho factor para su producción.

Finalmente, el modelo neoclásico considera que el comercio fomenta el crecimiento económico o que es un motor de éste³². Esto como resultado de la expansión de la frontera de posibilidades de producción que permite aumentar el consumo de productos (insumos o bienes terminados) procedentes de otras partes del mundo. El comercio permite generar las condiciones para el crecimiento de la producción en la medida en que también permite importar ideas, nuevos métodos, etc. que son caros y difíciles de concebir al interior de una economía.

1.3 Enfoque Neoestructuralista

El desarrollo del pensamiento neoestructuralista está vinculado con algunas características que se gestaron a partir de la década de los años ochentas:

La inestabilidad macroeconómica. Parte de ésta tuvo origen en los años setentas con el colapso del sistema Bretton Woods y los choques del petróleo, aunque para estos años el sistema financiero internacional desempeñó un papel estabilizador, facilitando el ajuste de los desequilibrios en cuenta corriente. Para los años 80's, a pesar del crecimiento lento pero sostenido y la estabilidad de precios, la falta de financiamiento en áreas deficitarias advertía una inestabilidad potencial en los mercados internacionales de activos.

³² Todaro. Op. cit. P. 449.

Sin embargo, la causa principal de la inestabilidad se encontraba en la incertidumbre sobre la posibilidad de garantizar el financiamiento del gigantesco déficit en cuenta corriente de la economía estadounidense.

La internacionalización de la producción. Con la cual se llegó a la conclusión de que "la realización de las oportunidades para mejorar el desempeño exterior está asociada con la política de capital externo"³³. Por esto, "las estrategias nacionales que privilegian el aumento y diversificación de exportaciones de manufacturas en economías tecnológicamente dependientes no deben apoyarse sólo en empresas nacionales"³⁴. También se concluye acá que "la atracción de la inversión extranjera dependerá de la minimización del efecto negativo de distorsiones creadas por la estructura de proteccionismo de la economía de la región sobre las plantas localizadas en ellas"³⁵.

Proteccionismo y regionalización de mercados. Acá lo más importante es mejorar la competitividad y acceso a mercados, aunque en el centro persista el proteccionismo. Para reducirlo se le puede "apostar" al mismo proceso de globalización o al cambio en la naturaleza de productos exportables por los países de la región.

Dentro de esta corriente de pensamiento se considera la noción de centros y de periferias. Los centros están vinculados con los países desarrollados y se sostiene que

³³ Ibíd. P. 409.

³⁴ Ibíd. P. 410.

³⁵ Ibíd.

es en éstos en los que penetran primeramente las técnicas capitalistas de producción. La periferia, por lo contrario, se refiere a economías en las que se produce con cierto rezago tanto tecnológico como organizativo; y en las que los métodos modernos que logran implementarse están asociados, fundamentalmente, con los sectores que tienen una fuerte relación comercial con los centros.

Así, en los centros, los métodos generados por el progreso técnico se difunden relativamente en poco tiempo a todo el aparato productivo. Pero en la periferia, además de partir de una situación de retraso inicial, cuando se logra incorporar dichos avances, casi sólo se hace en las actividades vinculadas a la exportación.

Cabe señalar que las características que distinguen a la periferia del centro es que ésta es especializada, ya que buena parte de los recursos productivos se utilizan para ampliar el sector exportador de productos primarios; y que; además, posee una estructura heterogénea en cuanto a que las diferencias de productividad en los sectores de la economía es muy elevada. Al contrario de la periferia, el centro se caracteriza por contar con una estructura productiva diversificada y homogénea³⁶.

“Sobre esta diferenciación estructural se asientan las distintas funciones propias de las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: en el sistema económico mundial al polo periférico le cabe producir y

³⁶Rodríguez, Octavio (1980): Teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Un enfoque crítico. Ed. Siglo XXI. P. 26.

exportar materias primas y alimentos, en tanto los centros cumplen la función de producir y exportar bienes industriales para el sistema en su conjunto"³⁷.

El deterioro de los términos de intercambio

Según este enfoque el proceso de desarrollo trae consigo la profundización de la desigualdad³⁸, de tal manera que en la medida que el sistema avanza la brecha entre los dos polos se ampliará. Según proposiciones relacionadas con la teoría tradicional de la división internacional del trabajo, "la especialización productiva de los centros y periferia, y el consiguiente intercambio de manufacturas por bienes primarios, deberían traer consigo continuas ventajas para las áreas de menos desarrollo"³⁹.

Además, desde esta perspectiva se considera que "el avance tecnológico es más rápido en la industria de los centros que en la producción primaria de la periferia, y en conexión con ello, que la productividad aumenta más rápidamente en los primeros. Si en ambos polos los ingresos monetarios permanecen constantes, y si los precios de las exportaciones respectivas bajan en proporción con los aumentos de la productividad, los términos de intercambio mejorarán persistentemente en la periferia, la cual logrará así compartir con los grandes centros industriales los frutos de su mayor progreso técnico"⁴⁰

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ La evolución desigual de la productividad y de los ingresos medios de los polos constituye el elemento dinámico de la estructura productiva de la periferia. El elemento estático se encuentra en las características estructurales de heterogeneidad y especialización.

³⁹ Rodríguez, Octavio *Op. cit.* P. 43.

⁴⁰ *Ibíd.*

Sin embargo, el enfoque estructuralista sostiene que en la práctica la periferia no suele estar representada por dichos resultados. En realidad, los precios tienden a aumentar, y a hacerlo en mayor proporción en la producción de la industria que en la primaria. Lo anterior, implica un deterioro de los términos de intercambio para la periferia.

Los supuestos estructuralistas:

- El progreso técnico se considera más avanzado en los centros que en la periferia.
- Los incrementos de la productividad del trabajo⁴¹ son más intensos en la industria del centro que en los sectores primario exportadores de la periferia.
- El ingreso real medio crece de forma dispareja; es menor en las economías subdesarrolladas.

Tanto la desigualdad en la productividad como en los niveles medios de ingreso se vinculan entre sí por medio de las nociones del deterioro de los términos de intercambio. Éste implica que el *poder de compra* de las exportaciones de un país con relación al de las importaciones se reduce en la medida que pasa el tiempo.

De esta manera, conceptualmente se considera que la desigualdad de los ritmos de aumento de productividad en el sistema implica una diferenciación de los ingresos medios, y que si se produce deterioro, los ingresos medios se diferenciarán en mayor proporción. "El deterioro implica

⁴¹ Ésta es el resultado de la incorporación del progreso técnico al proceso productivo.

que los frutos del progreso técnico se concentran en los centros industriales".⁴²

En este sentido, puede establecerse que a los términos de intercambio se le atribuyen tres interpretaciones:

- Cuando aumenta a favor de la periferia implica un traslado de los frutos del progreso técnico desde el centro hasta ésta (debido al incremento del ingreso real por habitante más de lo que aumentaría por el solo incremento de la productividad del trabajo). Pero un alza proporcional a la reducción de costos que deriva de los incrementos de la productividad, en centros y periferias, implica una repartición pareja de los frutos del progreso técnico, por lo que los ingresos reales por habitante de ambos polos del sistema no tienden a diferenciarse tanto⁴³.
- Si la relación de intercambio permanece constante, entonces, cada polo conserva para sí los frutos del progreso, debido a que el ingreso real por habitante tiende a crecer al mismo ritmo que la productividad. Dado que se considera mayor la productividad en el centro y gracias a la diferenciación en el ingreso que se deriva de esto, se considera que la concentración de los frutos se realizará en los centros.
- Si los términos de intercambio se deterioran en contra de la periferia, habrá diferenciación de ingresos entre ambos polos, así como traslado de los frutos del progreso hacia los centros. Por esto, la desigualdad de los ingresos se considera efecto de la acumulación de

⁴² Rodríguez, Octavio. Op. cit. P. 29

⁴³ Ibíd. P. 49

los beneficios del propio progreso técnico de la periferia y de la absorción del aumento de la productividad en la periferia.

Por otro lado, las causas del deterioro⁴⁴ se atribuyen a:

- Excedente de fuerza de trabajo en el sector exportador de la periferia: el exceso de trabajadores presiona a la baja sobre los salarios y a la vez sobre los precios de la producción.
- Los ciclos económicos también influyen: cuando se está en un período de auge, los precios tienden a mejorar, pero las recesiones tienden a declinar relativamente más.
- La aptitud de la fuerza de trabajo de los centros, así como su capacidad de organización para no permitir bajas en los salarios y, por lo tanto, en los precios.
- Ventajas de los empresarios del centro para resguardar su beneficio.
- Disparidad entre elasticidades ingreso de la demanda de importaciones de periferia (mayor que uno) y centro (menor que uno).

Y más recientemente⁴⁵ se le atribuye a:

- Las modificaciones de la estructura monetaria y financiera internacional y sus efectos en los tipos de cambio e interés: las modificaciones de la tasa de interés al alza (ésta se constituyó en una de las causas de la crisis de la deuda de los ochentas) y la apreciación del dólar.

⁴⁴ Estas constituyen las causas identificadas a partir de los años cincuentas.

⁴⁵ Éstas se identifican a partir de la década de los ochentas.

- Incremento del proteccionismo de los países centrales, sobre todo de barreras no arancelarias como subvenciones internas o el escalonamiento arancelario.
- La intensificación del proceso de mundialización productiva, comercial y financiera que tiene como protagonistas a las empresas transnacionales.

Interpretaciones de los términos de intercambio

El pionero en el estudio de los términos de intercambio fue Raúl Prebisch; su tesis se establece sobre la base del análisis del efecto del crecimiento económico en la estructura de producción a nivel mundial y de ahí se concluye que existe una tendencia decreciente de los términos de intercambio.

Prebisch partió de la siguiente apreciación: "el crecimiento económico tiende a disminuir el tamaño relativo del sector primario como resultado de la baja elasticidad ingreso de la demanda de bienes procesados, de la tendencia a sustituir materias primas naturales por sintéticas en los procesos de producción y del aumento en la eficiencia en la producción de los propios bienes primarios"⁴⁶. Esto actúa en contra de los países subdesarrollados dada la naturaleza de su especialización en bienes primarios.

Con este escenario se presentaba un exceso de fuerza de trabajo en la periferia muy difícil de reubicar en otros sectores de la economía, lo cual originaba la disminución

⁴⁶ Ocampo, Antonio José: Los Términos de Intercambio y las Relaciones Centro-Periferia. Este ensayo forma parte de la compilación realizada por Sunkel Osvaldo (1991): El Desarrollo desde Dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. El Trimestre Económico. P.417-418.

de los salarios de los países subdesarrollados frente al incremento de los mismos en los desarrollados. Esta evolución de los salarios y de la productividad implica que mientras el centro capta los incrementos de productividad de fuerza de trabajo a través de mayores ingresos reales para sus trabajadores, la periferia está obligada a exportar su cambio tecnológico por el deterioro de sus términos de intercambio.

El análisis de Prebisch fue novedoso por encarar la hipótesis clásica de que la mayor demanda de materias primas resultado del crecimiento económico se enfrentaba con las limitaciones de la ley de rendimientos decrecientes en la agricultura: con el aumento de la demanda se tenía que utilizar tierras de peor calidad, lo que generaba un aumento de los costes de producción; por lo tanto, el crecimiento económico tendía a aumentar el precio relativo de los alimentos y de las materias primas. Esto, a su vez, propiciaba que la tasa media de ganancias cayera, así como la acumulación de capital y el crecimiento económico.

La hipótesis de Prebisch del efecto de la elasticidad ingreso de la demanda de materias primas en los términos de intercambio en los países subdesarrollados y la hipótesis de las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales del centro y de la periferia⁴⁷ tuvieron gran influencia en la forma en la que se desarrollaría la noción de los términos de intercambio. Así, las posturas keynesianas y neoclásicas se respaldaron más en la primera

⁴⁷ Para Prebisch las asimetrías están relacionadas con la especialización en las distintas regiones.

hipótesis, mientras que las teorías del "intercambio desigual" y bibliografías más recientes se apoyaron más en el desarrollo de la segunda⁴⁸.

2. El Comercio Internacional y el Desarrollo

El pensamiento neoestructuralista se caracteriza por reunir los elementos básicos del estructuralismo, aunque con algunos matices; la propuesta del estructuralismo en cuanto a aspectos internacionales giraba en torno a la industrialización, con la cual se esperaba reducir la vulnerabilidad externa y con la que se crearían estímulos endógenos al aumento de la productividad promedio de las economías de la región como requisito fundamental para crecer y desarrollarse.

El principal legado dejado por el estructuralismo es de carácter metodológico: es el "reconocimiento explícito de la historicidad del objeto de la teoría del desarrollo y de la necesidad de una concepción totalizante del proceso de desarrollo"⁴⁹. En este sentido, el estructuralismo establece que para la comprensión del proceso de desarrollo económico de América Latina, se necesita hacer un análisis anticipado de condicionantes históricos impuestos por el marco internacional.

Desde la época de la colonización el proceso de desarrollo de América ha sido ligado a la forma en la que sus

⁴⁸ Ocampo, Antonio José. Op. cit. P. 419.

⁴⁹ Fritsch, Winston: El Nuevo Marco Internacional: Desafíos y Oportunidades. Este ensayo forma parte de la compilación realizada por Sunkel Osvaldo (1991): El Desarrollo desde Dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. El Trimestre Económico. P.398.

políticas económicas se relacionan con los procesos mundiales, de tal manera que en la medida en que más vinculados estén con éstos mejor será para la consecución del desarrollo; pues el polo dinámico se considera fuera ella.

En el pensamiento neoestructuralista se considera, al igual que en el estructuralista, que para recuperar el ritmo de crecimiento y reducir la vulnerabilidad a sucesos exógenos se requieren cambios estructurales que procuren maximizar la tasa de crecimiento de la productividad.

Desde la óptica neoestructuralista se considera necesario actualizar el análisis del marco internacional para determinar la forma en la que las economías subdesarrolladas de América Latina se insertarán a la actual división internacional del trabajo, tomando en cuenta el objetivo de aumentar la productividad.

Esto es necesario porque antes se consideraban dentro de América solamente economías primario exportadoras, en general; esto generó que con la industrialización se establecieran incentivos "hacia adentro" que alejaban a la región de los beneficios del comercio internacional⁵⁰. En los últimos años, por el contrario, con países latinoamericanos semiindustrializados y heterogéneos se deben tener en cuenta estas diferencias; lo cual implica, a su vez, que habrá formas distintas de insertarse dentro del contexto internacional.

⁵⁰ *Ibíd.* P. 402.

Por otro lado, el aumento en la composición de las exportaciones de manufacturas para los países de mayor demanda relativa es básico. Así como la política comercial de los principales socios comerciales de los países de América Latina. En este contexto internacional, la amenaza real para estos países lo constituye la mayor productividad de los países centrales y no el proteccionismo⁵¹.

Cabe señalar que la época en la que se desarrolló el estructuralismo estuvo marcada por un ambiente relativamente estable. Posteriormente, el ambiente se caracterizó por las diferencias en las estructuras de los países latinoamericanos, principalmente en su estructura productiva y en la participación en los flujos mundiales del comercio.

Después de los años 80's en América Latina se distinguen distintos tipos de economías: unas grandes y semiindustrializadas; y otras pequeñas y productoras de bienes primarios. Además, a diferencia del estructuralismo con el que se impulsó una estrategia de desarrollo "hacia adentro" para la mayoría de países, con el neoestructuralismo se promueve una estrategia "desde dentro" con estilos divergentes de política comercial.

Por esto, "la definición de política desde dentro sólo puede ser hecha en función de la percepción de las ventajas comparativas estáticas y dinámicas de cada país"⁵².

⁵¹ *Ibíd.* P. 412.

⁵² *Ibíd.* P. 414.

Según la concepción neoestructuralista deben coexistir tres estilos de liberalización⁵³ para los países latinoamericanos:

- Ortodoxo: se refiere a la disminución unificada de las barreras comerciales y de las restricciones al capital externo. Esta se considera ideal para países pequeños de la región, con una estructura diversificada de mercados.
- Integrada: además de lo anterior se promueve una integración comercial y creciente complementariedad industrial con la economía estadounidense.
- Selectiva: proceso de liberalización dirigido sectorialmente, orientado hacia la reducción de las ineficiencias introducidas por la estructura de proteccionismo y combinado con bajas restricciones a la operación interna y fuertes requisitos de desempeño externo a empresas extranjeras.

El enfoque neoestructuralista al basarse en la estructura del comercio internacional, establece que éste no estimula necesariamente el desarrollo económico de los países periféricos, y que por el contrario, tiende a reforzar las desigualdades existentes entre éstos y el centro.

Los argumentos neoestructuralistas⁵⁴ pueden resumirse así:

a. *El comercio exterior de los países periféricos no estimula necesariamente su desarrollo económico: esto se*

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Martínez Peinado, J. y Vidal Villa, J. (2000): "Economía Mundial". Ed. Mac Graw Hill Interamericana de España. 2ª ed. P. 332-333.

debe fundamentalmente a las fluctuaciones de la demanda externa de los países desarrollados; a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos y al control comercial de las "trading companies".

b. *La política comercial de los países centrales afecta negativamente al comercio de los países periféricos:* los países desarrollados aplican barreras arancelarias y no arancelarias a la importación de productos desde la periferia, en desmedro de la expansión y volumen de ingreso de las exportaciones, reduciendo el precio efectivo recibido por los países y, por lo tanto, deteriorando los términos de intercambio.

Además, el establecimiento de subsidios y reducciones de impuestos internos para la producción de productos básicos de los países del centro, provoca que éstos sean más competitivos que los de la periferia, los cuales tienen poca capacidad financiera para aplicar los mismos estímulos. Asimismo, las políticas de ajuste del centro exigen el establecimiento de restricciones a las importaciones de productos básicos de la periferia.

c. *Las empresas multinacionales controlan en muchos casos la producción y comercialización de las exportaciones de los países periféricos:* con esto logran dominar los mercados internacionales de consumidores y apropiarse de una parte importante del valor final de las mercancías producidas.

Lo anterior se refuerza por la debilidad de la industria nacional, por la inexistencia de canales de comercialización propios y por la falta de información acerca de los mercados de consumo, principalmente, de los países del centro.

Por otro lado, el neoestructuralismo acepta la importancia de la promoción de exportaciones, pero rechaza la idea de eliminar el sesgo antiexportador simplemente vía libre comercio; tiene una visión diferente del proceso competitivo; acentúa las distorsiones endógenas del mercado y, por lo tanto, rechaza la idea de que el sistema de incentivos "ideal" sea simplemente aquel en que se minimicen las distorsiones impuestas por el gobierno⁵⁵.

Además, en cuanto al papel del Estado en la promoción de exportaciones "el neoestructuralismo separa, por una parte, el tema de las fuentes de la demanda para dinamizar el crecimiento; es decir, la orientación comercial de la estrategia de desarrollo, y por otra, el tema de la validez de un papel activo para el Estado y de una intervención selectiva"⁵⁶. Mientras que la visión neoliberal aboga por políticas de libre comercio basadas en los principios de la ventaja comparativa estática; la ausencia de la intervención estatal en el sistema de precios y la ausencia de un papel promotor y activo del Estado.

⁵⁵ Salazar Xirinachs, J. M.: EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO. Este ensayo forma parte de la compilación realizada por Sunkel Osvaldo (1991): El Desarrollo desde Dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. El Trimestre Económico. p. 464

⁵⁶ *Ibíd.*

3. La Política Comercial y el Crecimiento Económico

La Política Comercial se refiere "al conjunto de medidas gubernamentales que regulan el comercio internacional. La política comercial define entonces la estructura de los aranceles, las prohibiciones, cuotas y contingentes a la importación, y los incentivos a la exportación; también tiene relación directa con la creación de áreas de libre comercio, los acuerdos bilaterales o multilaterales y la conformación de uniones aduaneras."⁵⁷.

Originalmente, con la noción de desarrollo desde dentro, Prebisch identificó la necesidad de hacer énfasis en los factores internos de la oferta, en la importancia de generar una dinámica industrial y tecnológica que se basara en la generación, acumulación y difusión del progreso técnico, y en incrementos de productividad, así como en la necesidad de una perspectiva estratégica en la periferia en la cual el Estado tenga un rol importante. La visión neoestructuralista comparte esta idea y sostiene que los problemas de los países subdesarrollados son endógenos y estructurales⁵⁸.

Por esto, Desde el enfoque neoestructuralista se establece que en el plano del comercio internacional lo más importante es identificar los mecanismos que permitan fomentar la competitividad de bienes y servicios, los cuales podrían ser: la reducción de barreras al comercio; el aumento de la productividad y la incorporación de

⁵⁷ Sabino, Op. Cit.

⁵⁸ Salazar Xirinachs, Op. cit. P. 463.

innovaciones tecnológicas (que compatibilicen equilibrio de balanza de pagos con mejoras en el nivel de vida de la población)⁵⁹.

“Un tal esfuerzo requiere implementar los niveles de ahorro o inversión, lo cual implica, por un lado, facilitar la movilización de recursos financieros de modo que ellos se transformen efectivamente en inversión productiva u, por otro, mejorar la asignación de la inversión”⁶⁰.

En este contexto la estrategia de desarrollo neoestructuralista plantea que es importante la adopción de políticas de promoción de exportaciones u orientadas hacia fuera, pero sostiene, a diferencia del enfoque neoclásico, que el sesgo antiexportador no debe ser eliminado únicamente a través del libre comercio. Además, tiene una visión diferente del proceso competitivo, pues no se basan en ventajas comparativas estáticas, sino en ventajas competitivas, las cuales pueden generarse de manera endógena.

La tesis neoestructuralista plantea: “para crecer no basta con precios correctos o liberalización, sino que el mercado debe ser complementado por una acción estatal activa que incluya dentro de los límites de su capacidad administrativa los siguientes tipos de funciones:

- *Funciones clásicas:* incluyen provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana),

⁵⁹ Rosales, Osvaldo (1990): El Debate sobre el Ajuste Estructural, ILPES, Santiago de Chile. P. 24.

⁶⁰ *Ibíd.*

mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y equidad, pero también la eliminación o compensación de distorsiones indeseables, ya sea distorsiones de precios o distorsiones estructurales relacionadas con la distribución de la propiedad, de los acervos de activos y del acceso a las oportunidades en la economía;

- *Funciones básicas:* dentro de las cuales se puede incluir infraestructura básica de transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda, etcétera.
- *Funciones auxiliares:* o de apoyo a la competitividad estructural de la economía, que incluyen la promoción -o simulación- de mercados ausentes (es decir, mercados de capital de largo plazo, mercados de seguros para cosechas y otros mecanismos para el manejo de riesgos); fortalecimiento y perfeccionamiento de mercados incompletos, por ejemplo mejorando la difusión; la supresión o compensación de las fallas del mercado derivadas de externalidades, procesos de aprendizaje o rendimientos a escala, desarrollo de infraestructura científico tecnológica, etcétera"⁶¹.

La estrategia de ajuste con crecimiento que respalda el neoestructuralismo establece que es necesario: reducir o invertir las transferencias al exterior; establecer políticas antiinflacionarias que se centren en las expectativas y que vayan acompañadas del consenso social necesario. Además, se requiere de un giro en la estrategia

⁶¹ Salazar, X. Op. cit. P.478

de industrialización para que se incluya como elemento a la promoción de exportaciones.

Industrialización y Promoción de exportaciones

Con el enfoque estructuralista América Latina siguió una estrategia keynesiana que aseguró el mercado (la demanda) a través de la protección, pero descuidó la eficiencia productiva (la oferta). Con el neoestructuralismo, desde el lado de la demanda, se considera necesario el estímulo de las exportaciones, ya que se les reconoce como fuente dinámica de demanda y de economías de escala; y desde el lado de la oferta se aboga por un cambio técnico cuyo objetivo sea aumentar la eficiencia, modernizar y reconvertir la planta industrial, y desarrollar sectores de alta productividad y ventajas competitivas⁶².

De acuerdo con esto se requiere establecer incentivos a la producción e inversión de manera que propicien el cambio tecnológico, así como los movimientos de talentos empresariales y de gestión. Por esto se considera que "el problema principal de la política comercial para el neoestructuralismo no es simplemente el de lograr una apertura comercial, sino el de cómo llevar a la práctica la promoción de exportaciones sin sacrificar la base industrial y el aprendizaje tecnológico que logró la sustitución de exportaciones"⁶³.

Aunque desde este enfoque no existe un consenso en cuanto al rol del Estado en a la promoción de exportaciones, ni en

⁶² *Ibíd.* P.482.

⁶³ *Ibíd.*

cuanto a los incentivos para la modernización de la industria, y a pesar de que debe actuar separadamente de las fuentes de demanda para dinamizar el crecimiento, se reconoce que el Estado debe caracterizarse por jugar un rol activo y promotor.

Ventajas comparativas y ventajas competitivas

La importancia de la industrialización para el neoestructuralismo está relacionada con la realidad que Prebisch logró identificar, esto es, que el comercio internacional no se da necesariamente entre países diferentes⁶⁴, sino que éste estaba vinculado más que todo con el comercio intraindustrial o intraempresa, porque la mayor parte del comercio se clasifica como de doble vía en bienes diferenciados pero que se clasifican dentro de los mismos sectores industriales y se producen con dotaciones de factores y funciones de producción semejantes. Por esto, acá lo más importante no es la dotación de factores de los países, sino sus ventajas competitivas.

Cuando se considera que además del resultado del promedio de la competitividad de cada empresa existen otros factores económicos y sociales que inciden en la misma, se llega al concepto de *competitividad estructural*. Esta denota que la competitividad de la empresa refleja exitosas prácticas gerenciales, la fortaleza y eficiencia de la estructura productiva, la infraestructura científico tecnológica, la naturaleza de las inversiones de capital, el desarrollo de

⁶⁴ Principalmente en lo relacionado con sus dotaciones de factores y, por lo tanto, con su producción.

los servicios y de la intermediación financiera, y otras externalidades.

La competitividad estructural sugiere que los Estados latinoamericanos deben fortalecer las funciones auxiliares o de apoyo a la competitividad estructural de la economía como por ejemplo: el fomento, desarrollo y regulación adecuada de mercados asociados directamente con la producción; la construcción de infraestructura científico tecnológica, entre otros.

“Estos factores, que determinan la eficiencia dinámica de la economía, moldean las ventajas comparativas y pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad externa, constituyen esferas estratégicas en las que el Estado puede desempeñar un papel básico al integrar los esfuerzos de los diferentes sectores en una estrategia coherente”⁶⁵.

Promoción de exportaciones, selectividad y nuevo paradigma tecnoeconómico y organizativo

Existen tres formas básicas de producir una orientación comercial hacia fuera en el régimen de comercio:

- *neutralidad limpia*: consiste en igualar la rentabilidad de las ventas en el mercado interno y en los mercados externos; o sea, eliminar el sesgo antiexportador con base en el establecimiento de un régimen de libre comercio que elimine al máximo todos los elementos de protección a la industria interna.

⁶⁵ Salazar, X. Op. cit. P.484

- *neutralidad compensada*: régimen comercial que mantiene cierto nivel de protección al mercado interno pero compensa al sector exportador con incentivos específicos.
- *neutralidad compensada ampliada*: régimen con el que se otorga incentivos netos a la exportación con el fin de inducir que en determinados sectores la rentabilidad de las ventas en el mercados externos sea mayor que la rentabilidad de las ventas en el mercado local para el mismo tipo de producto.

En este sentido, el neoestructuralismo favorece la neutralidad compensada o compensada ampliada, ya que hace hincapié en los incentivos a la exportación, deliberadamente discriminatorios y en las políticas selectivas para las industrias nacientes. Además, hace énfasis en el gradualismo, y en la necesidad de aplicar de manera simultánea medidas complementarias, como la reconversión industrial y acciones que fortalezcan la competitividad estructural, que faciliten el proceso de ajuste y la modernización industrial.

También plantea una estrategia que establece como algo prioritario la eliminación del sesgo antiexportador, si es que éste existe. Esto se podría hacer a través de todas las industrias y por medio de la reducción o eliminación de aranceles demasiado altos; en otras palabras, se requiere adoptar algunas medidas de liberalización o de racionalización del régimen de comercio.

Por otro lado, el fundamento del nuevo paradigma tecnoeconómico se basa en dos componentes que conforman el nuevo modelo de eficiencia productiva: las tecnologías de la información basadas en la microelectrónica, y el nuevo modelo gerencial y organizativo basado en conceptos de máxima flexibilidad y agilidad de respuesta, mínimo inventario y cero defectos.

De esta manera, para la consolidación del nuevo paradigma tecnoeconómico y organizativo se requiere por parte del Estado: planeación estratégica flexible; formulación de la toma de decisiones y la ejecución de los planes de acción en un mundo cambiante. Además, se hace énfasis en la importancia de gerenciar complejidad (incluyendo la capacidad para concertar de los sectores privados y públicos).

Dadas las particularidades en cuanto a política comercial e incentivos del neoestructuralismo, éste da al Estado un rol importante en la estrategia de promoción de exportaciones, pues separa por una parte el tema de las fuentes de demanda para dinamizar el crecimiento; es decir, la orientación comercial (hacia adentro o hacia fuera), y por otra, el tema de la validez de un papel activo para el Estado y de una intervención selectiva⁶⁶.

Desde la política comercial es necesario entonces: la reducción de aranceles promedio, la reducción de la dispersión arancelaria y la reducción de los controles cambiarios y comerciales.

⁶⁶ *Ibíd.* P.464

No obstante, se reconoce que para el logro de la competitividad no es suficiente una política que apunte hacia la apertura comercial, sino que además de esto se requiere de políticas macroeconómicas consistentes; de políticas de incentivos, precios e ingresos y de elementos estructurales ligados a la política tecnológica, reestructuración productiva y sistema educativo.

De ahí que se considere que el interés por la liberalización comercial sólo sea una parte muy pequeña de un tema más amplio: la competitividad, articulación y modernización del aparato productivo⁶⁷.

La industrialización

El neoestructuralismo sostiene que la industrialización continúa siendo una estrategia eficaz de desarrollo y que "un país cuenta con mayores posibilidades de dinamizar su crecimiento económico y la disponibilidad de bienes si desarrolla las manufacturas y comercia con ellas, que si permanece especializado en productos primarios tradicionales"⁶⁸.

El análisis dinámico, ausente en la teoría clásica de las ventajas comparativas, permitió demostrar partiendo del argumento de la industria naciente y los efectos del aprendizaje, que otra opción al modelo de libre comercio basada en la protección a las industrias locales pudiera ser más eficiente dinámicamente. Aunque a corto plazo

⁶⁷ *Ibíd.* P 25

⁶⁸ Muñoz Goma, Óscar.: El proceso de industrialización: teoría, experiencias y políticas. Este ensayo forma parte de la compilación realizada por Sunkel Osvaldo (1991): El Desarrollo desde Dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. El Trimestre Económico. p. 326.

hubiera un sacrificio de ingreso real debido a ineficiencias estáticas, el cambio tecnológico y el aprendizaje inducidos por la protección industrial podrían generar una trayectoria de crecimiento más rápida que con el libre comercio.

Con esto, la estrategia de industrialización, para lograr un desarrollo desde dentro debería, basarse en la absorción del progreso técnico por los sectores industriales a fin de aumentar la productividad y la capacidad de oferta.

La industrialización implementada anteriormente basada en el proteccionismo y en la sustitución de importaciones tuvo grandes deficiencias. Además, la industrialización desarrollada sobre la base de la promoción de exportaciones de manufacturas por parte de los NIC trajo nuevas críticas a las experiencias sustitutivas.

Sin embargo, mientras que la ortodoxia vinculaba el crecimiento de las exportaciones industriales a la disminución de las restricciones al comercio⁶⁹, la versión estructuralista hizo hincapié en que los dichos países lograron el éxito después de haber alcanzado un aprendizaje industrial y una experiencia con la sustitución de exportaciones, lo cual supone una política industrial explícita. Así, subrayaron el papel activo del Estado y de la política industrial para crear nuevas ventajas comparativas. Acá la apertura comercial y la promoción de exportaciones no son lo mismo que libre comercio.

⁶⁹ Para ellos la estrategia óptima es la liberalización comercial rápida.

Parte del éxito de estos países exportadores de manufacturas se debe a su capacidad de producir y exportar bienes de alta elasticidad ingreso de la demanda a nivel mundial. En esos bienes hay una alta concentración de innovación tecnológica.

Según Prebisch, El éxito de la industrialización radica en que se creen nuevas condiciones, principalmente desde el lado de la oferta, como el aumento de la inversión, la educación de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la capacidad empresarial, el cambio tecnológico, el aumento de la productividad y la diversificación de las exportaciones hacia las manufacturas. "El crecimiento inducido por exportaciones primarias suele ser de corta duración. Ese periodo expansivo es clave entonces para reasignar recursos hacia sectores dinámicos a largo plazo y desarrollar la capacidad de oferta de los factores productivos más escasos"⁷⁰.

Cabe señalar que de la nueva teoría del comercio internacional (Krugman) puede rescatarse, desde el enfoque neoestructuralista, la importancia que tiene para los países subdesarrollados la creación de ventajas comparativas dinámicas mediante políticas que aumenten la competitividad internacional, además no se debe ignorar, tal como éstas lo señalan, la necesidad de replantear el camino de la integración regional.

Desde el punto de vista neoestructuralista, las nuevas estrategias de desarrollo deben dar cuenta de tres

⁷⁰ Muñoz Goma, Ó. O.p. cit. 335

condicionamientos fundamentales: el estancamiento (cuya respuesta se encontraría en la reactivación de los recursos disponibles y de los acervos acumulados haciéndolos más productivos y competitivos a nivel internacional), el aumento de la pobreza (a la cual debe oponerse mediante la equidad, para redistribuir a favor de los pobres una parte sustantiva del crecimiento) y la carga de la deuda externa (a la cual debe oponerse la austeridad, principalmente de los grupos de más altos ingresos). Estas tres respuestas deberán expresarse a través de políticas concretas: políticas industriales, políticas sociales y políticas financieras respectivamente.

Además, es necesario tomar en cuenta la propuesta de un schumpeterianismo adaptado y orientado al exterior como el aplicado en los países de Asia. Con éste, el objetivo central de la política industrial en el largo plazo es la formación de una institucionalidad que fortalezca y desarrolle una clase empresarial innovadora y motivada por el aumento de la productividad.

“Desarrollar nuevos modos de producir, nuevos modos de diseñar los bienes, uso de nuevos materiales, nuevas localizaciones y aun nuevos bienes. Un objetivo explícito de estas estrategias fue entrar en el más breve plazo posible a la competencia internacional en los sectores de alta tecnología”⁷¹. Así, la herencia schumpeteriana hizo énfasis en el papel decisivo de la institucionalidad y de la articulación de la clase empresarial con el resto de la sociedad.

⁷¹ *Ibíd.* P. 352.

Es importante no dejar de lado que, una vez reactivada la economía y dinamizado el proceso de inversión, los mercados deben ocupar un papel más importante en la asignación de inversión y en la motivación empresarial. Pero no al estilo neoliberal de reducir el tamaño y funciones del Estado: desregular y privatizar.

De esta manera, las nuevas propuestas de políticas industriales se basan en un mejor aprovechamiento del mercado, de la iniciativa empresarial y de la competencia internacional. El Estado viene a ser el encargado de crear un marco institucional que estimule la creatividad y el dinamismo de los agentes productivos y la capacidad de coordinación y concertación entre éstos y el Estado y los trabajadores.

4. la apertura comercial en los PAE/PEE

4.1 Antecedentes de los PAE/PEE

El consenso de Washington se refiere a la puesta en práctica de un conjunto de instrumentos de política económica para llevar adelante el objetivo de una sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado para operar⁷².

El consenso de Washington es un documento elaborado a partir de la reunión sostenida entre intelectuales; miembros del gobierno estadounidense y algunos organismos internacionales.

⁷² Vargas, Oscar (2002): *¿Qué es el consenso de Washington?* www.lainsignia.org.

Su formulación data de 1990 y se le atribuye a John Williamson; el cual lo denominó como "*Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas*". "El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Mundial, BM), el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, EUA; la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos"⁷³.

Medidas de política económica en que se fundamenta el consenso:

- **Disciplina Fiscal:** este eje aparece como resultado de la consideración de que las fuentes de "los males" en la economía eran provocados por los desequilibrios fiscales provenientes del Sector Público no Financiero. El objetivo de la disciplina fiscal es la orientación hacia déficit fiscales manejables que evitaran esos desequilibrios, de manera que ya no se generaran desajustes macroeconómicos (los cuales se traducían en inflación acelerada; crisis de balanza de pagos; fuga de capitales; etc.).
- **Focalización del Gasto Público:** "La necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El consenso de Washington optó por favorecer la reducción

⁷³ Josep F. Mària Serrano, sj. *El "consenso de Washington" ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?*. Centro "Cristianisme i Justícia.

del gasto público”⁷⁴. Dado que no existen recursos para invertir en todas las áreas, con la focalización del gasto, se recomienda disminuir el gasto público y destinarlo sólo hacia aquellas áreas prioritarias como salud y educación. Con esto se busca la disminución del Estado en la prestación de servicios que podrían ser mejor o más eficientemente suministrados por el sector privado.

- Reforma Tributaria: con el objetivo de alcanzar eficiencia y equidad. Con ésta se buscan cambios en el sistema tributario, los cuales vendrían dados principalmente por: el establecimiento de una base impositiva amplia; implementación de reglas que permitan efectivo control y administración; tasas marginales moderadas que reduzcan los incentivos a la evasión y eliminación de situaciones de doble tributación⁷⁵.
- Sistema financiero eficiente y competitivo: la búsqueda de dicha eficiencia y competitividad se sustenta en la liberalización de la tasa de interés (ésta debería ser positiva para incentivar el ahorro y desalentar la fuga de capitales y debería ser determinada por el mercado); y en la prudente supervisión del sistema financiero bancario.
- Tipo de cambio competitivo: la tendencia es inclinarse por tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado⁷⁶. Éste, no puede ser fijo y la competitividad

⁷⁴ Vargas, Oscar. Op. Cit.

⁷⁵ Moreno, R. (2000): Reforma fiscal en El Salvador: Una Exigencia Impostergable. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Pág. 22.

⁷⁶ Vargas Oscar. Op. Cit.

del mismo implica que éste debe estar devaluado para promover el crecimiento de las exportaciones.

- Políticas comerciales liberales: esto implica el desarrollo del fomento a las exportaciones; la liberalización de las importaciones: eliminación de aranceles y otras restricciones al comercio; acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos para promover las exportaciones; y el estímulo al desarrollo de áreas de libre comercio, entre otros.
- Apertura a la Inversión Extranjera: esto implica la supresión de las reglas y restricciones a la inversión proveniente del resto del mundo; etc.
- Privatización de Empresas Públicas: este eje está relacionado con la reforma del Estado, la cual implica la reducción del rol económico del mismo. La justificación para la reforma vendría de la supuesta ineficiencia del Estado frente a la asignación más eficiente del sector privado. "En general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal constituye una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. En el largo plazo se argumenta, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones"⁷⁷.
- Desregulación económica: ésta implica la liberalización de todos los precios de la economía: precio de los bienes y servicios; tasa de interés, tipo de cambio y

⁷⁷ *Ibíd.*

salarios (trayendo consigo flexibilidad en los mercados, fundamentalmente, en el de trabajo).

- Garantizar protección a la propiedad privada: este punto está vinculado principalmente con el respeto y garantía a los derechos de propiedad intelectual.

4.2 Definición y estructura de los PAE/PEE

En la década de los años setentas se observó un giro en la financiación externa de los países subdesarrollados, tanto la demanda como la oferta financiera se habían incrementado. Algunas razones como⁷⁸ incrementos considerables del déficit de balanza de cuenta corriente; bajas tasas de interés internacionales; los programas de expansión de la inversión pública (por el lado de la demanda financiera); agudización de la competencia entre la banca multinacional; incremento de la liquidez internacional; fuerte crecimiento de los mercados de eurodivisas y eurobonos (desde el lado de la oferta financiera) propiciaron dichos cambios.

Dadas las condiciones de exceso de oferta financiera en condiciones aparentemente favorables, los países latinoamericanos, entre otros, consideraron la vía del endeudamiento como la mejor de las opciones ante sus excesivos requerimientos de dinero.

En este sentido, antes de la década de los años ochenta, gracias al exceso de dólares en el mercado internacional

⁷⁸Martínez P. y Vidal, J. Op. Cit. P. 345.

(petrodólares y eurodólares) los países latinoamericanos eran perceptores de grandes cantidades de dinero que llegaban hasta ellos en calidad de préstamos a largo plazo con tasas de interés moderadas. Posteriormente el panorama internacional cambia como respuesta a la revaluación del dólar y al incremento de las tasas de interés de la deuda. Como consecuencia de este hecho surge la crisis de la deuda de los países Latinoamericanos.

“Los factores explicativos determinantes de la crisis de la deuda externa, que dará lugar a una profunda crisis económica de la mayoría de las economías periféricas, son de carácter externo⁷⁹”. Dichos factores se enmarcan en el proceso de recesión que experimentarían las economías desarrolladas; entre estos se tienen: las políticas de ajuste adoptadas por los países centrales (políticas monetarias restrictivas que aumentaron los tipos de interés) y la recesión económica internacional (como resultado del choque petrolero). De esta manera, para 1980 sobre el déficit externo no sólo sopesaba el deterioro de los términos de intercambio, sino también la carga del pago de los intereses de la deuda.

El principal problema de los préstamos adquiridos es que éstos no eran utilizados para mejorar la capacidad productiva de los países, por lo que con la crisis, América Latina trabajaba para pagar únicamente los intereses de la deuda⁸⁰. Además, como los países requerían más dinero, es decir que necesitaban seguir endeudándose, surge el plan

⁷⁹ *Ibíd.* , p. 346.

⁸⁰ Según datos de CEPAL el 60% del PIB de Latinoamérica era utilizado para pagar los intereses de la deuda. La deuda se había vuelto impagable.

Baker y el plan Brady que traían consigo la renegociación de la deuda. Es así como los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional recomendaron, como condición necesaria para la renegociación, la aplicación de Programas de Ajuste Estructural y de Políticas de Estabilización Económica con los cuales se buscara el equilibrio de la balanza de pagos y asegurar de esta manera el pago de las obligaciones financieras contraídas en épocas anteriores.

La renegociación de la deuda pasó por lo menos por cuatro fases:

Desde 1982 hasta 1985⁸¹ se asiste a un proceso de ajuste recesivo: para renegociar se obliga a los países a aplicar planes de ajuste que tenían entre algunos objetivos liberalizar divisas para el servicio de la deuda; además, en estos años se exigió de los gobiernos de los países deudores la absorción de la deuda del sector privado. En esta fase se realizaron tres rondas de reprogramación de la deuda, en las cuales 164, 234 millones de dólares fueron reestructurados. Esto no imposibilitó que quebraran algunas instituciones financieras, ni que la economía no creciera en las economías subdesarrolladas.

Al final de esta fase se produjo un acuerdo entre los bancos acreedores, los países deudores, el FMI y los gobiernos acreedores. "El mecanismo era sencillo: el país deudor aceptaba el programa de ajuste del FMI; los bancos se comprometían a reprogramar los pagos de la deuda, los

⁸¹ En Septiembre de 1985, desde la conferencia de Seúl del FMI y del BM, se configuró el Plan Baker.

gobiernos acreedores reprogramarían el endeudamiento oficial con los países deudores en el club de Paris y otorgaban préstamos bilaterales para complementar los fondos de los bancos comerciales y del FMI”⁸².

Segunda fase: El Plan Baker y el Ajuste Estructural (1985-1987): acá lo que se planteaba es que los países endeudados necesitaban, después de haber experimentado un ajuste recesivo, pasar a un proceso de carácter expansivo; en segundo lugar, se presentaba la necesidad de aumentar la financiación externa y, en este sentido, se establecía que el acceso a dichos fondos estaría dado por la condición de adoptar un proceso de ajuste estructural con crecimiento en las economías deudoras (tomando en cuenta una mayor liberalización comercial y financiera, racionalización y saneamiento del sector público, estabilización interna y estímulo y protagonismo a la iniciativa privada). Al final el Plan fue criticado por los países deudores por contar con fondos muy limitados (29,000 millones de dólares en tres años para 15 países⁸³).

Plan Baker B o el “menú de opciones del mercado” (1987): con éste se presentaron una serie de opciones a las cuales podrían tener acceso los países endeudados para reprogramar sus obligaciones: Créditos para actividades comerciales y proyectos; bonos de nuevos recursos; pagarés convertibles de la deuda, bonos de salida, conversión de la deuda en capital, entre otros. Este plan no tuvo el éxito esperado debido a la poca colaboración de los bancos internacionales

⁸² Martínez P. y Vidal, J. O. p. Cit. P. 348-349

⁸³ Ibíd. P. 349.

y, a que no abordaba los problemas macroeconómicos básicos que estaban relacionados con la forma de financiar sostenidamente las reformas económicas necesarias para iniciar un proceso de recuperación económica en los países endeudados.

Plan Brady (desde 1989): con éste se estableció el compromiso de asignar recursos públicos, del FMI y del BM⁸⁴, para apoyar y estimular operaciones de reducción de la deuda con la banca privada. Además, los acuerdos de reestructuración de la deuda se desvinculaban del FMI. Y se proponía que los países donde se localizaba la banca acreedora modificaran sus regulaciones bancarias e impositivas para propiciar las operaciones de reducción de la deuda.

Con esto, la crisis de la deuda externa se convirtió en el detonante de la crisis económica en América Latina. Las políticas de ajuste aplicadas en los países deudores dieron paso a una profunda recesión económica y a una elevada transferencia de capitales hacia los países acreedores.

Así, "los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica surgen en el marco del proceso de globalización de la economía, con el propósito de liberar los obstáculos que las estructuras nacionales e internacionales presentaban a las nuevas formas de acumulación mundial y como respuesta de los organismos financieros multilaterales a los problemas del entorno macroeconómico en las economías del sur, derivados de la

⁸⁴ Recursos públicos y recursos del gobierno de Japón.

crisis de la deuda externa”⁸⁵. “Descartando metas de crecimiento económico y mantenimiento de los niveles de vida frente al objetivo último del pago de la deuda, estos programas han orientado recursos productivos detraídos del consumo y la inversión, a una escala desconocida, a exportar y generar las divisas que hicieran posible tal pago”⁸⁶.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) se refieren a un “conjunto de reformas económicas, políticas e institucionales que aproximan la economía a su crecimiento potencial, asegurando además la viabilidad de mediano plazo de su balanza de pagos. Con estos se busca mejorar la asignación de recursos, la eficiencia global del sistema económico, expandir el crecimiento potencial y mejorar la resistencia interna a “Shocks económicos”⁸⁷.

Por otro lado, las Políticas de Estabilización Económica (PEE) buscan estabilizar la economía mediante el encauce de las variables económicas en cursos más estables. Este objetivo incluye por lo general: bajar la tasa de inflación, mejorar la competitividad internacional, reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y detener la pérdida de reservas internacionales⁸⁸. Con éstas el Banco Mundial también facilitó préstamos condicionados al ajuste dejando en segundo plano los proyectos de

⁸⁵ Moreno, R. Op. cit. p. 19 (2000b)

⁸⁶ **Sanahuja, José Antonio:** Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. Consultado en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/>

⁸⁷ Rosales, Osvaldo Op. Cit. P. 6.

⁸⁸ Gutiérrez Urrutia, Mario (1992): Programación Financiera y Relaciones Macroeconómicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada, Santiago de Chile. P. 4.

inversión en coordinación con los programas del FMI, iniciando lo que se denominó "condicionalidad cruzada"⁸⁹. La principal implicación de ésta es que reduce los grados de autonomía de la política económica interna⁹⁰.

Cabe señalar que la diferencia de los PAE y los PEE radica en que "con los ajustes se busca que las economías funcionen con los medios de que disponen, mientras que con la estabilización se espera disminuir el comportamiento errático de las principales variables económicas"⁹¹. Pero, con esta diferencia se justifica la necesidad de implementar ambos tipos de programa en forma conjunta. Se presentan como políticas complementarias en el sentido de que para estabilizar la economía es necesario realizar ajustes y viceversa.

Así, con los PAE (promovidos por el Banco Mundial) y PEE (impulsados por el Fondo Monetario Internacional) se da un cambio en las estrategias de desarrollo de los países Latinoamericanos y el Caribe, es decir que con estos programas y políticas se dan reformas económicas tales como: liberalización comercial; integración económica; apertura de inversión extranjera; liberalización de precios; desregulación de mercados financieros; flexibilización de mercado de trabajo; privatización; desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social

⁸⁹ Sanahuja, J. Op. Cit.

⁹⁰ Rosales, Op. Cit. p. 12.

⁹¹ Moreno, R. (2000b) Op. Cit. P. 19-20.

y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.⁹²

Los "programas de estabilización" o "ajuste macroeconómico" se han concentrado en objetivos de corto plazo como la reducción del gasto público y la demanda interna, que permiten reducir el déficit de la balanza de pagos y controlar la inflación. Los programas de ajuste estructural (PAE), por el lado de la oferta, pretenden adaptar a largo plazo la estructura productiva de un país a las exigencias del mercado mundial⁹³.

En línea con estas reformas surge una crisis en la concepción del Estado como protagonista en el proceso de desarrollo, y se desencadena una revisión del papel que le ha sido asignado. Con esto se generan cambios permanentes orientados principalmente hacia el régimen fiscal. En línea con esto surgen como ejes fundamentales de las reformas institucionales los procesos de privatización; la desreglamentación económica y el debilitamiento del Estado⁹⁴.

En este sentido, los lineamientos básicos de los programas de Ajuste⁹⁵ se reducen a: creciente confianza en el mercado y en el sector privado; acciones del lado de la oferta (reformas impositivas y reformas del mercado laboral que incrementen la flexibilidad); políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado por medio de la

⁹² CEPAL (1998): El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Santiago de Chile. P. 5.

⁹³ Sanahuja, J. Op. Cit.

⁹⁴ Moreno, R. (2000): Op. Cit. Pág.19

⁹⁵ Rosales, op. cit. P 7-9

privatización y la desregulación de la economía; políticas monetarias y fiscales orientadas a reducir los desequilibrios domésticos y la inflación y a liberar recursos para el sector privado y políticas que frenen y reviertan la fuga de capitales.

Como se ha observado, el FMI atribuye de forma implícita el origen de los desequilibrios externos de los países subdesarrollados a los desajustes de precios y/o a un exceso de demanda en sus economías. Frente a esto, según el FMI sólo es aplicable una política orientada hacia la reducción del gasto interno y al cambio en los precios relativos entre bienes comerciables y no comerciables. De esta manera, la estructura de un programa de ajuste⁹⁶ puede plantearse así:

Políticas de precios y costes relativos:

- Política cambiaria: maxidevaluación súbita y violenta.
- Política de precios: liberalización de precios; eliminación de subsidios (tanto al consumidor como a la planta productiva).
- Política comercial: liberalización comercial a ultranza (criterio estático de la ventaja comparativa). Eliminación de subsidios. Eliminación de protección arancelaria y no arancelaria.
- Política con el capital extranjero: liberalización de trabas a la inversión extranjera y tratamiento igual al de la inversión nacional.

⁹⁶ Martínez, J y Vidal, J. Op. Cit. P. 348.

- Política salarial: control salarial que implica descenso en términos reales. Los trabajadores cargan con el coste del ajuste.

Políticas de contracción de la demanda agregada.

- Política monetaria y crediticia: contracción de la oferta monetaria y elevación de los tipos de interés.
- Política fiscal: destinada a reducir el déficit público lo que lleva a una reducción del gasto corriente del sector público.
- Política de financiación externa e interna: que limita la contratación de créditos del sector público a los requerimientos derivados del nivel mínimo de reservas.

4.3 Política Comercial en los PAE/PEE

Dentro de la estructura típica de un programa de ajuste estructural las medidas relacionadas con la desregulación de la economía y la apertura comercial están vinculadas específicamente con la estructura de incentivos:

a. Estructura de Incentivos

- Eliminación gradual de las restricciones cuantitativas a las importaciones: el propósito fundamental de esto es suprimir los límites al volumen de las importaciones, motivando así los flujos de exportaciones e importaciones.
- Simplificación de los trámites del comercio exterior: su objeto es reducir los retrasos y el encarecimiento de los movimientos de mercancías. Además, se pretende

estimular la venta en el interior de los productos que no hayan sido fabricados expresamente para el país.

- Reducción de la dispersión arancelaria: con la finalidad de homogenizar las estructuras arancelarias de los países se propone la disminución de los tramos arancelarios, así como del número de aranceles en total.
- Reducción de la protección efectiva en la industria y aumento en la agricultura: el objetivo de esto es el fomento de las actividades agrícolas de exportación
- Igualación de incentivos para la producción interna y de exportación: subsidios a las exportaciones, impuesto al consumo y a las ventas.
- Establecimiento de un tipo de cambio real alto y estable: para ser más competitivo se propone un tipo de cambio real alto, de tal forma que permita aparecer con precios más bajos ante los de los competidores internacionales.

Instrumentos de política comercial

La política comercial se refiere a un conjunto de medidas gubernamentales que regulan el comercio internacional. La política comercial define entonces la estructura de los aranceles, las prohibiciones, cuotas y contingentes a la importación, y los incentivos a la exportación; también tiene relación directa con la creación de áreas de libre comercio, los acuerdos bilaterales o multilaterales y la conformación de uniones aduaneras. La política comercial puede considerarse como una parte específica de la política económica de un gobierno, pues sólo de este modo es posible

concebir una acción coherente sobre el desarrollo de las actividades económicas⁹⁷.

a. Aranceles

*"Los aranceles son la forma más antigua de política comercial, y han sido utilizados tradicionalmente como una fuente de ingresos para el Estado. Sin embargo, su verdadera finalidad ha sido, generalmente, no sólo proporcionar ingresos, sino proteger sectores nacionales concretos"*⁹⁸.

Teóricamente, el establecimiento de impuestos a la importación reduce la demanda de bienes procedentes del extranjero ya que aumenta el precio de éstos frente a los nacionales. Este efecto es a menudo el principal objetivo del arancel: proteger a los productores nacionales frente a los bajos precios resultantes de la competencia de la importación⁹⁹. No obstante, el efecto negativo resultante es para el consumidor, ya que éste ve reducido su excedente.

La desgravación arancelaria aumenta la demanda de bienes procedentes del extranjero ya que reduce el precio de éstos frente a los nacionales. "Para lograr retener la cuota de mercado y su tasa de ganancia a este nuevo precio, el productor local debe estar constantemente modernizándose e innovándose, con el propósito de reducir sus costos unitarios de producción. En teoría, los beneficios derivados de la apertura son un precio más bajo para el

⁹⁷ Sabino, C. Op. cit.

⁹⁸ Krugman, R. y Obstfeld, Maurice Op. cit. PP.193-194.

⁹⁹ *Ibíd.* Pág.198

consumidor y un aparato productivo competitivo a nivel mundial.”¹⁰⁰

b. Subsidios

Teóricamente, “un subsidio a la exportación es un pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero. Cuando el Estado ofrece un subsidio a la exportación, los vendedores exportarán el bien hasta el punto en que los precios nacionales excedan a los extranjeros en la cantidad del subsidio.

Los efectos sobre los precios de un subsidio a la exportación son exactamente los opuestos a los de un arancel. En el país exportador, los consumidores resultan perjudicados, los productores ganan, y el Estado pierde porque debe gastar dinero en el subsidio. Además, y en contraste con el arancel, el subsidio a la exportación empeora la relación del intercambio del país al reducir el precio de las exportaciones en el mercado exterior” ¹⁰¹.

c. Protección nominal y efectiva

Cuando se establece un arancel, por lo general, se busca proteger a los productores nacionales frente a los bajos precios resultantes de la competencia de la importación¹⁰². En este sentido resulta importante conocer la medida real

¹⁰⁰Alas, Carolina (2002): Política comercial y evolución del sector exportador durante los noventa en El Salvador. Serie de investigación. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES). Pág. 8

¹⁰¹ Krugman, P. y Obstfeld, M. Op. Cit. Pág. 204.

¹⁰² Ibíd. P. 198.

de protección para los sectores en los que se impone ese tipo de medidas arancelarias.

Así, la protección nominal se relaciona con la proporción del arancel; es decir, si se establece un arancel del 20% a la importación de un determinado bien, entonces se puede establecer que el sector relacionado con el mismo goza de una protección nominal del 20%.

La protección efectiva, por otro lado, se vincula con los efectos que un arancel puede provocar en las diferentes fases de producción de un bien.

Si se establece un arancel de 30% sobre los bienes de un sector, la protección nominal sería de igual proporción. Pero si en la producción de ese bien se utilizan bienes intermedios que son afectados por cualquier barrera arancelaria o no arancelaria esto puede perjudicar, pues si los insumos importados para la producción del bien están gravados con alguna tasa, al final el precio que tendría el bien sería mayor que el importado. De esta manera, a pesar de establecer un arancel para proteger a algún sector, la protección efectiva no estaría presente.

d. Cuotas

Las cuotas o contingentes son una forma de barreras no arancelarias al comercio. Con ellas se fijan límites a la cantidad de bienes que es posible importar. Cabe señalar que éstas, al igual que otras barreras no arancelarias, reducen la oferta de los bienes importados, forzando a la

demanda a trasladarse hacia los bienes de producción nacional. Lo que induce, por lo general, un aumento en los precios¹⁰³.

Al igual que con las importaciones, también pueden establecerse límites sobre la cantidad de exportaciones. Éstas suelen denominarse como restricciones a la exportación. Normalmente, dichas limitaciones suelen ser impuestas por el país exportador a solicitud del país importador¹⁰⁴.

e. Trámites al comercio exterior¹⁰⁵

Estos trámites pueden considerarse como parte de las barreras administrativas, las cuales son muy diversas, y van desde trámites aduaneros complejos que retrasan y encarecen los movimientos de mercancías, hasta sofisticadas normas sanitarias y de calidad que, al ser diferentes de las del resto del mundo, impiden la venta en el interior a los productos que no hayan sido fabricados expresamente para el país.

¹⁰³ Sabino, C. Op. cit.

¹⁰⁴ Krugman, P. y Obstfeld, M. Op. Cit. Pág. 194.

¹⁰⁵ **Martínez Coll**, Juan Carlos (2001): "*Las barreras al comercio internacional*" en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes <http://www.eumed.net/cursecon/15/15-4.htm>

II. EL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN EL SALVADOR Y LA SUSCRIPCIÓN DE EL SALVADOR A REGÍMENES COMERCIALES, A LA OMC, EL ALCA Y LOS TLC.

1. Las Reformas institucionales durante el período 1989-2003.

Las instituciones públicas son organizaciones fundamentales dentro de una sociedad, éstas se encargan de desempeñar diversas funciones vinculadas con educación, salud, promoción del desarrollo de los recursos humanos y naturales, entre otras, relacionadas con el interés público.

Como parte de un sistema económico, las instituciones públicas mantienen una constante interacción con instituciones privadas, con un complejo de unidades de producción y con un conjunto de recursos productivos para alcanzar el crecimiento económico. Las instituciones públicas, ya sean económicas, jurídicas o de otro tipo van acompañadas de leyes y normas utilizadas para regular el marco económico.

Las reformas institucionales impulsadas desde los PAE y PEE se identifican fundamentalmente con la modernización y debilitamiento del Estado y con los procesos de privatización de las empresas públicas. Con esto se buscaba reducir el rol económico del Estado, cuya justificación viene dada por la supuesta ineficiencia del Estado frente a la asignación de recursos más eficiente por parte del sector privado.

Con los PAE y PEE se ha dado un cambio en las estrategias de desarrollo de los países Latinoamericanos y del Caribe, de tal manera que se realizaron reformas institucionales vinculadas a la privatización y a la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud; y reformas económicas como la liberalización comercial; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización del mercado de trabajo; entre otras.

La mayoría de las antes mencionadas reformas también tuvieron lugar en El Salvador. Desde 1989, "dentro del programa de gobierno, la modernización del Estado ha ocupado un lugar importante; sin embargo, las medidas comprendidas en esta área fueron postergadas en el período inicial de estabilización y se dio especial énfasis a las reformas fiscales, financieras, comerciales y de privatización"¹⁰⁶ (primera generación de reformas).

De esta manera, se considera que es necesario contar, entre otras cosas, con un conjunto de instituciones renovadas para tratar de tener acceso a posibilidades de lograr el desarrollo eficiente del comercio internacional en un escenario de apertura.

Por esto, para que los países subdesarrollados "avancen sostenidamente, junto con los programas de estabilización y cambios en las políticas, deben iniciar un cambio profundo en sus instituciones. Estas reformas, en El Salvador, se

¹⁰⁶ Alas, Carolina. Op. Cit. P. 40.

incorporan por lo general en las llamadas reformas de segunda generación, cuya implementación se considera una continuación de las reformas en el área fiscal, financiera, comercial y de privatización”¹⁰⁷.

En El Salvador se han realizado reformas que han permitido modificaciones en algunas de las instituciones vinculadas con la inversión y con el sector externo; así como también se han creado otras para tratar de facilitar algunas de las actividades vinculadas con dicho sector.

Uno de los primeros cambios llevados a cabo por el gobierno en 1989 fue la absorción del Ministerio de Comercio Exterior por parte del Ministerio de Economía¹⁰⁸. De esta manera, el Ministerio de Economía pasa a ser responsable de todas las funciones del suprimido Ministerio¹⁰⁹.

El Ministerio de Economía cuenta con algunas dependencias vinculadas estrechamente con el sector externo. Entre estas se encuentra: la Dirección de Política Comercial, la Dirección de Administración de Tratados Comerciales, la Dirección de Comercio e Inversión y la Dirección de Desarrollo Competitivo a las Exportaciones.

Según fuentes oficiales la Dirección de Política Comercial tiene como objetivo general definir e impulsar estrategias que contribuyan a perfeccionar el proceso de integración económica centroamericana y a fortalecer los flujos de

¹⁰⁷ Ibid. Op. Cit. P. 39.

¹⁰⁸ El Ministerio de Economía fue fundado en 1950, tras la separación del Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁰⁹ INFOCENTREX, Boletín N° 4. Edición especial. Julio 2000.

comercio e inversión entre El Salvador y el resto del mundo¹¹⁰.

Algunas de sus funciones son: compatibilizar la política comercial con el resto de las políticas contenidas en los programas económicos y planes de desarrollo impulsadas por el Gobierno; coordinar, conducir y dar seguimiento a las negociaciones comerciales de carácter bilateral, regional y multilateral (para esto cuenta con un equipo negociador) y administrar coordinadamente con otras Instituciones del Gobierno los instrumentos resultantes de los mismos.

Además, debe apoyar a los sectores productivos nacionales con medidas que permitan combatir de manera adecuada y oportuna las prácticas desleales de comercio; desarrollando los procedimientos legales correspondientes.

Algunas leyes administradas por la Dirección son: Textos Jurídicos de la Organización Mundial del Comercio; reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio; reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardias; reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías; Tratado de Libre comercio e Intercambio Preferencial entre la República de El Salvador y la República de Panamá y sus Reglamentos; los Sistemas Generales de Preferencia con los Estados Unidos de América y Europa. Convenio para la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

En lo que respecta a la Dirección de Administración de Tratados Comerciales¹¹¹, se encarga de coordinar y

¹¹⁰ Objetos, funciones, y leyes consultados en:
www.minec.gob.sv/default.asp?id=56&mnu=56

supervisar la administración de los Acuerdos, Convenios, Tratados y otros instrumentos en materia comercial que se encuentran en vigor y los derivados de la Integración Económica Centroamericana.

Dentro de sus atribuciones se consideran el seguimiento a las concesiones arancelarias, a acceso a mercados, a contingentes arancelarios, entre otros. Se encarga también de aplicar y dar seguimiento a los mecanismos de defensa comercial.

Cabe señalar que esta División cuenta con tres subdivisiones: División de Prácticas Comerciales Internacionales, División de Información Comercial, y División de Secretariado y Notificaciones.

Por otro lado, la Dirección de Comercio e Inversión tiene como objetivo oficial contribuir al desarrollo económico y social a través del apoyo al sector empresarial que permita generar un incremento en la producción, mejorar su eficiencia y competitividad en el mercado nacional e internacional, facilitando y apoyando el desarrollo de exportaciones y las inversiones generadoras de empleo, bajo un esquema que impida la existencia de barreras discrecionales a los agentes económicos y asegure el apoyo efectivo a sus operaciones en el país.

Esta Dirección cuenta con dos subdirecciones:

¹¹¹ La Dirección de Administración de Tratados Comerciales fue creada mediante Acuerdo Ejecutivo No.925 BIS, publicado en el Diario Oficial No.239, Tomo 349, de fecha 20 de diciembre de 2000.

- Subdirección de Oficina Nacional de Inversiones (ONI); creada para agilizar los procesos para el establecimiento de nuevas inversiones, para esto se ha habilitado la Ventanilla Única de Trámites de Inversión. Además, en esta oficina se brinda asesoría legal al inversionista.
- Subdirección de Apoyo al Desarrollo Empresarial, la cual tiene como objetivo apoyar al sector privado nacional y extranjero, en el otorgamiento de incentivos fiscales a la exportación; así como también en la resolución de obstáculos en la operación de sus inversiones.

Otros avances en el área de simplificación de trámites se han logrado, además de la ONI, a través de una de las dependencias del Banco Central de Reserva de El Salvador: el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX¹¹²).

Cabe señalar que el Centro ha tenido como objetivo agilizar, simplificar y centralizar los trámites administrativos de las Instituciones participantes en la actividad exportadora.

Por otro lado el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX)¹¹³ es un sistema interactivo que permite enlazar al exportador, a través de Internet, con Instituciones del

¹¹² El CENTREX SE CREO dentro de la Ley de Fomento de Exportaciones, por Decreto Legislativo No.315, Art. 4, del 13 de marzo de 1987. Se estableció su dependencia jerárquica del Ministerio de Comercio Exterior. Luego de que éste fuera disuelto pasa a formar parte de la Dirección de Fomento de Exportaciones del Ministerio de Economía. Posteriormente, el CENTREX pasa a depender del Banco Central de Reserva, para lo cual se aprobó el Reglamento, mediante Decreto Ejecutivo No.18, del 15 de septiembre de 1989, publicado en el Diario Oficial No.171, tomo 304, del 18 de septiembre de 1989.

¹¹³ El SICEX sustituyó al anterior Sistema Electrónico de Exportaciones.

Estado, Organismos vinculados al comercio exterior y al Centro de Trámites de Exportación - CENTREX.

El SICEX tiene como objetivo oficial fundamental la facilitación, simplificación y autorización de los documentos de exportación, para contribuir institucionalmente a la competitividad de El Salvador, en el Comercio Mundial¹¹⁴.

Algunos servicios que proporciona son: consultas en línea acerca de estadísticas, cuotas, sistemas arancelarios y manuales; integración con el Teledespacho de la Dirección General de la Renta de Aduanas (un solo trámite electrónico para la autorización del CENTREX y la Aduana); proporciona la declaración de Mercancías, el formulario Aduanero único Centroamericano, certificados de origen y certificados sanitarios y emisión de facturas de exportación y lista de empaques en las empresas.

En lo que respecta a otras instituciones vinculadas con el fomento a la inversión se cuenta con la Comisión Nacional para la Promoción de Inversiones (PROESA). Ésta es una organización pública - privada dedicada a brindar apoyo a los inversionistas extranjeros en búsqueda de oportunidades en El Salvador y, además, se encarga de ofrecer información, contactos, y los servicios necesarios para guiar al inversionista hacia la decisión de establecer su inversión en el país¹¹⁵.

¹¹⁴ http://www.centrex.gob.sv/scx_html/acerca_sicex.html

¹¹⁵ http://www.proesa.com.sv/esp/board_directors.asp

Otra de las reformas está vinculada con la modernización de las aduanas. Los principales cambios en esta materia se resumen en ¹¹⁶:

- Simplificación de trámites de exportación e importación.
- Simplificación de procedimientos aduaneros, lo cual fue impulsado por la entrada en vigencia en junio de 1996 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y sus reglamentos.
- Automatización de procesos y establecimiento de pago bancario.
- Establecimiento de programa de Autoliquidación, con la cual el importador es responsable de determinar la clasificación de las mercancías sujetas a un régimen de importación; de determinar los impuestos a pagar; de elaborar la declaración de mercancías; de pagar el monto determinado y de presentar la documentación a la aduana, con el objeto de retirar la mercancía.
- Establecimiento de semáforo para determinar qué mercancía será inspeccionada físicamente en la aduana.

Además, como parte de la modernización de la Dirección General de Aduanas (DGRA), fue establecido el sistema de Teledespacho por Internet a partir de 2002, donde las primeras delegaciones en dar servicio fueron San Bartolo y la Delegación de Aduanas de la Tres Torres.

El fin oficial de este sistema es permitir que importadores y exportadores realicen sus declaraciones de manera

¹¹⁶Alas, Carolina. Op. Cit. P. 42. y www.elsalvador.com/ferias/www/nota9.html

virtual, desde su casa o desde cualquier parte del mundo utilizando su firma digital.

En este sentido, los oficiales aduaneros ya no deben introducir la información requerida en el formulario de la Declaración de Mercancías, sino solamente verificar los datos requeridos. Dado que el sistema es virtual se puede realizar la declaración en cualquier momento del día o del año.

Los anteriores cambios han contribuido a la Simplificación de trámites de comercio exterior. La reducción de los permisos, tarifas, y trámites relacionados con el comercio exterior también constituye otro de los incentivos establecidos en la estructura típica de un programa de ajuste estructural¹¹⁷. El primer préstamo SAL¹¹⁸ estaba condicionado, entre otras cosas, a "haber eliminados todos, menos 16, de los requerimientos de los permisos de importación y de todos menos cuatro, de los requerimientos para permisos de exportación"¹¹⁹.

Hasta 2003 se requiere realizar trámites para la importación de algunos productos como los que aparecen en el Cuadro 1.

¹¹⁷ Rosales, Osvaldo (1990): El Debate sobre el Ajuste Estructural, ILPES, Santiago de Chile. Pág.19

¹¹⁸ Préstamo de Ajuste Estructural (SAL), otorgado por el banco Mundial.

¹¹⁹ Weinberg, S. y Ruthrauf, J.: (1998). Op Cit. Pág. 160

Cuadro 1

El Salvador: Trámites de Importación

PRODUCTO	TRÁMITE	ENCARGADO
Saco de yute, henequén y fibras similares	Licencia	
Sal (con y sin yodo)	Licencia	MSPAS
Sal sin yodar (uso industrial)	Licencia y justificación de importación	MSPAS
Azúcar (fortificada con vitamina A)	Autorización	Ministerio de economía
Harina de trigo (proveniente de C. A.)	Licencia para libre de impuestos	
Sacarina (en cantidades pequeñas o para uso médico)	permiso de importación	Consejo Superior de Salud Pública validado por Comisión salvadoreña para el Desarrollo azucarero

Fuente: Elaborado sobre la base datos de: Política comercial y evolución del sector exportador durante los noventa en El Salvador. Serie de investigación. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES).

Cabe señalar que, cuando la sal sea sin yodar, deberá presentarse una justificación por parte del importador por las razones para importar sal en este estado.

En el caso del azúcar y la harina de trigo¹²⁰, cuando la importación se realice desde otro país centroamericano se deberá contar con una licencia de importación para poder importar sin pagar ningún arancel a cualquiera de estos países.

¹²⁰ En el caso de la harina de trigo, lo anterior aplica en el caso de que el comercio se realice con Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En general, al importar se suele utilizar la modalidad de "autoliquidación" con la cual el importador, a través de un representante o agente de aduanas debidamente autorizado por la Dirección General de Impuestos Internos realiza y se hace responsable de determinar la clasificación de las mercancías sujetas a un régimen de importación; de determinar los impuestos a pagar; de elaborar la declaración de mercancías; de pagar el monto determinado y de presentar la documentación a la aduana con el objeto de retirar la mercancía.

En lo que respecta a los trámites de las exportaciones se deberá obtener los permisos de exportación según el producto que se vaya a vender en el extranjero. Por ejemplo: el gas propano y butano; el oro; el azúcar y los textiles necesitan autorización del Ministerio de Economía (MINEC).

Los productos agroquímicos, biológicos, medicinas y alimentos para uso veterinario, flora y fauna silvestre, Carne y productos pesqueros, necesitan autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); los productos alimenticios manufacturados para consumo humano necesitan autorización del Ministerio de salud pública y asistencia social (MSPAS).

Además, para exportar maquinaria se necesita autorización del Ministerio de Hacienda (MH) y del Ministerio de Trabajo (MTPS); el café, incluso tostado o molido necesitan autorización del consejo salvadoreño de café, y los bienes del patrimonio cultural necesitan autorización del

Ministerio de Educación (MINED)¹²¹. Luego de adquirir la respectiva autorización, se deberá inscribir como exportador en el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX).

Una vez cumplidos con los permisos necesarios, los exportadores deben presentar a la Sección de Recepción y entrega de documentos en cualquier aduana lo siguiente¹²²:

Hacia Centroamérica:

- Formulario Aduanero Único Centroamericano extendido por el CENTREX.
- Factura Comercial de Exportación.
- Certificado Fitosanitario o Zoosanitario, según corresponda de acuerdo al producto.

Fuera Del Área Centroamericana

- Declaración de exportación con firma y sello del representante de la empresa, autorizado por la Dirección General de Renta de Aduanas o de un agente aduanal.
- Registro de Exportación del CENTREX en original.
- Certificado de origen, Fitosanitario, Zoosanitario, etc. según corresponda de acuerdo al producto y al país de destino de la mercancía.
- Manifiesto de Carga (empresa transportista).

¹²¹Fuente: Trámites previos al CENTREX. Publicado en:
http://www.elsalvadortrade.com.sv/incentivos/html/previos_centrex.html

¹²² Cámara Americana de Comercio de El Salvador. Publicado en:
<http://www.amchamsal.com/commerce/exports-es.htm>

En Ambos Casos:

- Solicitud de depósito temporal (CEPA), Aduanas de Acajutla y el Aeropuerto de El Salvador.
- En caso de café, permiso del Consejo Salvadoreño del Café.
- Cerveza, permiso de la Dirección General de Impuestos Internos.
- Oro, certificado de la Dirección de Minas e Hidrocarburos.

2. La Política Comercial en El Salvador

La reforma institucional en materia de comercio exterior, inspirada en los PAE y PEE, se concretizó en los cambios implementados en el Ministerio de Economía y sus dependencias; la modernización de aduanas y la simplificación de trámites para el establecimiento de nuevas inversiones y para comerciar con el resto del mundo.

En armonía con esto, la política comercial también tomó un nuevo giro a partir de 1989. En este sentido, cabe comparar algunas de las principales medidas comerciales aplicadas en la economía salvadoreña a partir de dicho año, con los postulados de política comercial de los PAE y PEE¹²³ y tomando en cuenta que entre sus principales objetivos se encontraban¹²⁴:

¹²³ Según Rosales, Osvaldo. Op, Cit.

¹²⁴ Edwards (1994). Citado en Alas, C. (2002), Op cit. Pág. 7.

- Eliminar el sesgo antiexportador del modelo de sustitución de importaciones, promoviendo de esta manera las exportaciones.
- Aumentar el crecimiento de la productividad total de los factores a través de la mayor competencia.
- Favorecer al consumidor permitiendo el acceso a bienes de mejor calidad y menor precio.

2.1 Desgravación arancelaria

Teóricamente, el establecimiento de impuestos a la importación reduce la demanda de bienes procedentes del extranjero ya que aumenta el precio de estos frente a los nacionales. Este efecto es a menudo el principal objetivo del arancel: proteger a los productores nacionales frente a los bajos precios resultantes de la competencia de la importación¹²⁵. No obstante, el efecto negativo resultante es para el consumidor, ya que éste ve reducido su excedente.

Por lo contrario, se supone que una desgravación arancelaria aumenta la demanda de bienes procedentes del extranjero ya que reduce el precio de éstos frente a los nacionales. "Para lograr retener la cuota de mercado y su tasa de ganancia a este nuevo precio, el productor local debe estar constantemente modernizándose e innovándose, con el propósito de reducir sus costos unitarios de producción. En teoría, los beneficios derivados de la apertura son un

¹²⁵ *Ibíd.* Pág.198.

precio más bajo para el consumidor y un aparato productivo competitivo a nivel mundial.”¹²⁶

De ahí que la justificación de la desgravación arancelaria se encuentre en que: con la reducción de los aranceles a la importación, “el abaratamiento de los costos de producción mejora la competitividad de la industria nacional que puede rebajar precios sin perder rentabilidad”¹²⁷, al mismo tiempo que se ofrecen productos más baratos a los consumidores.

Con la administración del gobierno de Cristiani se reconoce como objetivo prioritario el establecimiento de la apertura comercial en el país¹²⁸. Por esto, a partir de 1989 fue aplicado un calendario de desgravación arancelaria (ver Cuadro 2) en el que se reducía el número de aranceles y de tramos arancelarios. En el caso de los aranceles, la tasa techo de los mismos pasó de 290% a 50%; mientras que los tramos arancelarios se redujeron de 25 a 9.

Cuadro 2
El Salvador: Desgravación Arancelaria

Año	número de tramos	aranceles
1989 antes de septiembre	25	0-290
1989 septiembre	9	1, 5, 10, 25, 30, 35, 40, 50
1990 abril	6	5, 10, 20, 25, 30, 35
1991 junio	5	5, 10, 20, 25, 30
1991 diciembre	4	5, 10, 20, 25
1992 marzo	5	5, 10, 20, 25, 30
1994 diciembre	4	5, 10, 15, 20
1995 abril	3	1, 5, 10, 15
1996	3	1, 5, 10, 15
a partir de 1997	3	0, 5, 10, 15

Fuente: Elaborado en base de: Política comercial y evolución del sector exportador durante los noventa en El Salvador. Serie de investigación. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES).

¹²⁶ Alas, Carolina, Op cit. Pág. 8

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ver: Moreno, R. (2000b), Op. Cit. P. 23.

Para abril de 1990, el número de tramos arancelarios se redujo a 6, y las tasas arancelarias oscilaron entre el 5% y el 35%. En junio del año siguiente, se redujo un tramo arancelario más; mientras que las tasas estuvieron entre 5% y 30%. Esto volvió a repetirse meses más tarde, pues para diciembre el número de tramos se había reducido a 4, a la vez que el techo arancelario se reducía 25%.

No obstante, en 1992 vuelve a incrementarse el techo arancelario y el número de tramos, pasándose de 4 a 5 tramos y de 25% a 30% el techo arancelario. Pero a finales de 1994 se revierten dichos aumentos una vez más.

En el año 1995 el gobierno del presidente Calderón Sol intenta implementar un programa de desgravación arancelaria con el que se reducían a 6% la tasa máxima de gravación para bienes finales importados, y a 1% todos los bienes intermedios y de capital. Sin embargo, dicho gobierno sólo logró realizar esta última medida ante las protestas del sector empresarial y debido a que no se logró el respaldo necesario por parte de los organismos Internacionales¹²⁹.

De esta manera, hasta 1996 las tasas arancelarias para los bienes finales se mantuvieron en 20%, mientras que las materias primas redujeron su tasa a 3%. Esto provocó mayor protección para los productores, ya que éstos continuaron con la misma protección para los bienes finales; mientras que podía seguir importando bienes relacionados con el proceso productivo a menores tasas.

¹²⁹ Ibíd. Pág. 11.

Para Julio de 1997 el gobierno vuelve a presentar un programa de desgravación arancelaria con el cual sí tendría éxito¹³⁰. El objetivo era que entre 1997 y 1999 se desgravaran en 5% cada uno de los bienes de importación que mantenían una determinada tasa arancelaria y que los que se habían desgravado completamente, se mantuvieran es este estado.

De esta manera, la estructura arancelaria quedó establecida de tal forma que los bienes de capital y materias primas se mantuvieron con 0% de aranceles; los bienes intermedios pasaron de un arancel de 10% a 5% y de 15% a 10%; mientras que los bienes finales pasarían a gravarse con una tasa que pasaría de 20% a 15%.

Cuadro 3
El Salvador: Estructura Arancelaria

Descripción	Rango del Arancel	Número de Incisos	%
Bienes de Capital y Materias Primas que no se producen en Centroamérica	0%	2,767	46%
Bienes de Capital y Materias Primas que se producen en Centroamérica	5% o 9%	684	11%
Insumos Tipo 1	10%	382	6%
Insumos Tipo 2	15%	339	6%
Bienes Finales	>15%	1,797	30%
		5,969	100%

Fuente: Ministerio de Economía de El Salvador.

<http://www.elsalvadortrade.com.sv/tratados/html/sac.html>

¹³⁰ En este caso, el sector privado no objetó la medida. Pero, pidió más apoyo en áreas como infraestructura, servicios básicos y en los procesos aduanales. Además, se contó con la aprobación de los otros países centroamericanos (en el marco del Tratado General de Integración Económica Centroamericana). Esto era necesario debido a que como parte del Mercado Común Centroamericano, El Salvador no podía modificar sus aranceles individualmente.

Cabe señalar que las tasas arancelarias no han sido aplicadas rígidamente, éste es el caso de las materias primas y bienes de capital producidos en C. A. y de los bienes intermedios, tanto producidos como no producidos; los parámetros se han cumplido más que todo para los bienes de capital y materias primas no producidos en C. A. y para los bienes finales.

Además, para algunos bienes finales como textiles, calzado y algunos bienes agropecuarios se han aplicado tasas mayores al techo de 15%. En este sentido, el sector agropecuario al considerarse un sector sensible e importante dentro de la economía pidió que se aumentaran los aranceles para la importación de algunos productos relacionados, tales como: carne porcina y embutidos; carne de res; maíz amarillo; arroz¹³¹ en granza; arroz oro, leche fluida, yogourt y queso; otros quesos; frutas, verduras y nueces; sorgo; maíz blanco.

Para la mayoría de estos el arancel de importación¹³² ha quedado en 40%, a excepción de la carne de res (30%), el maíz amarillo (20%), frutas, verduras y nueces (30%) y el maíz blanco (20%).

Finalmente, El Salvador ha adoptado otras medidas que influyen en la estructura arancelaria del país. En 1993 adoptó el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), el

¹³¹ El arroz puede importarse libre de aranceles siempre que ya se haya absorbido la producción nacional.

¹³² En este caso las protestas vinieron del sector agroindustrial, debido al aumento en los costos que podría suscitarse.

cual sustituyó la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana II (NAUCA II)¹³³.

El arancel centroamericano de importación está constituido por el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y los correspondientes Derechos Arancelarios a la Importación (DAI). El código numérico del SAC está representado por ocho dígitos que identifican: los dos primeros, al capítulo; los dos siguientes, a la partida; el tercer par, a la subpartida; y los dos últimos, a los incisos.

Para 2000 el SAC comprendía tres partes¹³⁴:

- Parte I: Rubros con derecho arancelarios a la importación equiparados.
- Parte II: Rubros con derecho arancelarios a la importación en proceso de equiparación
- Parte III: Rubros con derecho arancelarios a la importación que no se equiparán.

Cabe aclarar, que según el Tratado General de Integración Económica Centroamericana¹³⁵, El Salvador no comercia a nivel regional productos como: harina de trigo (aplica para todos los países menos para Costa Rica); alcohol etílico esté o no desnaturalizado (aplica a todos los países de la región); café tostado (aplica para todos los países menos

¹³³ El SAC constituye la clasificación oficial de las mercancías de importación y exportación a nivel centroamericano. Se adoptó como fundamento del SAC, la nomenclatura del Sistema Armonizado con sus respectivas enmiendas.

¹³⁴ La parte uno y dos sólo pueden modificarse en caso de emergencia temporal. Ver: Alas, Carolina (2002), Op Cit, Pág.16

¹³⁵ Publicado en <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>

para Guatemala); bebidas alcohólicas destiladas y productos derivados del petróleo (ambos, aplican sólo a Honduras).

2.2 Reducción de la protección efectiva en la industria y aumento en la agricultura.

El establecimiento de un arancel suele realizarse con la finalidad de proteger a productores nacionales frente a los bajos precios resultantes de la competencia de la importación. Dada esta consideración resulta importante conocer la medida real de protección para los sectores en los que se impone ese tipo de medidas arancelarias.

La protección nominal se relaciona con la proporción del arancel; es decir, si se establece un arancel del 20% a la importación de un determinado bien, entonces se puede establecer que el sector relacionado con el mismo goza de una protección nominal del 20%.

La protección efectiva, por otro lado, se vincula con el efecto neto que un arancel puede provocar de acuerdo a las diferentes fases de producción de un bien donde intervienen una serie de insumos que podrían o no estar gravados. Un bien puede tener una protección nominal igual al arancel que se ha establecido para la importación de un producto similar. No obstante, si en el proceso de producción del bien se utilizan insumos importados, por los que se paguen aranceles, al final del proceso podría ser que el bien resulte ser más caro que el importado que puede sustituirle.

En El Salvador, a partir de 1989 se comenzó a desgravar los distintos productos provenientes del resto del mundo, con lo que se modificaba la protección real y efectiva para cada uno de los sectores de la economía. Entre 1987 y 1993 la protección real y efectiva para algunos sectores era la que se presenta en el Cuadro 4.

Cuadro 4
El Salvador: Protección nominal y efectiva
(Porcentajes)

Sectores	Protección nominal		Protección efectiva	
	1987	1993	1987	1993
Café	-25	0	-28,1	-1,3
Algodón	0	5	-11,1	4
Otros agrícolas y minería	4,8	7,3	-2,6	7
Alimentos procesados	50,4	13,4	199,1	30,4
Bebidas y tabaco	225,7	16,8	1409	21,2
Textiles	54,2	13	121,7	20,4
Vestidos, artículos de piel y calzado	86,6	26,7	225,6	18,2
Madera y muebles	124,8	13,5	371,1	18,6
Papel e impresión	52,8	4,9	105,1	2,4
Químicos	14,3	5,7	7,1	4,6
Caucho, plásticos y minerales	37,6	9,3	69,7	6,1
Industria de hierro y acero	17,6	8,6	17,3	9,3

Fuente: Política comercial y evolución del sector exportador durante los noventa en El Salvador. Serie de investigación. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES).

Según el calendario de desgravación antes presentado, a partir de 1994, el techo arancelario sería de 20% y se reduciría en años posteriores hasta 15%, acompañada de una reducción del número de tramos arancelarios. Con esto se tuvo como resultado la disminución de la protección tanto real como efectiva para los sectores. No obstante, existieron algunas excepciones, ya que productos como textiles, calzado, artículos de cuero, bebidas alcohólicas,

cosméticos y automóviles, así como varios bienes del sector agropecuario mantuvieron mayores niveles de protección.

En este sentido, la protección del sector agropecuario ha sido más elevada que la del sector manufacturero; según el Banco Mundial el arancel promedio en El Salvador para los bienes agrícolas era de 10%; la de los bienes manufacturados era del 4.4%, mientras que el arancel promedio para todos los bienes era de 5.7%¹³⁶.

2.3 Fomento de las Exportaciones

Otro de los cambios implementados desde la Política Comercial está relacionado con el Fomento a las Exportaciones, el cual puede dividirse en: igualación de incentivos para la producción interna y de exportación concretizado en subsidios a la exportación; el fomento de inversiones y las facilidades crediticias.

En relación con la igualación de incentivos para la producción, en El Salvador, además de la desgravación arancelaria se han aplicado una serie de medidas de política comercial para estimular más directamente la actividad exportadora.

En este sentido, hasta 2003 se cuenta con los siguientes incentivos a las exportaciones¹³⁷:

¹³⁶ Citado en Alas, Carolina. Op Cit. Pág. 9

¹³⁷ Moreno, Raúl (2000), Op. cit. Pág. 58

- Tasa cero del IVA, con las que se les reintegra sus pagos en concepto del IVA, y por tanto les permite no trasladar este impuesto al resto del mundo.
- Exención de impuestos¹³⁸: sobre la renta, aranceles e IVA, para todas las empresas exportadoras y maquiladoras que se acogen a la ley de zonas francas y recintos fiscales.
- Exención del IVA para los bienes de capital (maquinaria) que se importen directamente y que pasen a formar parte de su activo fijo (incentivo indirecto).
- Draw back¹³⁹: consiste en el reintegro del 6% sobre las exportaciones no tradicionales. Éste constituye un subsidio¹⁴⁰ a las exportaciones y se encuentra libre del impuesto sobre la renta.

En el Cuadro 5 puede apreciarse la variación que la devolución con respecto a las exportaciones del crédito fiscal y del draw back ha tenido para 2000 y 2001.

Entre 2000 y 2001 el draw back ha crecido 131.3%, mientras que la devolución del crédito fiscal ha variado 26.5%. Si se agregan ambas devoluciones para 2001, se observa que ambas totalizan 869.9 millones de dólares (esto implica un crecimiento de 11.4% desde 1997).

¹³⁸ Los impuestos para las exportaciones se suprimieron a partir de 1992.

¹³⁹ El Draw Back fue creado con la Ley de Fomento a las Exportaciones en 1990. En ésta se establecía que la devolución sería del 8%, pero a partir de 1992 se redujo al 6%.

¹⁴⁰ Teóricamente, "un subsidio a la exportación es un pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero. Cuando el Estado ofrece un subsidio a la exportación, los vendedores exportarán el bien hasta el punto en que los precios nacionales excedan a los extranjeros en la cantidad del subsidio" (Krugman. Op, Cit).

Cuadro 5

Obligaciones generales del Estado (millones de colones)			
Concepto	P-2000	PP-2001	D%
Devolución exportaciones (reintegro crédito fiscal)	550,3	696,4	26,5
Draw back 6% a las exportac. no tradicionales	75,0	173,5	131,3
Subtotal devoluc. Exportaciones	625,3	869,9	39,1
Deuda por mora en aportes del Estado al ISSS	184,1	-	-100,0
Clases pasivas	140,0	143,2	2,3
Fondo amortización sistema de pensiones	89,9	193,9	115,7
Provisión para transferir recursos al INPEP	88,0	126,0	43,2
Cotiz. Al régimen salud ISSS	5,0	5,0	0,0
Subtotal pagos al sist. Prev.	507,0	468,1	-7,7
Contribuciones a organismos internacionales	56,0	55,0	-1,8
Provisión por devolución años anteriores	25,0	50,0	100,0
Deuda política	20,0	-	-100,0
Seguro vida empleados públicos	15,0	15,0	0,0
Compensación por deuda agraria condonada	-	4,5	
Subtotal otros	116,0	120,0	3,4
Total	1248,3	1458,0	16,8

Fuente: FUSADES (2000): Boletín No. 176

Por otro lado, otra de las medidas tomadas en cuenta como parte del fomento a las exportaciones es el incentivo a la inversión extranjera que esté relacionada con la producción de bienes o servicios para el resto del mundo.

Se dice que cuando la inversión extranjera es de cartera, se espera que elevadas tasas de interés la estimulen, beneficiando la balanza de pagos de la economía donde se asiente. Por otro lado, la inversión directa además de traer resultados positivos en la balanza de pagos puede contribuir a la mejora en otro tipo de variables importantes en la economía.

En este sentido, se trata de incentivar esta última clase de inversión versus los otros tipos de flujos de más corto plazo, porque se considera que la Inversión Extranjera Directa (IED) contribuye a la productividad de la economía, vía transferencia de tecnología, de mejores prácticas gerenciales¹⁴¹ y a la creación de empleos dignos, lo cual puede llevar a estimular las exportaciones y a estimular el incremento de reservas internacionales.

En El Salvador se ha propiciado la creación de normativas que contribuyan al estímulo de las exportaciones a través del incentivo a la inversión, especialmente IED, entre estas tenemos:

- Ley de Inversiones: tiene por objeto fomentar las inversiones en general y las inversiones extranjeras en particular, para contribuir al desarrollo económico y social del país, incrementando la productividad, la generación de empleo, la exportación de bienes y servicios y la diversificación de la producción¹⁴². Para esto, dicha ley otorga beneficios a los inversionistas, tales como: facilidades de trámites; igualdad para todos los inversionistas; libertad para realizar inversiones; transferencia de fondos al exterior; acceso a financiamiento local; protección y seguridad a la propiedad; creación de la Oficina Nacional de Inversiones (ONI).

¹⁴¹ Regulación de Movimientos Internacionales de Capital. Lecciones a partir del caso chileno: <http://www.econlink.com.ar/trabajos/flujo-anzil.shtml>

¹⁴² <http://www.elsalvadortrade.com.sv/incentivos/html/leyfoin.html>. La Ley de Inversiones se creó con el Decreto N° 732 el 14 de octubre de 1999.

- Ley de Reactivación de Exportaciones: su objetivo es promover la exportación de bienes y servicios fuera del área Centroamericana, por medio de instrumentos adecuados, que permitan a los titulares de empresas exportadoras, la eliminación gradual del sesgo antiexportador, generado por la estructura de protección a la industria de sustitución de importaciones¹⁴³.

Los beneficios que otorga son: devolución del 6% del valor FOB de las exportaciones fuera del área centroamericana; tasa cero por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA); exoneración de los impuestos por la importación de materias primas y bienes intermedios para aquellas operaciones de Maquila parcial o temporal; exención del impuesto sobre el patrimonio en un porcentaje igual al valor exportado de conformidad a lo establecido por esta ley .

- Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización¹⁴⁴: tiene por objeto regular el funcionamiento de las Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo (antes denominados "Recintos Fiscales"), así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que las desarrollen, administren o usen.

¹⁴³ Se excluyen las exportaciones de café, azúcar y algodón, a menos que el café y el azúcar hayan sido sometidos a un proceso de transformación que incorpore como mínimo el 30% del valor agregado, al que poseían originalmente. Esta Ley se creó en 1990, bajo el Decreto N° 460 y ha experimentado reformas en 1991, 1992, 1993 y 1997.

¹⁴⁴ Fue creada en 1998 a través del Decreto No. 405, Diario Oficial No.176, Tomo 340.

- Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Intelectual¹⁴⁵: su finalidad es asegurar una protección suficiente y efectiva de la propiedad intelectual, estableciendo las bases que la promuevan, fomenten y protejan.
- Otras leyes: Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA); Ley de Sanidad Vegetal y Animal; Ley General de las Actividades Pesqueras; Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías.

Además del marco legal, existe otro estímulo a las actividades de inversión vinculadas al sector externo, el cual se materializa en las facilidades crediticias. A través del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) los inversionistas pueden tener acceso a financiamiento, aunque según el BMI estos recursos no pretenden sustituir los recursos destinados a la inversión existente en el mercado financiero, sino propiciar la complementariedad de los mismos. (Ver Cuadro 6)

Este tipo de crédito están enfocados en buena parte a actividades relacionadas con el sector exportador, ya que de acuerdo al Ministerio de Economía "son elegibles para la concesión de crédito, los proyectos de la iniciativa privada, cuya ejecución se realice dentro del territorio nacional, preferentemente aquellos cuya producción se destine al mercado externo y no contenga implicaciones

¹⁴⁵ La propiedad intelectual está relacionada con la propiedad literaria, artística, científica e industrial. Esta Ley se creó con el Decreto N° 604 en 1993.

ambientales adversas, y las personas naturales o jurídicas que justifiquen su capacidad empresarial y la factibilidad técnica y económica del proyecto”¹⁴⁶.

Cuadro 6
Líneas de Crédito otorgada por el BMI

Línea	Monto	Destino
Línea de Estudiantes Salvadoreños	\$8,132,255.66	Gastos de estudios técnicos, universitarios,
Financiamiento para Vivienda	\$17,317,711.03	Compra de vivienda nueva y usada
Construcción de Edificaciones Comerciales	\$960,000.00	Construcción del Centro de Negocios World Trade Center, S.A.
Promotora World Trade Center, S.A.		
Zona Franca Privada: Zona Franca Miramar, S.A.	\$3,442,000.00	Construcción naves industriales
Exportaciones: Industrias St. Jack´s, S.A.	\$1,000,000.00	Exportación prendas de vestir
Servicios: Pullmantur, S.A.	\$470,000.00	Adquisición de equipo para transporte
Acuicultura y Pesca: Aquacorporación de El Salvador, S.A.	\$470,000.00	Construcción y crianza de tilapia para exportar
Comercio: Inmobiliaria San Rafael, S.A.	\$154,285.00	Adquisición del sexto nivel World Trade Center

Fuente: Ministerio de Economía.

<http://www.bmi.gob.sv/MS63000.htm>

Además, los créditos son otorgados a través de las instituciones financieras que el BMI autoriza y por medio de los Bancos comerciales, Financieras, Banco de Fomento Agropecuario, Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE), Federación de Cajas de Crédito, las sucursales de Bancos Extranjeros que operan en el país de acuerdo con las regulaciones legales vigentes.

¹⁴⁶ <http://www.elsalvadortrade.com.sv/incentivos/html/bmi.html>

Otra fuente de financiamiento se encuentra en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Este atiende, como Banco de segundo piso, las iniciativas y necesidades del sector productivo privado otorga recursos mediante el financiamiento de líneas de crédito y programas especiales de corto, mediano y largo plazo a las instituciones financieras intermediarias Centroamericanas, que hayan sido previamente declaradas elegibles .

El encargado de atender como banco es la Gerencia del sector privado (GEPRI), la cual tiene como objetivos:

- Utilizar la infraestructura del sistema bancario y financiero de los países del área.
- Canalizar recursos financieros y técnicos hacia proyectos de corto, mediano y largo plazo.
- Impulsar el desarrollo del sector privado de Centroamérica.

Además, cuenta con los siguientes programas de financiamiento¹⁴⁷:

- Fondo de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria en Centroamérica (FAPIC).
- Programa para el Fortalecimiento de las Exportaciones Centroamericanas (FOEXCA).
- Programa de Apoyo a la Producción Exportable de Centroamérica (PAPECA).
- Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana (PROMYPE).

¹⁴⁷ <http://www.elsalvadortrade.com.sv/incentivos/html/bcie.html>

2.4 Tipo de Cambio Competitivo

Con un sistema de tipos de cambio fijos, se esperaría que los bancos centrales extranjeros estén dispuestos a comprar y vender sus monedas a un precio fijado en alguna otra moneda. Dada la demanda y oferta de mercado, el organismo encargado de fijar el precio tiene que satisfacer el exceso de demanda o absorber el exceso de oferta.

En la medida que el Banco Central tenga las reservas necesarias puede continuar interviniendo en los mercados de divisas para mantener constante el tipo de cambio. Pero cuando el sistema es de tipos flexibles, en cambio, los bancos centrales permiten que el tipo se ajuste para igualar la oferta y demanda de divisas¹⁴⁸.

Debe tenerse en cuenta que cuando el sistema es de tipo de cambio fijo, la moneda puede devaluarse o revaluarse, mientras que si se está en un sistema de tipos de cambio flexibles ésta puede apreciarse o depreciarse. Con una devaluación o depreciación se debe pagar más dinero por una unidad de moneda extranjera, (pérdida de valor de la moneda nacional). Por el contrario, con una revaluación o apreciación la capacidad adquisitiva de la moneda adquiere valor.

En este sentido, teóricamente, a los exportadores les conviene más una devaluación o una depreciación, ya que ellos venden sus productos en otros países y, por lo tanto si el precio de la moneda nacional es menor que las de los

¹⁴⁸ Dornbusch, R., et al. (1998): Macroeconomía. 7ª Ed. Mc Graw Hill, España. Pág. 186-189.

otros países, podrá vender sus productos a precios más bajos.

Por otro lado, a largo plazo se considera que el tipo de cambio entre dos países depende del poder adquisitivo relativo de la moneda dentro de cada país (tipo de cambio real). El tipo de cambio real es el cociente entre los precios extranjeros y los interiores, expresados en la misma moneda. Mide la competitividad de un país en el comercio internacional¹⁴⁹.

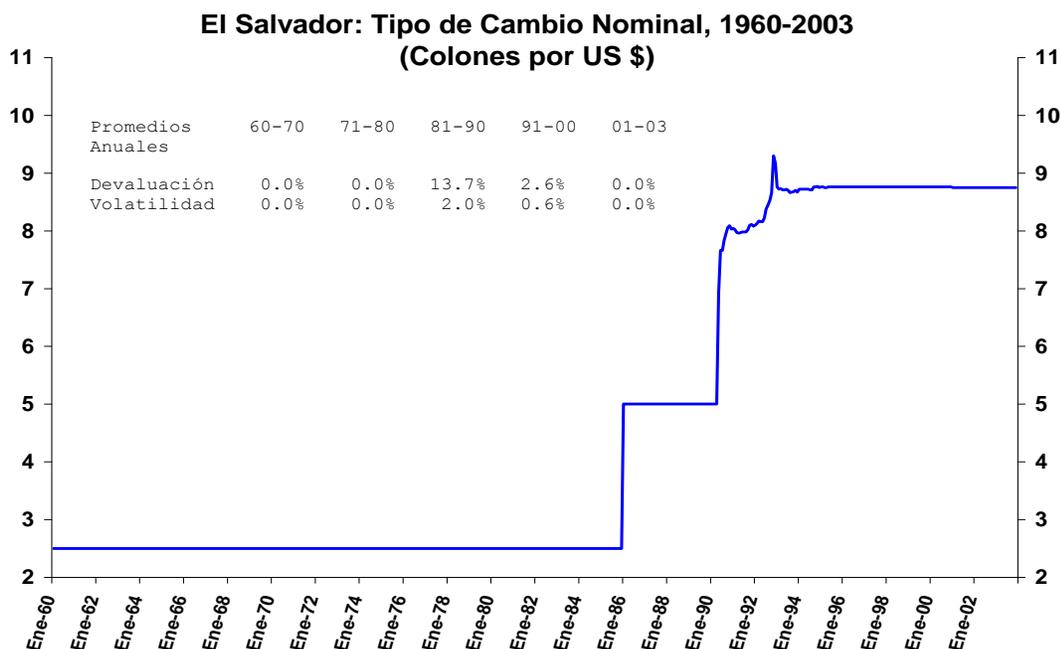
De esta manera, si el tipo de cambio real aumenta significa que habrá una depreciación o una devaluación de la moneda nacional (o sea mayor competitividad de los productos locales con respecto a los del resto del mundo), y viceversa.

En lo que respecta a la aplicación de la política cambiaria, El Salvador, no ha acatado las recomendaciones hechas desde los Organismos Internacionales, en las que se establecía la implementación de un tipo de cambio devaluado. De esta manera, "vale destacar que algunas medidas implementadas -como la política cambiaria, la reforma fiscal, entre otras,- se alejaron de la ortodoxia, y su "tropicalización" responde a la lógica de los intereses del núcleo hegemónico empresarial del país"¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Ibid. P. 191.

¹⁵⁰ FESPAD, Op. Cit. Pág. 22

Gráfico 4



Fuente: Volatilidad Cambiaria en Centroamérica e Implicaciones de la Dolarización de El Salvador. Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. Seminario Volatilidad Cambiaria, SG-CAN. Lima, 22 y 23 de abril de 2004. www.comunidadandina.org/politicas/Volatilidad_Centroamerica.ppt.

Desde antes de los años setenta, el país mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado, que a pesar de haber ido disminuyendo, principalmente en la década de los ochentas¹⁵¹, continúa estando lejos de su punto de equilibrio. Hasta 2003, el tipo de cambio nominal se mantuvo fijo a nivel oficial, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria en 2001, en 8.75 colones por un dólar.

En el Cuadro 7 puede observarse el tipo de cambio nominal a partir de 1989:

¹⁵¹ La década de los 1980's fue el periodo de máxima devaluación y volatilidad en los tipos de cambio nominal de los países centroamericanos. Ver, Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. "Volatilidad Cambiaria en Centroamérica e Implicaciones de la Dolarización de El Salvador". Seminario Volatilidad Cambiaria, SG-CAN. Lima, 22 y 23 de abril de 2004. www.comunidadandina.org/politicas/Volatilidad_Centroamerica.ppt.

Cuadro 7
El Salvador: Tipo de Cambio Nominal

Año	e nominal
1989	\$1 = ¢5,6
1990	\$1 = ¢7,6
1991	\$1 = ¢8,02
1992	\$1 = ¢8,37
1993	\$1 = ¢8,7
A partir de 1994	\$1 = ¢8,75

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Desde hace algunos años, "al mismo tiempo que se mantenía fija la tasa nominal de cambio, el colón experimentaba una apreciación real por el diferencial de los precios externos e internos, lo que restaba competitividad a las exportaciones"¹⁵².

En este sentido "a partir de 1991 el índice de tipo de cambio efectivo real (ITCER) presentó una apreciación anual que llegó a -9.64% en 1993 y -7.61% en 1996, años que corresponden a las mayores apreciaciones anuales"¹⁵³. Fue hasta 1997 que se reducirían las apreciaciones experimentadas por el ITCER, ya que para dicho año éste fue de -3.21%, para el año siguiente de -1.05% y para 1999 y 2000 se presentaría una modesta depreciación.

Como se observa en el Gráfico 5 el tipo de cambio se apreció nuevamente para 2001 (a excepción de octubre y diciembre) y para una buena parte del siguiente año. Sin embargo, desde septiembre de 2002 hasta diciembre del mismo

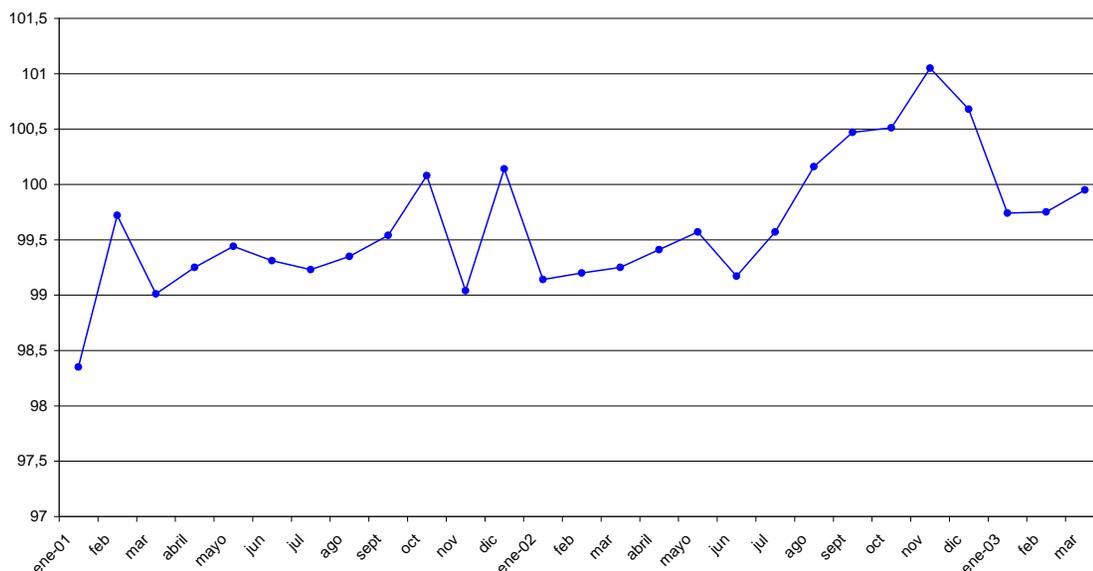
¹⁵² Alas, C. Op. Cit Pág. 25

¹⁵³ *Ibíd.*

año el ITCER se incrementó, por lo que puede decirse que la competitividad del país se vio incrementada para dicho período. A pesar de esto, para los primeros meses de 2003 se observa que el ITCER volvió a disminuir y que, por lo tanto, se mantuvo la pérdida de competitividad del país en el comercio internacional para la mayor parte de los años estudiados.

Gráfico 5

El Salvador: Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real, 2001-2003



Fuente: BCR, Boletín Estadístico Mensual, Marzo de 2003.

Nota: aumento del índice significa depreciación

Las apreciaciones presentadas por el ITCER pueden haber constituido una de las causas de la baja competitividad de las exportaciones salvadoreñas con respecto a las del extranjero. No obstante, las variaciones de las exportaciones no han estado ligadas necesariamente a las variaciones del ITCER, debido a que durante el período analizado éstas han estado determinadas más que todo por

las condiciones de demanda externa y las variaciones de los precios internacionales de los principales productos de exportación¹⁵⁴.

3. El Sistema General Preferencias (SGP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

El Sistema General de Preferencias (SGP) nace en 1961 a iniciativa del Primer Decenio de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD), y como parte la cooperación que los países industrializados realizarían a los países subdesarrollados. El sistema generalizado de preferencias comenzó en Agosto de 1971, y el esquema corriente es efectivo hasta marzo del 2011.

“El SGP tiene como objetivo fundamental, dar exoneraciones arancelarias a las importaciones en los países industrializados, a los productos originarios de los países en vías de desarrollo, sin ninguna reciprocidad por parte de éstos últimos de tal forma que se permita fomentar la industrialización, diversificación de las exportaciones y el aumento de los ingresos a los países beneficiarios”¹⁵⁵. Este sistema es revisado anualmente y presenta un régimen diferenciado según se trate de productos agrícolas, textiles o industriales.

Para los productos agrícolas, según su sensibilidad, el margen preferencial varía de una reducción más o menos fuerte del derecho de aduana hasta la franquicia total.

¹⁵⁴ Ibid. Pág. 26

¹⁵⁵ Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX):
http://www.centrex.gob.sv/scx_html/sgp.html

Para los productos textiles e industriales, salvo algunas excepciones, los países en vías de desarrollo menos avanzados se benefician de la franquicia, sin ningún límite del monto o de la cantidad¹⁵⁶.

Los países que otorgan las preferencias arancelarias del SGP (cada uno con su propio estilo) son: Alemania, Australia, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Federación rusa, Francia, Grecia, Holanda, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Irlanda, Reino Unido, República de Bulgaria, República de Belarus, República de Hungría, República de Polonia, República de Checa, Suecia, Suiza e Italia.

En el criterio de origen para las exportaciones hacia Canadá, se considera que el producto es originario si es totalmente elaborado en el país con insumos nacionales; si ha sido parcialmente elaborado con insumos importados a condición de que el porcentaje de valor agregado nacional sea igual o mayor al 60%. En cuanto a las exportaciones hacia Estados Unidos de América, se consideran los mismos criterios con la única diferencia que el porcentaje de valor agregado nacional sea igual o mayor al 35%.

En el caso de Japón, Noruega, Suiza y la Unión Europea¹⁵⁷ el producto se considera originario cuando es totalmente elaborado en el país con insumos nacionales; cuando es fabricado con materias primas importadas, que se clasifican

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia.

en una partida arancelaria diferente a la del producto acabado. Este criterio, se denomina cambio de partida arancelaria.

En cuanto a Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Federación Rusa (antes URSS) el criterio de origen que se utiliza para considerar que un producto es originario de un país beneficiario es que sea elaborado en el país con materiales nacionales y que sea parcialmente elaborado en el país con materiales importados a condición de que el porcentaje de valor agregado nacional, sea igual o mayor al 50%.

Cabe señalar que en el caso de Estados Unidos hay algunos productos que no son aplicables para obtener las ventajas del sistema, entre estos se encuentran: artículos electrónicos, artículos de vidrio semimanufacturado y artículos de acero que puedan dañarse al efectuarse la importación; relojes y sus complementos, artículos textiles y de vestir que ya sean parte de algún acuerdo textil, y el calzado, bolsos de mano, maletas de viaje, artículos "planos", guantes de trabajo y prendas de vestir de cuero.

Por otro lado, otro de los regímenes arancelarios preferenciales a los que El Salvador ha aplicado es la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), la cual se estableció a partir de la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, de 1983; y entró en vigencia el 1° de enero de 1984. Su objetivo sería promover

la revitalización económica y a expandir las oportunidades del sector privado de la Región de la Cuenca del Caribe¹⁵⁸.

Los beneficios que otorga son: entrada libre de impuestos a Estados Unidos de América, aunque pueden estar sujetos a impuestos federales sobre el consumo; incremento en la ayuda económica de EE.UU. a la región; una gama amplia de programas de fomento del Gobierno de EE.UU.: Ej. (Programa de Acceso para Textiles 807-A¹⁵⁹); apoyo de otros socios comerciales de instituciones multinacionales de desarrollo, tales como: El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), la implementación del Caribbean Canadá, ya que Canadá otorga beneficios al Caribe, lo que fue obtenido por gestiones del programa de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Este programa tiene como finalidad "propiciar el crecimiento económico, mediante el esfuerzo propio de los países considerados y estimularlos a diversificar sus exportaciones para proveerlos de beneficios, en lo comercial y laboral, eliminando las barreras al comercio y la inversión para bienes y servicios, sobre una base de ventajas mutuas y concesiones recíprocas"¹⁶⁰.

Además, la ICC incluye a la mayoría de bienes exportados de la región; pero excluye de la franquicia arancelaria al calzado, guantes de trabajo, atún preparado o conservado en

¹⁵⁸ Este es un programa de los Estados Unidos.

¹⁵⁹ Con este programa se exige que las telas de los textiles exportados sean tejidas y cortadas en Estados Unidos. A este programa se aplica el Guaranty Acces Limit, el cual es un programa para la entrada especial de textiles a este país.

¹⁶⁰ Ministerio de Economía. Boletín El Salvador: Exportaciones dentro del Programa de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, Período 1994-1999. Publicado en <http://www.elsalvadortrade.com.sv/html/boletin1.html>

contenedores herméticos, petróleo o sus derivados, relojes de pulsera y sus partes, prendas textiles, bolsos y artículos de viaje.

Por lo menos, el 35% del costo de la mercancía debe ser incorporado en la región en el caso de los bienes fabricados. Y los materiales importados de los Estados Unidos que se han utilizado en la fabricación de las mercancías exportada, pueden contarse hasta un porcentaje de 20 puntos del umbral de 35%.

Para que un país goce de los beneficios de la ICC, sus productos deben¹⁶¹ ser cultivados, producidos o fabricados en uno o más de los países de la Cuenca del Caribe y exportado directamente a los EE.UU.; si es un producto que tiene incorporada materia prima importada, el valor agregado (el valor agregado son los costos directos de elaboración más la materia prima nacional) debe ascender al 35% o más del costo del producto.

Sin embargo, si el producto fue elaborado en parte con materia prima de EE.UU., se le atribuye un 15% adicional por los componentes originarios de ese país. En tal caso, el valor agregado nacional o regional del artículo, podrá ser 20%.

El producto debe ser un artículo de comercio, completamente diferente de los materiales extranjeros empleados en su fabricación, o sea que esta transformación debe demostrar un esfuerzo significativo en la producción.

¹⁶¹ <http://www.elsalvadortrade.com.sv/tratados/html/cbi.html>

Con la ampliación de la ICC¹⁶² se logró obtener beneficios para productos como ropa ensamblada en un país de la Cuenca con telas formadas y cortadas en Estados Unidos elaboradas con hilaza de los Estados Unidos, sin limite; ropa cortada y ensamblada en uno de estos países con telas de Estados Unidos elaboradas de hilazas de Estados Unidos y ensamblada con hilos de Estados Unidos, sin límite; ropa de Tejido de Punto cortada y ensamblada en un país de la ICC de tejidos regionales hechos con hilaza de Estados Unidos, hasta por un límite de 250 millones de metros cuadrados por año, comenzando el 1° de Octubre del 2000, con un incremento de 16 por ciento cada año hasta Septiembre del 2004 y permaneciendo en ese nivel hasta Septiembre del 2008.

También gozan de los beneficios¹⁶³ artículos como camisetas -excluida la ropa interior- cortadas y ensambladas en un país de la ICC de tejido regional elaborado con hilaza de Estados Unidos, hasta por un límite de 4.2 millones de docenas por año comenzando el 1° de Octubre del 2000, incrementándose 16 por ciento cada año hasta Septiembre del 2004 y permaneciendo en ese nivel; brasieres cortados y cosidos o de lo contrario ensamblado en los Estados Unidos o en un país de la Cuenca o ambos¹⁶⁴.

¹⁶² Desde 1991, el programa ICC II incluyó textiles y prendas de vestir elaborados con insumos estadounidense. Pero con la ampliación en 2000, a través de la Ley de Comercio y Desarrollo, de los beneficios se concede una exención de impuestos a los textiles que oscila entre 7 y 35% o hasta 0% si la tela es de Estados Unidos.

¹⁶³ Para gozar de los beneficios los países deben garantizar la protección a la inversión; protección de la propiedad intelectual; acceso a bienes estadounidenses; respeto a leyes laborales y establecer los controles necesarios para evitar la triangulación.

¹⁶⁴ Cabe señalar que aunque con la ampliación de beneficios se permite la entrada de ropa confeccionada con tela regional, se ha asignado una cuota entre los países de la cuenca; de los cuales, El Salvador figura entre uno de los

Tratamiento libre de cuotas y libre de impuestos para brasieres es únicamente proporcionado para productores quienes agregaron costos de tela de Estados Unidos durante el año previo al período en al menos 75 por ciento de lo que esos productores agregaron durante el período previo de un año.

Esto significa que el tratamiento libre de cuotas y libre de impuestos únicamente se proporcionará para productores que usen mayormente tejidos de Estados Unidos; artículos tejidos a mano, hechos a mano y artículos folklóricos; artículos textiles de equipaje cortados y ensamblados en un país de la ICC con tejidos de Estados Unidos elaborados de hilazas de los Estados Unidos.

4. Los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) es el ente encargado de las normas que rigen el comercio entre los países, tiene una función complementaria al BM y al FMI para contribuir a la desregulación del capital¹⁶⁵. Fue establecida el 1° de enero de 1995 como parte del resultado de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) desarrollado en la Ronda Uruguay¹⁶⁶ (1986-1994). La OMC tiene bajo su cargo acuerdos y declaraciones relacionados con agricultura, inversión, propiedad intelectual, entre otros.

principales fabricantes junto a Guatemala y Honduras, mientras que los más grandes confeccionistas son Costa Rica y república Dominicana. (Alas, C. Op. Cit. P.23)

¹⁶⁵ Moreno, Raúl (2003): El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica: Impactos económicos y sociales. Editorial EDISA. Managua, Nicaragua. P.16.

¹⁶⁶ Con esta Ronda, se amplió la lista de temas vinculados al comercio: la agricultura y los servicios forman parte de esta nueva lista de temas.

Desde la OMC, se considera que la piedra angular del sistema multilateral de comercio son el comercio de mercancías; el comercio de servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual¹⁶⁷.

Además de la Ronda Uruguay, en que la OMC fue constituida, se han desarrollado otras siete rondas de negociaciones comerciales. Cada una de éstas se realiza durante varios años, en los que se llevan a cabo una serie de reuniones acerca de temas específicos de acuerdo con un programa. Cabe señalar, que en las primeras rondas los temas estuvieron enfocados hacia la reducción de los aranceles aplicados a las mercancías; y más tarde a temas de interés para las empresas transnacionales.

La estructura de la OMC (ver anexol) es la siguiente¹⁶⁸:

- Conferencia Ministerial
- Consejo General: Órgano de Solución de Diferencias, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.
- Consejos: Consejo del Comercio de Mercancías, Consejo del Comercio de Servicios, Consejo de los ADPIC.
- Comités y otros órganos subsidiarios.
- Adopción de decisiones.

Entre algunos de los acuerdos de la OMC se tienen:

- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC): con éste la OMC influye directamente, entre

¹⁶⁷ La OMC: curso de formación. Publicado en:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/s/default.htm

¹⁶⁸ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org2_s.htm

otras cosas, en lo que un gobierno puede o no subvencionar.

- Acuerdo sobre la Agricultura (AoA): permite el establecimiento de las reglas y normas sobre el comercio internacional de alimentos y restringe las políticas agropecuarias nacionales.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): su objetivo es eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al movimiento de capitales y mercancías.
- Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC): con este se establece lo que los gobiernos pueden o no regular en cuanto a inversiones extranjeras.
- Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC): con éste establecen normas mundiales relativas al manejo de patentes, derechos de autor, marcas registradas, entre otros.
- Acuerdo sobre los obstáculos técnicos al comercio (OTC): su objetivo es abolir medidas nacionales, no relacionadas con aranceles, que obstaculicen el movimiento de mercancías.

Cabe señalar que la OMC, a través del compromiso del *todo único* "obliga a los gobiernos a aceptar los acuerdos como

un todo y no uno por uno"¹⁶⁹. Lo anterior repercute en el margen de maniobra de los países en cuanto a sus políticas internas.

Además, la OMC (cuya sede se encuentra en Ginebra, Suiza) se caracteriza por contar con personalidad jurídica, de tal manera que puede hacer cumplir los acuerdos y decisiones tomadas en su seno. En el plano internacional goza de un rango equivalente al de Naciones Unidas. Así, los acuerdos de la OMC tienen preeminencia sobre otros acuerdos internacionales, como por ejemplo, los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente, los Acuerdos sobre Derechos Humanos de la ONU; acuerdos sobre los códigos laborales internacionales (como los de la OIT); entre otros.

Asimismo, a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, los países miembros pueden impugnar leyes, políticas y programas de cualquier otro país y acusarlo de no cumplir las normas de la OMC. Como consecuencia de lo anterior, el país perdedor tiene tres opciones: cambiar su ley para adaptarse a la decisión de la OMC, enfrentarse a sanciones económicas severas y permanentes o pagar una indemnización permanente al país ganador¹⁷⁰.

De esta manera, los acuerdos de la OMC junto a los mecanismos para hacerlos cumplir "están forzando a muchos

¹⁶⁹ UNDP (2003): Cómo lograr que el comercio global sea beneficioso para la gente. Earthscan Publications, Londres. P.4.

¹⁷⁰ Barlow Maude y Clarke, Tony: Atando Cabos: Guía popular sobre la Organización Mundial de Libre Comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas.

países a debilitar sus marcos regulatorios”¹⁷¹. Esto constituye una amenaza en áreas como la seguridad social, seguridad ambiental y seguridad alimentaria.

En cuanto a la seguridad social, la principal fuente de riesgo se identifica en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS)¹⁷², con el cual se busca dismantelar los sistemas de servicios públicos nacionales con miras a abrirse a procesos de privatización.

Los usuarios de servicios como salud, atención hospitalaria, educación, museos, bibliotecas, agua, turismo, servicios postales, entre otros, estarían en peligro de no poder acceder a los mismos de no contar con los medios económicos para hacerlo, debido a que el objetivo último del AGCS es liberalizar progresivamente hasta que todos los servicios sean comercializados completamente¹⁷³ por empresas con fines lucrativos. Esto podría generar marginación de una gran parte de la población en cuanto al acceso a servicios básicos.

Por el lado de la seguridad ambiental, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos a Comercio impide que un país pueda tomar precauciones en cuanto a acciones realizadas por alguna empresa en su proceso productivo, que puedan afectar el medio ambiente, ya que con dicho acuerdo se le obliga al país a demostrar que sus leyes en el área ambiental son

¹⁷¹ *Ibíd.* 8-10.

¹⁷² El AGCS pretende abarcar todo tipo de servicio tanto privados como públicos.

¹⁷³ Barlow y Clarke. *Op. cit.* P. 9.

indispensables y que han sido creadas de la manera menos restringida para el comercio.

De esta manera, los gobiernos donde se instale alguna empresa extranjera no pueden obligarla a cambiar algún método de producción nocivo al medio ambiente (o de cualquier otro tipo). Esto podría convertirse en la autorización para la creación de productos que sean obtenidos a través de procesos y prácticas que podrían ser inhumanos.

En cuanto a seguridad alimentaria, la OMC puede constituir una amenaza para los países que la integran a través del Acuerdo sobre Agricultura, debido a que a través de éste las naciones no pueden tener reservas de alimentos en previsión de sequías, cosechas perdidas o guerra¹⁷⁴, prácticamente están obligados a obtener lo que necesiten del comercio con los otros países.

Además, la OMC apoya el cultivo de alimentos modificados genéticamente o transgénicos. "La modificación genética consiste en el proceso de transferir artificialmente la información específica de un tipo de organismo a otro. Por ejemplo: de un pez a un tomate, o de un animal a una planta"¹⁷⁵.

Cabe señalar que "la obtención de vegetales y cereales modificados genéticamente junto con los alimentos obtenidos de estas materias primas pueden llegar a producir una serie

¹⁷⁴ Ibid. P.10.

¹⁷⁵ Alimentos Modificados Genéticamente. Publicado en <http://www.zonadiet.com/alimentacion/transgenicos-modificados.htm>

de problemas en la salud y el ambiente”¹⁷⁶. Algunos de estos problemas están relacionados con la producción de alergias; la resistencia de bacterias a antibióticos; el uso exagerado de herbicidas, la reducción de la población de insectos, entre otros.

“Actualmente se puede producir suficiente comida sin recurrir a la utilización de esta tecnología. Por esto, los motivos para la modificación genética están principalmente basados en razones comerciales y políticas que no siempre consideran la salud y la nutrición, dados los graves potenciales peligros que su aplicación puede implicar”¹⁷⁷. Esto también es promovido por la OMC a través de su apoyo al control de semillas por parte de empresas transnacionales, las cuales proveen a los agricultores de semillas que ya han sido alteradas genéticamente.

Por otra parte, entre las funciones que la OMC realiza se tienen¹⁷⁸:

- Administra los acuerdos comerciales.
- Realiza foros para negociaciones comerciales.
- Trata de resolver las diferencias comerciales entre países.
- Supervisa las políticas comerciales nacionales.
- Brinda asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo.

¹⁷⁶ Los alimentos modificados genéticamente: Alimentos Transgénicos. Publicado en <http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/101203Naturalmente-alimentos-geneticos.html>

¹⁷⁷ Alimentos Modificados Genéticamente. Op. Cit.

¹⁷⁸ Organización Mundial de Comercio:
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm

- Tiene relaciones de cooperación con otras organizaciones internacionales.

El órgano superior de la OMC es la Conferencia de Ministros que se lleva a cabo cuando menos cada dos años. Y el órgano más importante dentro de ésta es el Consejo General¹⁷⁹, el cual se encarga de supervisar el cumplimiento de los distintos acuerdos alcanzados y de resolver disputas.

Las decisiones de la OMC se toman mediante consenso en el Consejo General de los 147 miembros. Aunque existe una figura, no oficial, conformada por la Unión Europea y por otros tres países (EE.UU. Japón y Canadá) que se reúnen cada año con el objetivo de tomar decisiones importantes sobre las prioridades de la OMC¹⁸⁰.

A pesar de que la mayoría de miembros de esta organización son subdesarrollados, "en la práctica tienen muy poca o nula capacidad de incidir en las resoluciones que ésta emite; esto porque la OMC se ha caracterizado por un importante déficit democrático"¹⁸¹.

En este sentido, aunque todos los países inscritos en la OMC están supuestos a cumplir con los acuerdos de la misma, en la práctica se observa una serie de contradicciones, pues los países subdesarrollados en general son los que más se han encargado de acatar las obligaciones que estos les

¹⁷⁹ Kreissl-Dörfler, Wolfgang y Quandt, Melanie (2000): La Organización Mundial de Comercio, cinco años después de su fundación: un balance provisional, en libre comercio: Promesas versus Realidades, Ediciones Henrich Böll, El Salvador. P. 28

¹⁸⁰ A este grupo se le conoce como "el QUAD".

¹⁸¹ Moreno, Raúl (2003). Op. Cit. P. 17.

atribuyen; no así la mayor parte de países desarrollados como Estados Unidos y los de la unión Europea.

Por ejemplo con el Acuerdo sobre Agricultura se pretende eliminar los obstáculos arancelarios y técnicos al comercio de productos agropecuarios, pero mientras que países subdesarrollados ya han eliminado muchos de estos y han abierto sus economías a los productos de los países desarrollados, éstos no sólo se protegen de la entrada de productos de las economías subdesarrolladas, sino que proporcionan apoyo a través de prácticas que ya han sido prohibidas desde la OMC, como subsidios y subvenciones a sus grandes productores y exportadores¹⁸². Esto provoca la entrada de productos baratos a las economías subdesarrolladas en detrimento de la situación de sus productores internos.

Además, los principios básicos de la OMC (Trato nacional y Nación más Favorecida), tratan de garantizar un trato homogéneo a todas las economías que la integran a pesar de las diferencias entre las mismas. Esto tiene consecuencias negativas para las economías subdesarrolladas debido a que, por sus menores capacidades competitivas, les es imposible competir con las economías desarrolladas.

Por otro lado, a partir de 2001 se planteó desde la OMC, la necesidad de trabajar en cuatro temas fundamentales: inversión, competencia, transparencia en las contrataciones

¹⁸² En general, protegen a los sectores que consideran estratégicos o que se encuentran rezagados. Ver: Moreno (2003). Op. Cit. P. 18.

públicas y facilitación comercial. Esta inquietud resultó de la Ronda realizada en Doha, Qatar.

“Esta decisión fortalece la tesis que la OMC busca convertirse en un foro de discusión de una gama de temáticas que exceden al ámbito estrictamente comercial y sus mismas competencias”¹⁸³.

Cabe señalar que El salvador, ya se ha incorporado a esta organización; no obstante, previo a su afiliación, el país ya formaba parte del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (GATT) desde 1991, con lo cual el país se comprometió a no establecer aranceles más allá del 40%.

De acuerdo con datos de la OMC, el nivel medio consolidado global en el país, sin considerar las excepciones, es de 37.8%. Así, un 72% de las fracciones arancelarias fueron consolidadas en 40%, un 22.3% tienen niveles de consolidación más bajos, y únicamente 5.8% se consolidaron a aranceles superiores al 40%, principalmente, productos agrícolas y otras excepciones como alimentos, bebidas, tabaco, madera y minerales. No obstante, los aranceles aplicados a la mayoría de productos son inferiores a los establecidos en las distintas líneas arancelarias¹⁸⁴.

En el caso concreto de los productos agrícolas, los contingentes arancelarios se fijaron en niveles de 20, 30, 40, y 50%. Estas cotas se fijaron con el compromiso

¹⁸³ Moreno, Raúl (2003). Op. Cit. P. 20.

¹⁸⁴ Alas, Carolina. Op cit. Pág. 34

adquirido por los países, después de la Ronda Uruguay, de cambiar las barreras técnicas por barreras arancelarias.

EL Salvador¹⁸⁵ es Miembro de la OMC desde el 7 de mayo de 1995, participa en todos los Acuerdos Comerciales Multilaterales pero no en los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.

“En El Salvador, los Acuerdos de la OMC, como tratados internacionales, tienen legalmente prioridad con respecto a cualquier disposición legislativa interna que esté en conflicto con ellos; no obstante, las autoridades están introduciendo progresivamente modificaciones encaminadas a poner determinadas leyes en consonancia con las disposiciones de la OMC. Por ejemplo, desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC se han aprobado nuevas disposiciones legislativas en las esferas de las normas de origen, las medidas antidumping y los procedimientos de salvaguardia, y entre las materias que todavía hay que examinar figura la valoración en aduana”¹⁸⁶.

Cabe tener presente que antes de su incorporación a la OMC, El Salvador ya había eliminado gran parte de los obstáculos al comercio, tanto arancelario como no arancelario. “Los procedimientos en materia de medidas antidumping, de medidas compensatorias y de salvaguardias se basan en la

¹⁸⁵ Como un antecedente de esto, El Salvador consolidó la mayoría de sus aranceles al adherirse al GATT en 1990 y amplió la cobertura de sus consolidaciones al 100 por ciento en la Ronda Uruguay.

¹⁸⁶ OMC: Exámenes de las Políticas de Comercio, El Salvador 1996. Publicado en www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp051_s.htm

legislación centroamericana, que las autoridades juzgan compatible con la OMC"¹⁸⁷.

Como resultado de las negociaciones de la OMC se establecen normas generales que se aplican a El Salvador y al resto de miembros. Cada uno de los gobiernos Miembros contrae compromisos específicos, que se enumeran en documentos denominados "Listas de Concesiones".

En el comercio de mercancías en general, los compromisos consisten en niveles arancelarios máximos. En la agricultura, también incluyen contingentes arancelarios, limitaciones de las subvenciones a la exportación y algunos tipos de ayuda interna¹⁸⁸.

No obstante, como se señalaba anteriormente, existe una contradicción en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos; desde el seno de la OMC se tiende a beneficiar a los países desarrollados, permitiéndoles evadir muchas de las responsabilidades contraídas y creándoles las condiciones necesarias para favorecer sus empresas transnacionales en cuanto a la acumulación internacional de capital.

Por otra parte, la vigilancia de las políticas comerciales nacionales constituye una actividad de importancia fundamental en la labor de la OMC. El núcleo de esta labor es el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). El Salvador y el resto de miembros de la OMC son objeto de examen, si bien la frecuencia con que se realiza

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/schedules_s/goods_schedules_s.htm

el examen de cada país depende de su nivel de participación en el comercio mundial¹⁸⁹.

Cabe señalar que El Salvador cuenta con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), con sede en Ginebra, Suiza, a las cuales se pretende integrar al Ministerio de Economía con el objetivo de trabajar en coordinación con el mencionado Ministerio¹⁹⁰.

5. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El Área de Libre Comercio de las Américas está relacionada con el intento, encabezado por Estados Unidos, de conseguir que las economías de América se unan en una sola área de libre comercio. Este impulso por parte de la economía estadounidense comenzó a desarrollarse en la Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en Miami, EE. UU., en diciembre de 1994. Con esto los gobiernos de 34 países, entre ellos El Salvador, convinieron en crear la mencionada área con el objetivo de eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión.

Además de esto, con la agenda creada en 1994 se comprometieron a hacer cumplir las reglas de la OMC; a promover la liberalización de los mercados de capital y el sector telecomunicaciones, a promover el desarrollo de la infraestructura y la cooperación energética y a buscar

¹⁸⁹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm

¹⁹⁰ <http://www.elsalvador.com/noticias/2004/06/19/negocios/neg7.asp>

complementariedad entre políticas comerciales, ambientales y laborales¹⁹¹. A pesar de esto, dentro del ALCA no se le da prioridad a temas como el medio ambiente, género, aspectos laborales, y derechos humanos pues no existe ni siquiera un grupo de trabajo ligado a ellos.

Durante la fase preparatoria (1994-1998), los 34 Ministros responsables del comercio establecieron doce grupos de trabajo para identificar y analizar las medidas ya existentes relacionadas con el comercio en cada área, con vistas a identificar posibles enfoques para las negociaciones.

La reunión realizada en San José en 1998, con la cual se comenzaron formalmente las negociaciones del ALCA, marcó el final de la etapa de diagnóstico comercial de los 12 grupos iniciales de trabajo de la Agenda, acordándose la creación de un Comité de Negociaciones Comerciales a nivel de viceministros.

Éste es apoyado por los siguientes grupos de trabajo: acceso a mercados; inversión; servicios¹⁹²; compras gubernamentales; solución de diferencias; agricultura; propiedad intelectual¹⁹³; subsidios y antidumping, y competencia¹⁹⁴.

¹⁹¹ Schmid, Beat (1999): El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): libertad para los capitales, muros para las personas: Promesas versus Realidades, Ediciones Henrich Böll, El Salvador. P. 170.

¹⁹² A través de éste se establecería un marco con el que se tendría que abrir los mercados locales de servicios a las empresas extranjeras; además, esto podría incrementar los procesos de privatización con los que el acceso y la buena calidad de los servicios no podría estar garantizada, debido a la falta de regulación por parte del Estado.

¹⁹³ Aunque a nivel oficial el propósito sea proteger derechos de posesión y protección de ideas, creaciones artísticas, y otros, esto constituye un peligro para los conocimientos propios de nativos de cualquier zona del continente y

El propósito oficial del grupo de Inversión es crear un ambiente estable y previsible para proteger a los inversionistas internacionales¹⁹⁵. Esto implica otorgar derechos especiales a los inversionistas para tener la capacidad de demandar a los gobiernos, de exigirles compensaciones por cualquier acción realizada por estos que pudiera afectar sus ganancias potenciales. Además, con el ALCA se prohibiría cualquier tipo de regulación al flujo de capital.

Con el grupo de Agricultura se pretende, desde el punto de vista oficial, eliminar progresivamente las tarifas agrícolas, las barreras no arancelarias y los subsidios a la exportación, así como garantizar que los niveles de seguridad alimentaria no sean restricciones disfrazadas dentro del comercio. En este grupo se hace referencia a las disposiciones comerciales agrícolas de la OMC y "no toma en cuenta las necesidades de que el sector agrícola apoye funciones sociales esenciales, tales como garantizar la seguridad alimentaria y proteger a trabajadores y comunidades rurales de la volatilidad de los mercados internacionales"¹⁹⁶.

Por otro lado, con el grupo de Adquisiciones Gubernamentales, se da garantía a los inversionistas extranjeros de poder ser candidatos elegibles para ser

para la salud de la población, ya que se otorga el derecho a patentar materias orgánicas y a monopolizar medicinas. (ver: Alianza Social Continental (ASC), (2002): Visiones opuestas para el continente. El borrador oficial del ALCA vs. Alternativas para las Américas).

¹⁹⁴ Ver: Schmid, Beat. Op, Cit. P. 171-172.

¹⁹⁵ Los objetivos de los diferentes grupos se obtuvieron de: ASC. Op, Cit. P. 1.

¹⁹⁶ *Ibíd.* P. 4

proveedores del gobierno en el país en que se encuentren, pues una vez en marcha el ALCA no podría dársele preferencia a ninguna empresa nacional, lo cual limitaría el alcance social que podría tenerse por medio de algunas obras públicas.

Con el grupo de acceso a mercado se persigue eliminar barreras arancelarias, no arancelarias y de cualquier otro tipo para evitar restricciones al comercio. El principio que rige esto es el de *trato nacional*, "sus promotores argumentan que el trato nacional es garantía de no discriminación y justicia. Sin embargo, el trato igual entre partes desiguales puede exacerbar las inequidades, tanto al interior de los países como entre las naciones del continente"¹⁹⁷. Además, se debe considerar que dentro del ALCA y de este grupo en particular no se ofrece ningún tipo de ayuda para los países subdesarrollados para asimilar la competencia que tendrían frente a las economías más grandes.

Por otra parte, en la reunión de San José, también se establecieron tres comités especiales (el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil; el Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico y el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas).

¹⁹⁷ *Ibíd.* P.5.

En la tercera Cumbre de las Américas¹⁹⁸ realizada en Canadá en 2001 se acordó establecer como meta que las negociaciones concluyeran en 2003, para que el ALCA entrara en vigencia en 2005. Sin embargo, la percepción en cuanto al cumplimiento de las metas propuestas, gira en tono a la importancia que vaya teniendo para Estados Unidos la conformación de un área de libre comercio hemisférica, y como vaya evolucionando la prioridad de este tema dentro de su agenda. Así como también influirá la posición que adopte Brasil en cuanto a sus demandas para algunos sectores que gozan de gran protección en Estados Unidos¹⁹⁹.

Cabe señalar que el ALCA ha sido diseñado para reunir a 34 países de norte, centro y sur América, además de los países del caribe, a excepción de Cuba. Así, con el ALCA se espera contar con un mercado de al menos 800 millones de personas, con un producto interno bruto de 11 billones de dólares en conjunto²⁰⁰.

Por su parte, El Salvador, ha participado en el grupo de trabajo de Acceso a Mercado elaborando y organizando una base de datos completa sobre las barreras de acceso a mercados (tanto las medidas arancelarias como las no arancelarias, según sea necesario para la Base de Datos Integrada de la OMC) en el Hemisferio, la cual cubriría todos los productos industriales y agrícolas, utilizando el

¹⁹⁸ En total se han realizado cuatro cumbres: Miami (1994); Santiago (1998); Québec (2001); Monterrey (2004) y se espera que en noviembre de 2005 se desarrolle la quinta en Argentina.

¹⁹⁹ Alas, Carolina (2002), Op cit. Pág. 36.

²⁰⁰ Estados Unidos cuenta con 240 millones de habitantes y 9 mil billones de dólares de PIB. Los demás países americanos cuentan con 560 millones de habitantes y 2 mil billones de dólares de PIB.
<http://www.attacmadrid.org/d/2/020729202826.php>

formato de la Base de Datos Integrada de la OMC; y haría recomendaciones específicas para llevar a cabo negociaciones sobre el acceso a los mercados²⁰¹.

Cabe destacar que para 2003, con la 8ª. Reunión Ministerial del ALCA en Miami, se dio un giro en la forma de participación de los 34 países que se espera conformen el Área, debido a que con la resolución de dicha Reunión se permite que Estados Unidos pueda prescindir de las economías que estén disconformes en algún tema para llegar a un acuerdo²⁰².

Así, Estados Unidos logró "un acuerdo mínimo, que da pie a un "ALCA a la carta", el cual momentáneamente le permite evadir la discusión de los polémicos temas fundamentales, destrabar la oposición y además deja las condiciones establecidas para firmar un ALCA -incluso de contenidos más radicales que los del proyecto inicial, un ALCA+-en la medida en que abre la posibilidad de negociaciones subregionales y/o bilaterales"²⁰³.

6. Tratados de Libre Comercio (TLC).

Un Tratado de Libre Comercio es una herramienta utilizada por los gobiernos para promover el comercio internacional, pero que sirve en realidad para favorecer a las empresas

²⁰¹ http://www.ftaa-alca.org/ngroups/WGroups_s.asp

²⁰² Ésta es la salida por la que Estados Unidos optó debido a la amenaza de fracaso del proceso ante los constantes desacuerdos entre la economía estadounidense y, fundamentalmente, algunas economías de Sudamérica como la venezolana y brasileña.

²⁰³ Moreno, Raúl: La 8ª. Reunión Ministerial del ALCA en Miami: una salida evasiva para evitar un nuevo fracaso. Artículo publicado en ALAI: América Latina en Movimiento http://alainet.org/active/show_text.php3?key=5121.

transnacionales y para afianzar así la expansión del capital; pues en nombre del comercio se establecen una serie de garantías legales para los inversionistas en lo relacionado a su accionar en los países en los que se establecerán.

Con el TLC se prepara el camino para que las empresas puedan desarrollar su actividad sin ninguna traba, pues contiene garantías en temas relacionados con la propiedad intelectual, prestación de servicios, inversiones, compras del gobierno, acceso a los mercados, entre otros. De esta manera, cabe tener presente que, además de lo anterior, el propósito último de los TLC es el establecimiento de un mercado continental liderado por Estados Unidos (el ALCA)²⁰⁴.

Un Tratado de Libre Comercio se basa en los mismos principios de la OMC: Trato Nacional (obligación de no discriminar y de conceder a empresa extranjera igual trato que a una empresa nacional. Las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato al igual que los servicios extranjeros y los nacionales, y en el caso de las marcas de fábrica o de comercio, los derechos de autor y las patentes extranjeras y nacionales) y Trato de Nación más favorecida (obligación de dar a la empresa de un país al menos el mismo trato que se le ha concedido a otra empresa de otro país. Los mismos derechos concedidos a algún miembro de la OMC, deben concederse a los demás)²⁰⁵.

²⁰⁴ Moreno, Raúl (2000c): El Tratado de Libre Comercio México-Triángulo Norte: Mitos y realidades. En Libre Comercio: Promesas versus Realidades, Ediciones Henrich Böll, El Salvador. P. 187.

²⁰⁵ Ver: Los Principios del Sistema de comercio, publicado en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm

Además, como en el caso de los acuerdos de la OMC, un TLC está por encima de la legislación nacional del país que lo suscribe, de su política económica nacional (comercial y arancelaria) y al resto de tratados²⁰⁶.

La mayoría de TLC se basan en la misma estructura de el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); no existen variaciones sustantivas en su contenido capitular y se diferencian, fundamentalmente, en la lista de productos y servicios negociados y, por lo tanto, en su calendario de desgravación arancelaria²⁰⁷.

Además, el TLC "establece medidas excepcionales o de emergencia -denominadas salvaguardias- que garantizan la protección de la industria nacional frente a riesgos fortuitos, define prácticas desleales y establece mecanismos para la solución de diferencias o controversias"²⁰⁸.

Por lo general, un TLC consta de algo más de 20 capítulos e incorpora aspectos relacionados con acceso a mercados; inversiones; trato nacional; reglas de origen; sector agropecuario; medidas sanitarias y fitosanitarias; solución de controversias, entre otros.

En el capítulo de acceso a mercado se establece la normativa que las diferentes partes le conceden al flujo transable, al contenido de los bienes producidos y a las medidas de excepcionalidad por protección temporal. Esta

²⁰⁶ Moreno, Raúl (2000c). Op. Cit. 188.

²⁰⁷ Moreno, Raúl (2003), Op. Cit. P. 44.

²⁰⁸ *Ibíd.*

parte tiende a quedar resumida en el calendario de desgravación arancelaria (acá se establece qué productos se incluyen en el tratado y cuándo entra en vigencia el calendario).

Por otro lado, el capítulo de Inversiones, se considera uno de los más importantes debido a que a través de él se garantizan condiciones óptimas para el desenvolvimiento de la inversión extranjera. Para esto se establecen mecanismos como: prohibiciones a los gobiernos de establecer requisitos de desempeño a las empresas extranjeras; trato nacional; trato nación más favorecida; cláusula inversión-Estado²⁰⁹. Además, se garantiza la protección a la propiedad intelectual, la cual se basa en acuerdos de la OMC como ADPIC/TRIPS²¹⁰.

El capítulo de compras gubernamentales tiene el propósito de crear un solo mercado de contrataciones públicas y éste tiene como fin: maximizar oportunidades de negociación de los proveedores y disminuir los costos comerciales del sector público y privado. Asimismo, el objetivo en el capítulo de Servicios es avanzar en la liberalización del sector a través del trato nacional y trato de nación más favorecida. El marco de esto es el GATS²¹¹.

²⁰⁹ Esta cláusula es unidireccional. Esto significa que sólo las empresas tienen la facultad de llevar al Estado a un tribunal internacional y que éste no puede hacer lo mismo con ellas en caso de que éstas comentan algún tipo de violación en el país que las hospeda.

²¹⁰ ADPIC es El Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; TRIPS son las siglas en inglés de Trade Related Intellectual Property System, cuyo equivalente en castellano es ADPIC.

²¹¹ Existen 160 servicios registrados en el GATS, entre los cuales se encuentran servicios públicos como electricidad, agua, vivienda, entre otros.

Con lo establecido en el capítulo de normas sanitarias y fitosanitarias los países tienen el derecho a aplicar cualquier medida de carácter técnico o sanitario que consideren necesaria, siempre que su objetivo sea proteger y garantizar condiciones idóneas para la salud humana, animal, vegetal y del medio ambiente, que puedan ser puestas en peligro o afectadas por el intercambio comercial con otros países.

Finalmente, en el capítulo de Administración del tratado se establece las funciones que se deberán desempeñar para lograr un eficiente desarrollo del mismo, por ejemplo acá debe establecer obligaciones tales como: velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del Tratado; evaluar los resultados logrados en la aplicación del Tratado, vigilar su desarrollo y recomendar a las Partes las modificaciones que estime convenientes; contribuir a la solución de las controversias que surjan respecto a la interpretación y aplicación, entre otras.

6.1 Tratados de Libre Comercio en El Salvador

Hasta 2003 El Salvador ha suscrito cuatro TLC, y espera contar con tres más, incluyendo uno con Estados Unidos, su principal socio comercial, y los otros dos, con Canadá y con la Unión Europea.

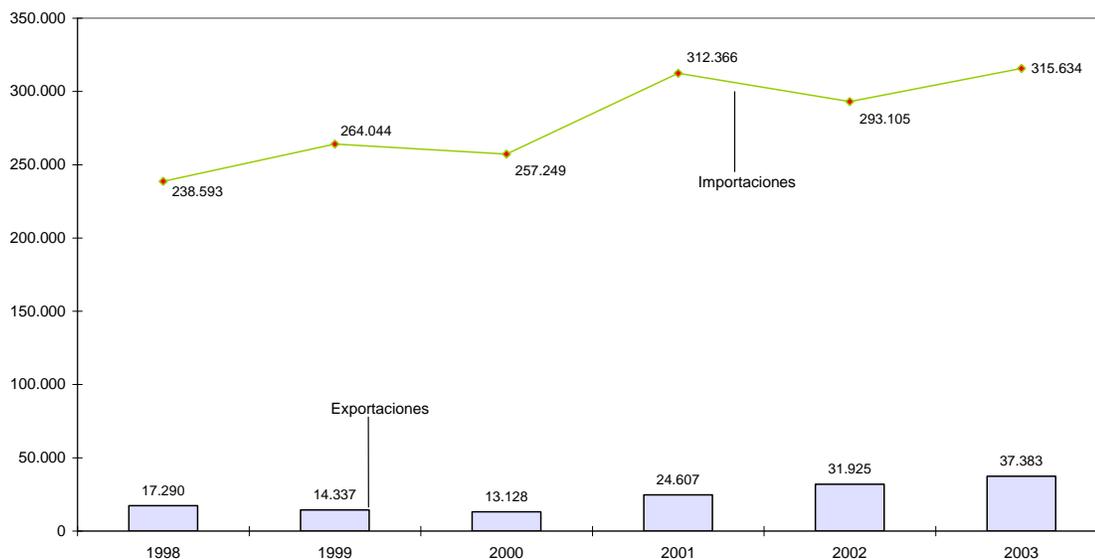
Para observar el desarrollo de los TLC y la apertura comercial que traen consigo, lo que sigue está enfocado específicamente a lo relacionado al componente de acceso a mercados (haciendo énfasis en la balanza comercial),

obviando el análisis de los verdaderos propósitos de los tratados: las garantías a las empresas transnacionales y el fortalecimiento de la expansión de capital; los cuales se realizan principalmente a través de los otros componentes del TLC: servicios; propiedad intelectual, inversiones, entre otros.

TLC México-Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Este TLC fue suscrito el 29 de junio de 2000 y entró en vigencia en Marzo de 2001²¹².

Gráfico 6

El Salvador: Saldo de la balanza Comercial con México, 1998-2003. (miles de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

El Triángulo Norte “logró excluir la cerveza, el acero, el cemento, la industria de carros livianos y la mayor parte

²¹² Fue ratificado con el Decreto Legislativo No.214, de fecha 7 de diciembre de 2000. Publicado en el Diario Oficial No.240 Tomo No.349 de fecha 21 de diciembre de 2000.

de productos agrícolas, entre ellos la leche y sus derivados”²¹³.

Cuadro 8

**Productos con potencial en TLC con México
(El TLC les da aranceles bajos)**

Mercadería	Arancel del TLC	Año de arancel nulo
Filetes de pescado	15%	2004
Espaguetis	3,50%	2009
Jugos de frutas	4,00%	2005
Salsa de tomate	4,10%	2006
Botellas y frascos	2,80%	2005
Empaques, etiquetas y hormas de calzado	0,00%	2001
Cestas vegetales	0,00%	2001
Brasieres	5,80%	2003
Pupitres de madera	3,00%	2005
Botones de madera excepto plástico y metal	20,00%	2003

Fuente: "Haciendo negocios con México. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

En el Cuadro 8 pueden observarse algunos productos con potencial en este TLC; además, el Gráfico 6 refleja, hasta 2003, el comportamiento de la balanza comercial de El Salvador con México. El mayor crecimiento de las exportaciones se tuvo en 2001 (87%); pero, para el resto de años, desde que se inició la entrada en vigencia del tratado, las exportaciones han crecido poco.

Además, al igual que las exportaciones, las importaciones crecieron en mayor proporción para 2001 (21%), y el resto de años ha mantenido una tendencia al alza. Las importaciones han superado notablemente las exportaciones, lo cual implica una balanza comercial deficitaria para El Salvador (hasta 2003 el déficit alcanzó los \$278,251).

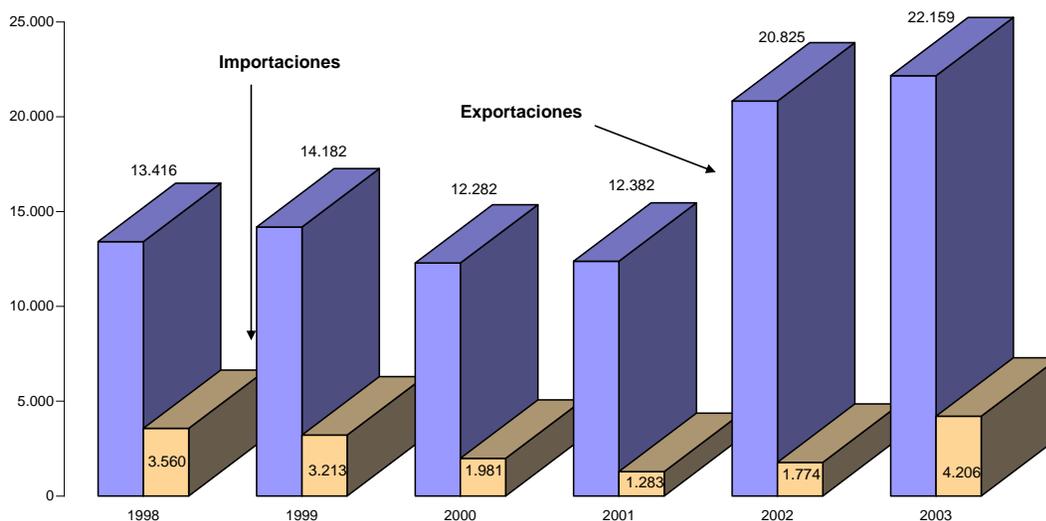
²¹³ Alas, Carolina. Op. Cit. P. 35.

TLC El Salvador-República Dominicana

Este TLC fue suscrito el 16 de abril de 1998, en Santo Domingo, República Dominicana. Fue ratificado con el Decreto Legislativo No.590, de fecha 29 de abril de 1999. Y Publicado: Diario Oficial No. 98 Tomo No. 343 de fecha 27 de mayo de 1999. Entró en vigencia a partir del 4 de octubre de 2001.

Gráfico 7

El Salvador: Saldo de la Balanza Comercial con República Dominicana, 1998-2003.
(miles de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Los productos que se han incluido en el TLC para ser comercializados son: medicamentos; cajas de papel o de cartón; ropa para cama; mesas; cocinas; bebidas gaseosas; envases plásticos; hojas y tiros de aluminio y papel; hilos de algodón; insecticidas; funguicidas; raticidas; ropa.

Como se observa en el Gráfico 7, a partir de la entrada en vigencia del TLC las exportaciones salvadoreñas se incrementaron 68%; no obstante, para el año siguiente sólo

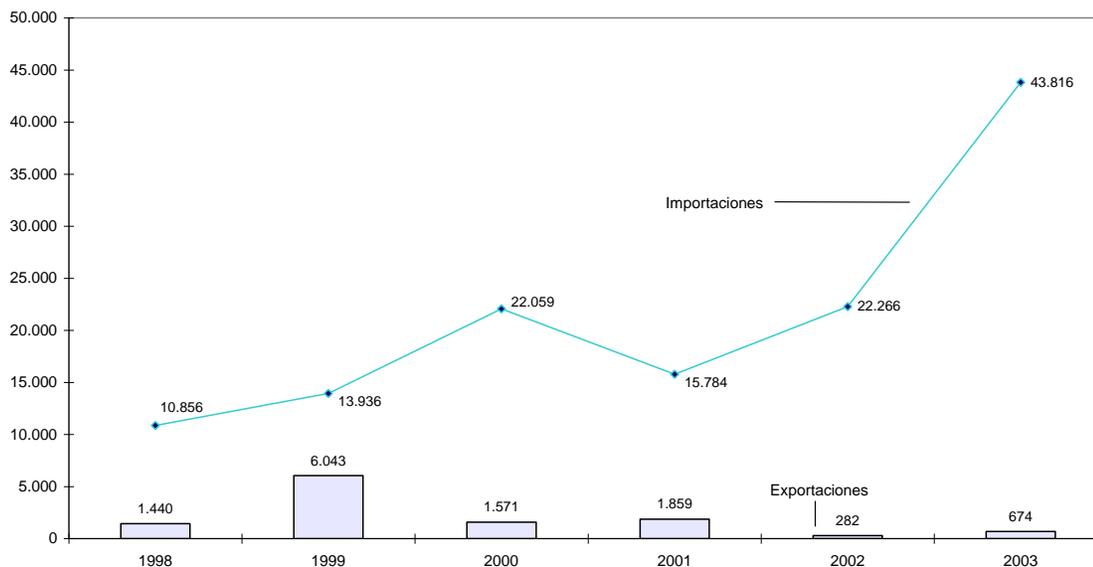
crecieron 6%. Cabe señalar que a pesar de la ventaja en el valor de las exportaciones por parte de la economía salvadoreña, de acuerdo con los datos, el tratado ha estimulado en mayor proporción las exportaciones dominicanas, pues en el primer año las importaciones desde ese país crecieron 38% y el siguiente año 137%.

TLC El Salvador-Chile

Fue ratificado por la Asamblea Legislativa de El Salvador, el 4 de octubre de 2001, publicado en el Diario Oficial No.218 Tomo 535, del 19 de noviembre de 2001. Y ratificado por Chile el 24 de enero de 2002. Entró en vigencia a partir del 1 de junio de 2002.

Gráfico 8

El Salvador: Saldo de la Balanza Comercial con Chile, 1998-2003. (miles de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

El Salvador ha entrado a competir, en un mercado que cuenta con 15 millones de habitantes, con productos como: adornos de madera, camisetas interiores y batas de algodón, hilo de

filamento sintético, calzado de suela natural, algunas manufacturas plásticas, lana de hierro o de acero y artículos similares para fregar o lustrar, bolsas, bolsitas y cucuruchos de papel o cartón, libros, folletos e impresos similares, toallas, telas y confecciones en general.

El TLC permitió que el 83% de los productos salvadoreños entrara al mercado chileno sin pagar aranceles, mientras que el 62% de la mercadería chilena entra a El Salvador sin pagar aranceles desde la vigencia del Tratado. El resto entra con aranceles preferenciales que se desgravan en forma anual.

Según fuentes oficiales el TLC con Chile podría generar 5,000 empleos y elevar las exportaciones a unos 25 millones de dólares, dentro de los primeros cuatro años de vigencia, según el ritmo de las exportaciones. El Gráfico 8 refleja el comercio realizado con la economía chilena.

Desde 2002, las exportaciones se incrementaron 139% y las importaciones 97%. El saldo de la balanza comercial con Chile ha sido negativo para El Salvador y ha ido empeorando. Aún no logran visualizarse mejoras con la entrada en vigencia del TLC; el comportamiento de El Salvador en el comercio con Chile es todavía raquítico, para 2003 el déficit es el mayor el todo el período.

TLC El Salvador-Panamá

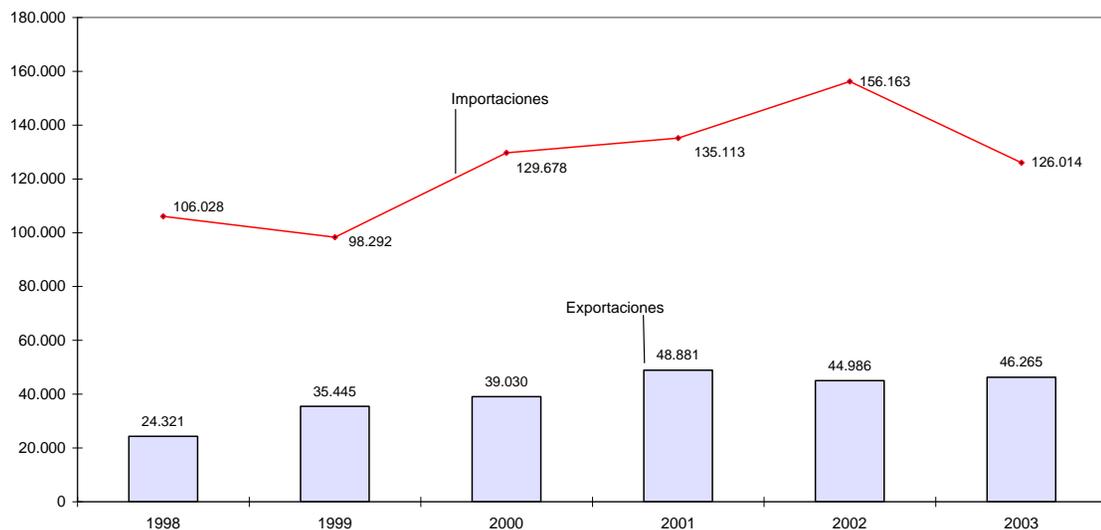
El TLC con Panamá²¹⁴ fue producto de una Cumbre de Presidentes de los cinco países Centroamericanos y de

²¹⁴ Costa Rica impulsó las negociaciones para un TLC entre los otros países de Centro América con Panamá.

Panamá, realizada en julio de 1997, donde se estableció iniciar la negociación para sustituir el acuerdo vigente²¹⁵, el cual se consideró obsoleto para el nivel de relaciones comerciales que ya se poseían. Las negociaciones iniciaron en 1998, se suspendieron en 1999 y se reanudaron en abril de 2000. Las negociaciones finalizaron con la firma de los presidentes de dichos países en marzo del 2002.²¹⁶ El tratado se ratificó con Decreto Legislativo No. 1013 de fecha 3 de octubre de 2002.

Gráfico 9

El Salvador: Saldo de la Balanza Comercial con Panamá, 1998-2003. (miles de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Algunos de los productos que se comercializan son: Medicamentos; Pinturas; Barnices; Cosméticos; Empaques; Lácteos; Muebles; Productos químicos; Aluminios; Plásticos; Agua; Extractos esenciales; Vodka; Condimento; Gaseosas y otras bebidas.

²¹⁵ Este era el Acuerdo de Libre Comercio y Tratamiento Preferencial suscrito en 1972.

²¹⁶ Consultado en http://www.minec.gob.sv/tlc_panama/default.aspx

Según el ministerio de economía se espera que el acuerdo genere 6,000 empleos y un incremento de las exportaciones de \$36 millones a \$70 millones, en los primeros tres o cuatro años de la vigencia del TLC.

Como se observa en el Gráfico 9, las exportaciones de El Salvador hacia Panamá se han mantenido relativamente constantes. En general las importaciones han sido mayores que las exportaciones hacia ese país. Hasta 2003 las exportaciones sólo aumentaron 3%, mientras que las importaciones decrecieron 19%; sin embargo, el déficit sigue manteniéndose alto (\$79,749).

III. IMPLICACIONES DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE EL SALVADOR.

La apertura comercial, entendida como el proceso mediante el cual se eliminan las barreras que inhiben el comercio exterior de un país, fundamentalmente las arancelarias, tiene repercusiones sobre el aumento de la producción de bienes y servicios de una sociedad en un período preciso, también denominado crecimiento económico. Estas repercusiones se establecen a través del vínculo existente entre la apertura comercial y algunas variables directamente relacionadas con el crecimiento, como son las exportaciones e importaciones, la inversión y el empleo.

La apertura comercial, que se expresa en la eliminación de los aranceles a las exportaciones e importaciones, determina el crecimiento económico en la medida en que afecta los precios de los bienes transables. Una disminución arancelaria generaría un incremento de las importaciones, incluyendo insumos y bienes de capital utilizados en los procesos productivos nacionales, esto llevaría a elevar los niveles de producción y de las exportaciones²¹⁷.

Cabe señalar que esto sólo es posible en la medida en que la estructura productiva del país sea dependiente de insumos importados; pues, de esta manera, se esperaría que ante una disminución de los aranceles a la entrada de este tipo de insumos, la importación de estos aumente. Esto es lo que podría suceder cuando la apertura se implementa como

²¹⁷ Krugman, R. y Obstfeld, Maurice Op. cit. P.193-202.

una medida deliberada desde un punto de vista interno; pero también puede ocurrir que la apertura comercial se efectúe en otros países, lo cual también puede ayudar a incrementar la producción y el flujo de exportaciones de las economías relacionadas comercialmente con esos países, debido a que se disminuye la protección externa y se estimula la entrada de los productos nacionales hacia otras economías.

Por otro lado, la apertura comercial también puede determinar el crecimiento económico de un país en la medida en que la inversión extranjera hospedada en ese país y que produce para exportar, aprovecha la desgravación arancelaria para incrementar sus importaciones de bienes intermedios utilizados en su proceso productivo, lo cual permitiría incrementar los niveles de producción y de exportaciones²¹⁸.

Finalmente, la influencia de la apertura comercial sobre el crecimiento económico a través de la eliminación de las barreras arancelarias al comercio, también tiene implicaciones sobre la generación de empleo, especialmente de aquél vinculado a las actividades del sector externo. En la medida en que la estructura de producción es dependiente de importaciones, cuando éstas son más baratas con la desgravación se puede provocar un incremento en la producción, lo cual puede estimular la creación de empleo²¹⁹.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Dornbusch, et al. Op cit. P. 91.

Como parte de los efectos de la apertura comercial en el crecimiento de la economía salvadoreña, en este capítulo se analiza el efecto de la desgravación arancelaria en las exportaciones e importaciones; en la inversión extranjera directa y sobre el comportamiento del empleo.

1. Balanza Comercial

La balanza comercial es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de una economía; forma parte de la cuenta corriente de la balanza de pagos. "La balanza comercial es *favorable* o *activa* cuando las exportaciones, en un período dado, superan a las importaciones; del mismo modo, cuando existen saldos negativos, se habla de una balanza comercial *desfavorable* o *pasiva*"²²⁰.

Entre algunos de los factores que han determinado el comportamiento de las exportaciones de El Salvador en el período 1989-2003 se encuentran: la política cambiaria, la competitividad, los términos de intercambio, incentivos a las exportaciones, la evolución de la demanda externa, el comportamiento de los precios de los productos tradicionales de exportación, entre otros.

Las exportaciones están relacionadas con la venta de bienes y servicios que un país realiza hacia el resto del mundo. Un aspecto clave en la evolución de las mismas es la política cambiaria, tal como se observó en el capítulo anterior. Cuando los gobiernos deciden mantener el tipo de

²²⁰ Sabino, C. Op. Cit.

cambio fijo, las exportaciones pueden verse afectadas en su valor, composición y dinámica, debido a que el precio de la divisa en que se expresa el valor de las exportaciones se vuelve estático, sin que se pueda recurrir a una devaluación monetaria para abaratar el precio de las exportaciones, y con ello aumentar la demanda externa por los productos nacionales.

En este sentido, la política cambiaria también puede afectar la competitividad-precio de las exportaciones, pues el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, le resta flexibilidad a la reducción de los precios de las exportaciones nacionales frente a sus socios comerciales, lo cual podría provocar un traslado de la demanda externa hacia otros mercados con precios más baratos. La situación empeoraría si el tipo de cambio estuviera sobrevaluado, pues esto encarecería aún más las exportaciones nacionales, como consecuencia del desajuste en el precio de la divisa.

Es importante hacer notar que la competitividad basada en precios y costes, se fundamenta en el enfoque clásico de la dotación de recursos o factores, el cual corresponde a un enfoque estático. La competitividad no es estática, va más allá de la dotación de los recursos natos de una economía; en este sentido, la competitividad puede construirse y desarrollarse.

En realidad, la competitividad alude a la capacidad relativa de las empresas o naciones para vender bienes o servicios aumentando progresivamente la cuota en los

mercados locales o extranjeros, aumentando los beneficios y asegurando el desarrollo sostenible de la producción²²¹.

Para expandir y dinamizar las ventas al extranjero es importante que la estructura de exportaciones deje de depender de unos pocos productos, es necesario diversificar la estructura de exportaciones de la economía, lo cual podría lograrse a través de una reestructuración productiva²²². En este sentido, es necesario implementar políticas económicas orientadas al sector externo, así como elevar las capacidades productivas como vía para mejorar la competitividad.

Para esto es importante la estabilidad macroeconómica (en precios, en déficit fiscal, en tipo de cambio, empleo, entre otros); políticas sectoriales de apoyo a ramas estratégicas y generar condiciones factoriales²²³ (inversión sostenida en educación, investigación -base científica- infraestructura, entre otros).

1.1 Comportamiento y evolución de las exportaciones

La venta de productos salvadoreños hacia el exterior se ha caracterizado por ser poco dinámica. Podría considerarse que el mantenimiento de un tipo de cambio fijo y sobrevaluado (en contradicción con las indicaciones hechas desde los PAE y PEE de establecer tipos de cambio competitivos o devaluados) ha influido negativamente en las exportaciones.

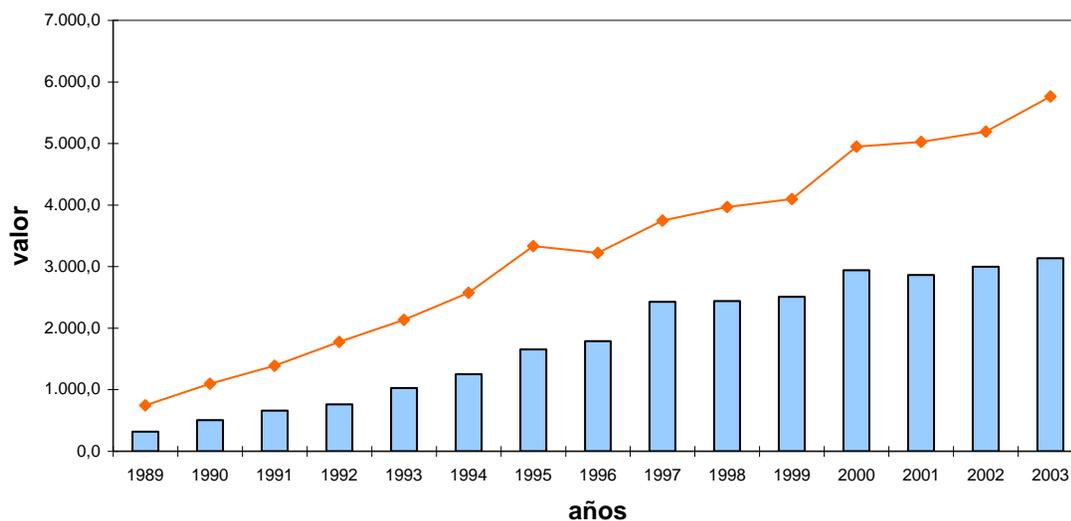
²²¹ Segura, julio: La Competitividad de la Industria Española.

²²² Rosales, O. Op. Cit. P. 36.

²²³ Porter, Michael (1990): La Ventaja Competitiva de las Naciones. Revista INCAE Vol. IV N°2.

Gráfico 10

El Salvador: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial, 1989-2003.
(Millones de US\$)



Banco Central de Reserva de El Salvador.

Un tipo de cambio con esas características, provoca pérdida de competitividad-precio de las mismas, pues aunque las exportaciones han tenido variaciones positivas no se ha logrado alcanzar el dinamismo que se tuviera en décadas pasadas²²⁴ y mantienen un nivel claramente insuficiente como para generar un saldo superavitario en balanza comercial.

Esto refleja que el mantenimiento del tipo de cambio sobrevaluado resta competitividad-precio a las exportaciones y que los incentivos, principalmente a exportaciones no tradicionales no han sido suficientes para incrementar el valor total de las mismas.

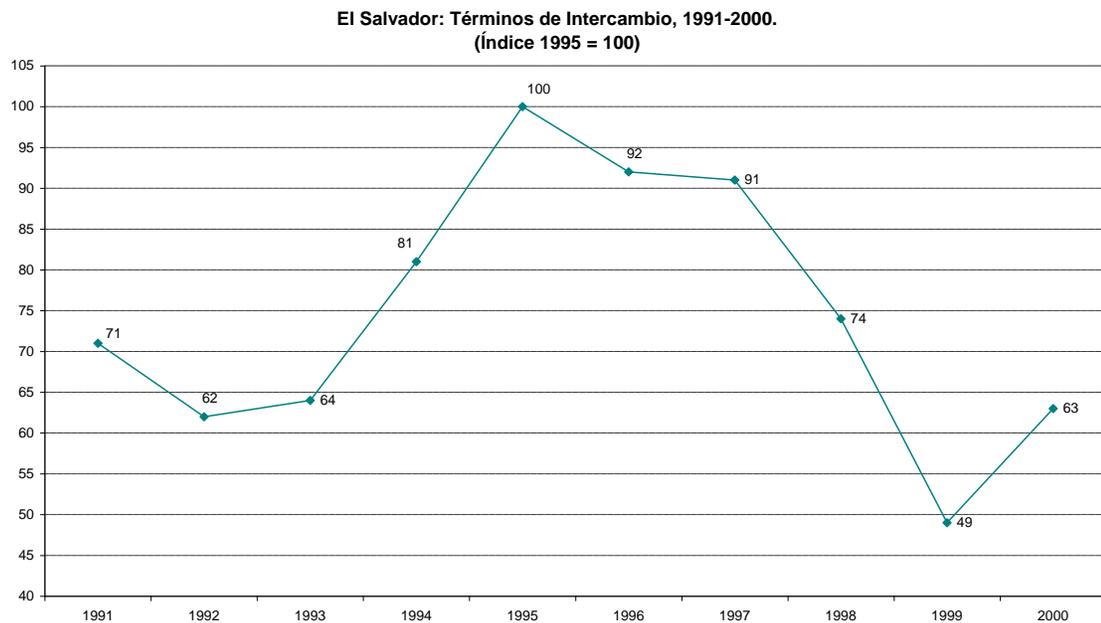
Cabe señalar, que aunque en el primer quinquenio de la década de los 90's las exportaciones totales crecieron a

²²⁴ Alas, C. Op. Cit. P.51.

tasas elevadas (32% en promedio), desde 1996 hasta el año 2000 sólo crecieron 12.9% en promedio, y entre 2001 y 2003 únicamente un 2.2%. Esto sugiere que los beneficios que traería consigo la desgravación arancelaria no se han presentado en el conjunto de la economía en cuanto al aumento de las exportaciones y del producto.

La pérdida de valor de las exportaciones con respecto a las importaciones se ha intensificado, principalmente a partir de 1996 y se ha profundizado aún más a partir de 1999 con la caída de los precios del café y el aumento de los precios del petróleo²²⁵ (ver Gráfico 11).

Gráfico 11



Fuente: BCR. Publicado en Alas, C. Op. Cit.

²²⁵ Los precios más bajos del café se registran principalmente entre 1990 y 1993 (menos de \$76 el quintal en promedio) y a partir de 1998 (cayeron casi el 30%). Para 1990 los precios del petróleo aumentaron casi 30%, entre 1995 y 1996 más del 13%, en 1999 casi 39% y en 2000 casi el 55%.

Pese a que el "Draw back", las exenciones de impuesto y la promoción de la diversificación de las exportaciones hecha por el gobierno son factores explicativos del comportamiento de las exportaciones, no puede haber desarrollo del sector externo únicamente a través de ellos.

De acuerdo a la trayectoria presentada por las exportaciones las políticas de fomento e incentivos a las exportaciones, que en general fueron establecidos desde 1990 con la Ley de Fomento a las Exportaciones, han sido insuficientes. El reintegro del 6% sobre las exportaciones no tradicionales o Draw Back, así como la devolución del IVA, no constituyen un verdadero incentivo a los exportadores debido a los dificultosos trámites que se deben realizar para obtenerlos y a las tardanzas de hasta siete meses para hacer efectiva la devolución²²⁶.

Además, "el sector exportador se encuentra preocupado por la incertidumbre de los incentivos fiscales, la marcada desventaja de éstos con los países vecinos y los altos costos de producción"²²⁷. Algunos de estos incentivos deberían desaparecer según la OMC en 2005. En el caso de las zonas francas, los incentivos están seguros hasta 2009.

La falta de políticas para reestructurar el aparato productivo y para generar competitividad tampoco permiten contar con un escenario seguro en el que se desenvuelva la actividad del sector exportador. La estructura productiva se caracteriza por la generación de productos primarios y

²²⁶ Publicado en <http://archive.laprensa.com.sv/20040901/economia/economial.asp>.

²²⁷ *Ibíd.*

textiles no importantes o no indispensables para el funcionamiento de otras economías.

Son productos que no tienen una demanda segura, pues ésta puede trasladarse con relativa facilidad a otros mercados. Además, las condiciones factoriales se corresponden con este tipo de estructura, pues no se cuenta con población capacitada o con infraestructura o instituciones que permitan desarrollar una estructura productiva para crear otro tipo de productos con una demanda más segura en el comercio internacional.

Cabe señalar que el comportamiento de las exportaciones de la economía salvadoreña, principalmente en el período de bajo crecimiento de las exportaciones (1996-2003), también se ha visto afectado por algunos factores como la evolución de la demanda externa; el comportamiento de los precios de los productos tradicionales de exportación y la política monetaria.

La evolución de la demanda externa ha perturbado el desenvolvimiento de las exportaciones porque ha sido lenta, fundamentalmente la que realiza Estados Unidos, debido a la recesión que dicha economía ha experimentado desde el decenio de los noventa, aunada a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

El comportamiento de los precios de los productos tradicionales tampoco ha sido muy favorable, fundamentalmente por las constantes caídas en el precio del café. Esto no ha llevado a aumentar las exportaciones del

grano debido a la inelasticidad precio de la demanda de este producto. Cuando el precio disminuye las exportaciones, en lugar de aumentar, tienden muchas veces a disminuir, lo cual también puede explicarse por el problema de sobre oferta a nivel mundial que experimenta este producto.

En el caso de la política monetaria, se considera que ésta no ha contribuido a mejorar la dinámica de las exportaciones debido a que se ha caracterizado por ser contractiva, lo que contribuido a frenar la expansión de crédito en la economía.

1.2 Composición de las exportaciones

Por otro lado, las exportaciones de la economía salvadoreña se han caracterizado por contar con una estructura muy concentrada y dependiente de muy pocos productos. Las exportaciones totales se clasifican como tradicionales, no tradicionales y de maquila.

Las exportaciones tradicionales se componen de café, azúcar y camarón (y antes de 1990, se incluía el algodón). Dentro de éstas, el producto más importante lo constituye el café, el cual ha tendido a condicionar el comportamiento de este tipo de exportaciones en tanto que si éste disminuye o aumenta, el total de exportaciones tradicionales tiende a disminuir o a aumentar junto a él.

Dentro de las exportaciones no tradicionales²²⁸ se integran productos tales como: aceites, medicamentos, ropa, artesanías, alimentos autóctonos, productos agrícolas (melones, limones, piñas, okra, etc.), papel higiénico, preparaciones alimenticias, artículos de confitería, preparaciones lubricantes, entre otros. Ninguno de los bienes antes mencionados tiene individualmente un peso muy significativo dentro del total de las exportaciones no tradicionales.

En lo que respecta a maquila, se considera que ésta se caracteriza por utilizar insumos y tecnología en gran parte importados, emplear fuerza de trabajo local de los países en que se instala y destinar su producción a la exportación. En esencia es un actividad clasificada entre los Producto no Tradicionales de Exportación, pero dada la importancia que tiene en el total de exportaciones, para efecto de estudio, se le puede considerar como un sector singular, por lo que acá se le analiza en forma separada de las exportaciones no tradicionales.

Dentro de maquila en El Salvador, se producen chips electrónicos, señuelos plásticos, maletines, prótesis dentales, carteras y principalmente las prendas y complementos de vestir.

Con la finalidad de constatar si se ha dado algún cambio en la estructura de exportaciones de la economía salvadoreña en cuanto a participación de los diferentes rubros de exportación y, de esta manera, observar algún posible

²²⁸ Los principales mercados destino de estas exportaciones son Estados Unidos y Centroamérica.

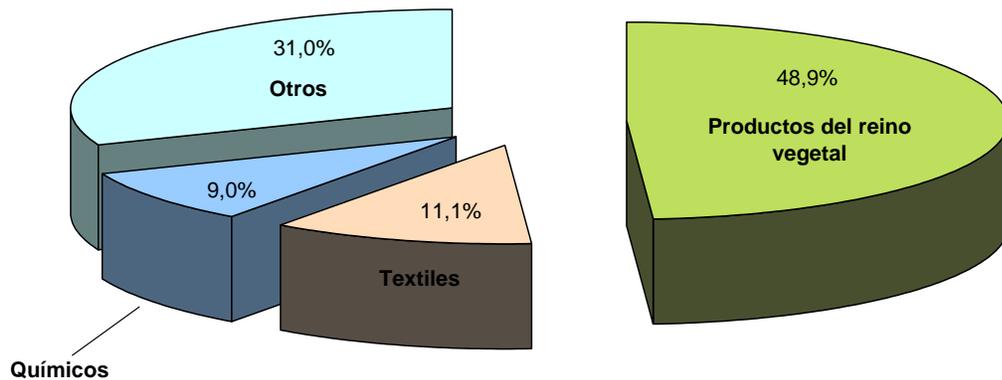
efecto que los incentivos a la exportación han tenido sobre la evolución del comercio exterior, se presenta la estructura de las exportaciones para tres años.

Se seleccionó 1989 para observar la estructura vigente en el año en que se implementaron las políticas de apertura comercial. Luego, se observa la estructura de 1996 para establecer si existe algún cambio después de siete años de apertura y, finalmente, se seleccionó 2003 para observar la estructura de exportaciones más reciente y constatar algún cambio después de catorce años de haberse iniciado la apertura comercial en el país.

En la década de los 70's y 80's existía predominio de las exportaciones tradicionales sobre las no tradicionales y de maquila. Aún en los años 1989 y 1990 las exportaciones tradicionales eran las más importantes dentro del total tal y como se muestra en el Gráfico 12.

Gráfico 12

El Salvador: Estructura de las Exportaciones, 1989.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Como puede observarse, los productos del reino vegetal constituyen la mayor proporción de las exportaciones totales para 1989 alcanzando casi el 50% de las mismas. Además, dentro de esta categoría sobresale principalmente el café en diversas formas, el cual aporta el 95% dentro de estos productos y 46.3% del total de las exportaciones.

Seguido de los productos vegetales se encuentran los materiales textiles y sus manufacturas con el 11.1% del total. Cabe señalar que dentro de este rubro no existe una rama significativa en cuanto a participación, sino varias ramas con pequeñas aportaciones, tales como toallas, ropa de cama, mesa y de cocina (2.6% del total); artículos de vestuario (1.7% del total), entre otros.

Por otro lado, productos no tradicionales como los de la industria química constituyen el tercer componente

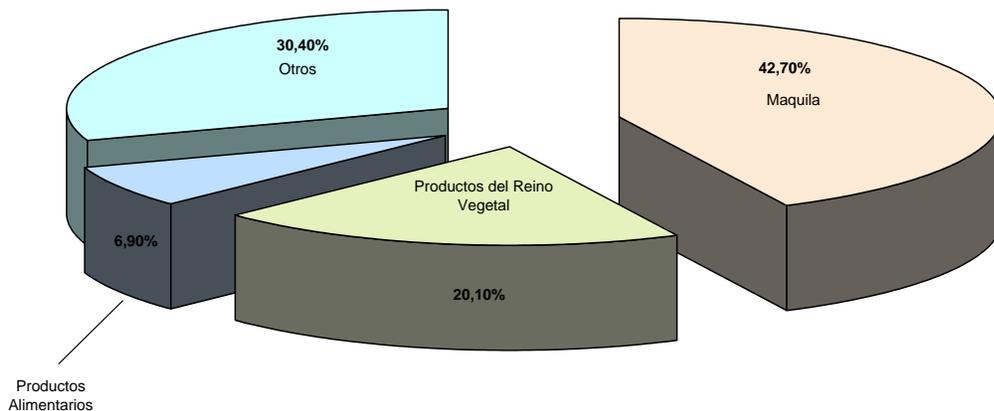
importante de las exportaciones con un 9.0% de participación. Dentro de éste destacan, principalmente, los medicamentos empleados en medicina o veterinaria (con 46% de participación en este rubro y 4.1% del total de las exportaciones).

En "otros" (31% del total) se reúnen, papel y artículos de papel y cartón (6.2%); productos de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco (5.7%); metales comunes y sus manufacturas (4.8%), entre otros.

A partir de 1996, se observa una reestructuración de las exportaciones con relación a 1989 como se observa en el Gráfico 13, ya que los productos más representativos en el total de las exportaciones ya no son los agropecuarios sino los de la maquila.

Gráfico 13

El Salvador: Estructura de las Exportaciones, 1996.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

A siete años de haberse comenzado la apertura comercial, los productos del reino vegetal han perdido más del 20% de participación en el total de exportaciones; el café sigue manteniéndose con la mayor proporción dentro del rubro (94.15%) aunque también cayó más de 20% en el total de exportaciones (18.95%). Este ha sido en parte el resultado del sesgo antiagropecuario de la política económica aplicada en la economía salvadoreña, ya que se ha priorizado en otros sectores²²⁹.

En este sentido, puede sostenerse que parte de la participación del sector agropecuario en el comercio internacional fue ocupada por la maquila²³⁰, la cual mostró una participación de 42.7%. Esto sugiere que la eliminación de los aranceles a la importación de productos vinculados con las actividades de la maquila y la eliminación de los aranceles a las exportaciones en general desde 1992, promovieron este desenvolvimiento de las exportaciones de maquila.

Cabe señalar, que los productos no tradicionales siguen manteniéndose con una participación baja dentro de la estructura de exportaciones. La industria química ya no aparecen como tercer componente importante de las exportaciones para 1996, en su lugar se encuentran los productos de las industrias alimentarias con 6.9% del total de exportaciones. Aquí sobresalen el azúcar sin refinar y

²²⁹ Moreno, Raúl (1999): Más allá de la santa estabilidad macroeconómica: los desequilibrios sociales y ambientales. Desafíos para el próximo quinquenio. Alternativas para el Desarrollo. FUNDE. P. 11.

²³⁰ Las exportaciones de maquila tomaron mayor protagonismo, principalmente a partir de 1995.

los demás productos de las industrias alimentarias con 1.76 y 1.44% de participación en el total respectivamente.

No obstante la diferencia es mínima, debido a que los productos químicos cuentan con 6.8% de participación (casi tres puntos menos con relación a 1989). Dentro de éste destacan, los medicamentos preparados para usos terapéuticos y profilácticos (con 37.6% de participación en este rubro y 2.5% del total de las exportaciones).

En "otros" (30.4% del total) se engloban las materias textiles y sus manufacturas (5.5%), el cual figuraba para 1989 entre los tres más importantes; pasta de madera, papel y cartón, sus desechos manufacturas y aplicaciones (3.4%), entre otros.

En general, los productos no tradicionales como los mencionados en los párrafos precedentes, han mantenido un comportamiento relativamente estable y creciente, aunque no son muy importantes como parte del total de exportaciones comparados con otros productos; durante los primeros cinco años del decenio de los noventa la participación de los productos no tradicionales en el total de exportaciones ha sido, en promedio, de 43%.

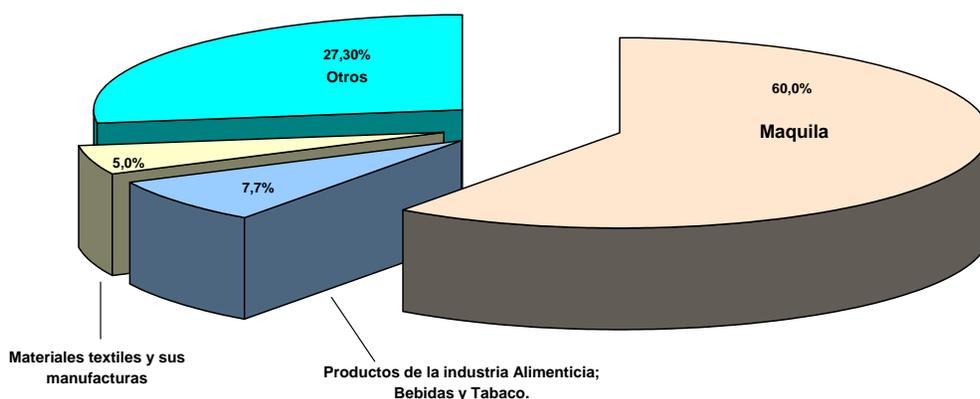
En conclusión, después de siete años de apertura comercial, las exportaciones experimentaron una reestructuración ya que los productos tradicionales cedieron en cuanto a participación ante los productos de la maquila, la cual ha venido a destacarse más que cualquier otro rubro. La desgravación arancelaria provocada con la apertura

comercial puede haber incidido en este comportamiento ya que este tipo de industria se caracteriza por contar con un alto componente importado.

Por otro lado, para 2003, se observa la consolidación del cambio en la estructura de exportaciones de la economía salvadoreña, del predominio de la maquila como principal producto de exportación y de la disminución de la participación de las exportaciones tradicionales en el total de exportaciones tal como lo refleja el Gráfico 14.

Gráfico 14

El Salvador: Estructura de las Exportaciones, 2003.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

A 14 años del inicio de la apertura, la maquila integra a más de 60% de las exportaciones. Así, puede establecerse que los incentivos por el lado del fomento de las exportaciones han tenido mayor importancia para este rubro

que para cualquier otro. Además, puede considerarse que la reducción de los aranceles ha sido aprovechada en este sector ya que como ya se ha mencionado depende mucho de insumos importados.

Las exportaciones de maquila se caracterizan por aprovechar también la apertura comercial de otras economías, pues dependen principalmente de la demanda estadounidense (motivada por la adhesión de El Salvador a regímenes arancelarios preferenciales como la ICC y el SGP. Como se vio en el capítulo dos, con estos se da exoneraciones arancelarias a los países industrializados para poder importar productos originarios de los países subdesarrollados) y se caracterizan, además, por contar con un alto componente de importaciones.

En lo que respecta a las exportaciones no tradicionales, se observa que éstas siguen teniendo poco protagonismo en el total de exportaciones; después de haber contado con una participación promedio de más del 40% en los primeros cinco años de los noventa, en el segundo quinquenio su participación cayó más de 16%.

Además, ninguno de sus productos ha llegado a ser representativo en el total de exportaciones de la economía a pesar de los intentos por promoverlos. Por ejemplo, pese a la política de promoción de bienes agrícolas no tradicionales que se realizó sobre todo durante el primer quinquenio de los noventa, estos constituyen sólo un

pequeño porcentaje del total y se caracterizan por presentar fluctuaciones erráticas²³¹.

Una de las principales razones por las que las exportaciones no tradicionales no tienen una mayor participación en el total de exportaciones es que las economías industrializadas brindan protección y apoyo a la producción de bienes como estos, fundamentalmente a los agrícolas.

Por otro lado, los productos de las industrias alimentarias ocupan en esta ocasión el 7.7% del total de las exportaciones. Además, sigue apareciendo como producto más significativo el azúcar sin refinar (1.5% del total), a la cual le sigue productos a base de cereales obtenidos por insuflato o tostado (1.4% del total).

A diferencia de 1996, cuando los materiales textiles y sus manufacturas no figuraban dentro de los productos de exportación más importantes, para 2003 estos vuelven a integrarse como parte de los productos relativamente sobresalientes, pues para dicho año llegan al 6.0% del total de exportaciones. Aquí el producto más importante es la ropa interior y complementos de vestir con 42% del total de exportación de textiles y 2.1% del total de las exportaciones en general.

Finalmente, en "otros" (27.3% del total) se integran productos no tradicionales como los productos de las industrias químicas (4.8%), el cual desaparece de los tres

²³¹ Alas, C. Op. Cit. P. 58.

lugares más importantes dentro de la estructura; y productos tradicionales como productos del reino vegetal (4.5%), el cual figuraba para 1989 y 1996 entre los tres más importantes; fue el más importante para 1989 y el segundo más importante para 1996.

Aspectos climatológicos, la caída de los precios del café²³², sus problemas de sobre oferta a nivel mundial aunado a políticas económicas que han desestimulado la actividad agropecuaria, han provocado la caída de las exportaciones tradicionales.

El sesgo antiagropecuario de la política económica, los problemas de la estructura productiva, la inelasticidad de la demanda de café en el extranjero y la sobreproducción del grano, han desatado una severa crisis en el sector del producto tradicional más importante, con consecuencias económicas y sociales²³³. Desde que se desató la crisis, las exportaciones tradicionales pasaron de 25% del total de exportaciones en 1997 a 17% en 1998 y hasta 5.2% en 2003.

La estructura de exportaciones ha experimentado cambios que se relacionan principalmente con la aportación de los diferentes sectores al total de exportaciones. El sector

²³² Entre 1985 y 1989 los precios fluctuaron entre \$107.00 y casi \$200.00; mientras que desde 1990 hasta 1993 los precios internacionales fluctuaron entre los \$60.00 y los \$80.00. En 1994 comienza una racha de recuperación de los precios, pues entre dicho año y 1998 el precio estuvo por el orden de los \$120.00 a \$185.00. Pero a partir, precisamente, de 1998 el precio internacional comienza a descender como resultado de la crisis que se avecinaba.

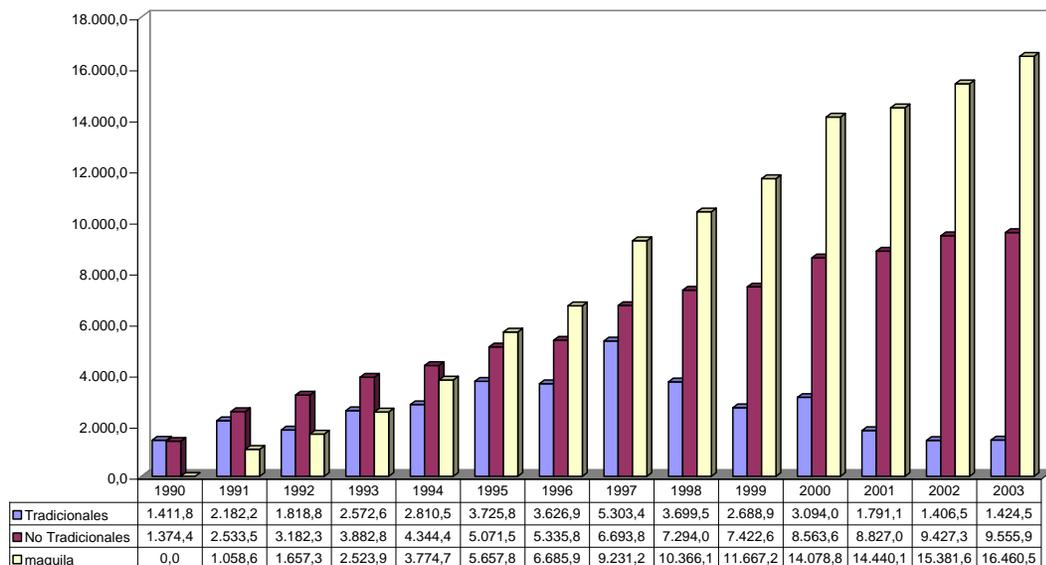
²³³ A partir de 1998, los precios del café empezaron a decaer como resultado de la sobreproducción mundial originada en Vietnam. Como consecuencia de esto el caficultor se vio obligado a reducir las actividades en el manejo tecnológico de la finca, para tratar de recuperar algo de la rentabilidad en lo que todavía se consideraba el negocio de la caficultura. Así, la productividad se redujo hasta 10.1 qq oro/mz en la cosecha 2000/2001.

más importante hasta 2003 es la maquila, seguida de las exportaciones no tradicionales y de las tradicionales.

Pero el cambio no refleja que haya habido diversificación de exportaciones, son los mismos productos con diferente participación (ver Gráfico 15). La simple reducción arancelaria quizás no sea suficiente para que las nuevas exportaciones se desarrollen, de ahí la importancia de una política de apoyo a las nuevas ideas productivas²³⁴.

Gráfico 15

El Salvador: Composición de las exportaciones, 1990-2003.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

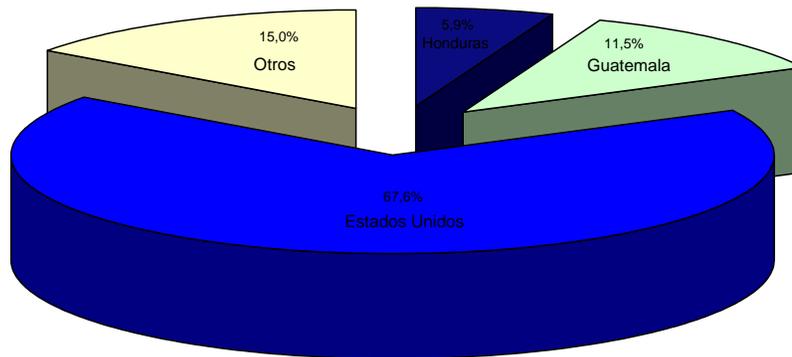
Además, tampoco hay variedad en cuanto a los principales demandantes de los productos de exportación, ya que se depende de la demanda hecha más que todo por Estados Unidos

²³⁴ FUSADES: Pronunciamento frente a El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Publicado en <http://www.paginasamarillas.com.sv/economia.asp?id=1>

y Centroamérica. Su demanda se concentra, principalmente, en maquila (para Estados Unidos) y productos no tradicionales (para Centroamérica)²³⁵. En el Gráfico 16 se reflejan los principales destinos de las exportaciones salvadoreñas.

Gráfico 16

El Salvador: Principales Mercados Destino para las Exportaciones, 2003.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

1.3 Evolución y composición de las importaciones

Como ya se ha señalado, en la medida en que la estructura productiva de un país o parte de ella, la de exportaciones

²³⁵ Alas, C. Op. Cit.

por ejemplo, sea dependiente de insumos importados, con una desgravación arancelaria se esperaría el aumento de las importaciones de insumos.

Las importaciones son los bienes y servicios que son comprados por un país a otro a través del comercio internacional. Por lo general, las importaciones han estado sujetas a diversas clases de controles arancelarios y no arancelarios.

Con la apertura comercial se tienden a eliminar este tipo de controles al comercio, estimulando así el aumento de las importaciones. Si la estructura productiva de una economía es muy dependiente de las importaciones, dicha desgravación arancelaria podría ayudarle a incrementar tanto las importaciones como la producción total de bienes.

Aunque esta situación se convierte en un importante cuello de botella para la economía nacional, en tanto que no desarrollaría su capacidad de producir los bienes transables que importa. Con la reducción de la dependencia de las importaciones se permite el crecimiento de la producción industrial, la expansión de la demanda interna, y una reducción del coeficiente de importaciones de la industria (participación relativa de las importaciones en el producto industrial)²³⁶.

Al lograr esto se expande el mercado interno por medio del aumento de la fuerza de trabajo, salarios y financiamiento estatal para industrias de bienes de consumo. Así, se

²³⁶ <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/espanhol/economia/industri/substimp/apresent.htm>

desarrolla también la inversión del Estado en la industria, por medio del financiamiento, creación de bancos (crédito industrial)²³⁷.

Tal y como se ha mencionado, la estructura de producción de la economía salvadoreña se caracteriza por ser dependiente de bienes importados. Algunos de las principales ramas son altamente dependientes de las materias primas, bienes de capital y bienes de consumo final producidos en el resto del mundo. Por ejemplo, agricultura caza silvicultura y pesca importa el 26.7% de los bienes que utiliza en su proceso productivo; la industria manufacturera el 52.8%; productos de la minería el 84.2% y transporte, almacenamiento y comunicaciones el 11.7%.

Con el objetivo de observar algún posible efecto que la desgravación arancelaria haya tenido sobre la evolución del comercio exterior, a través de algún cambio en la estructura de importaciones de la economía salvadoreña, se presenta la estructura de las importaciones para los años de 1989,1996 y 2003.

Al igual que en el análisis de las exportaciones se seleccionó 1989 para observar la estructura vigente en el año en que se implementaron las políticas de apertura comercial. Luego, se observa la estructura de 1996 para establecer si existe algún cambio después de siete años de apertura y, finalmente, se seleccionó 2003 para observar la estructura de importaciones más reciente y constatar algún

²³⁷ <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/indarg.htm>

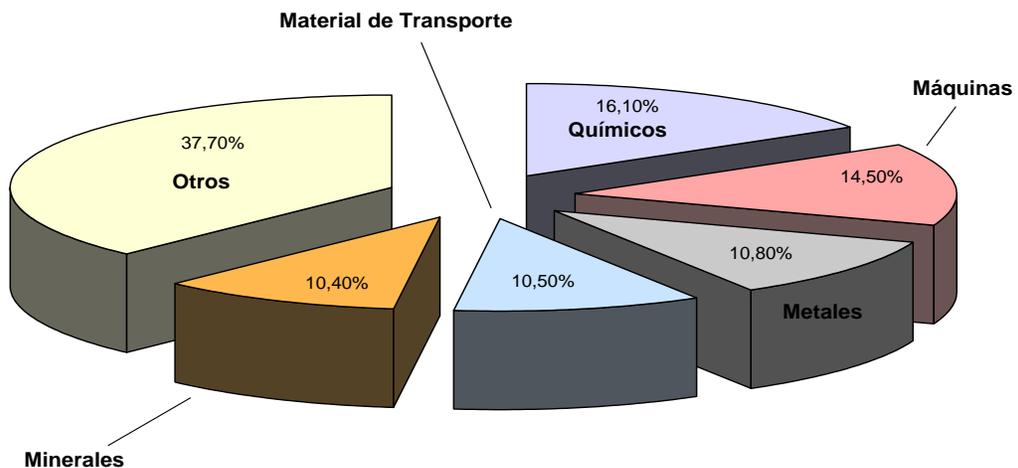
cambio después de catorce años de haberse iniciado la apertura comercial en el país.

Además, se analiza 1989-1995 para analizar el comportamiento de las importaciones en el período de máximo crecimiento del PIB en esa década y 1996-2003 para analizar el comportamiento de las mismas en el período de bajo crecimiento de la economía.

Los productos con mayor participación para 1989 son los relacionados con las industrias químicas y conexas (16.1%). Dentro de éste destaca, fundamentalmente, los productos químicos inorgánicos y orgánicos (4% del total de importaciones) y los medicamentos empleados en medicina o veterinaria (3.7%), como lo muestra el Gráfico 17.

Gráfico 17

El Salvador: Estructura de las Importaciones, 1989.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Las máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos son el segundo componente más importante con 14.5% del total. Aquí sobresalen las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos (9.2%) y las máquinas y aparatos electrónicos y objetos para usos electrodomésticos (5.4%).

Por otro lado, los metales comunes y sus manufacturas²³⁸, el material de transporte²³⁹ y los productos minerales²⁴⁰ tienen una participación en el total de las importaciones de 10.8, 10.5 y 10.4% respectivamente.

Cabe señalar que con las políticas de desgravación implementadas desde 1989 (y las de simplificación de trámites de comercio exterior) se reducían el número de tramos arancelarios de 35 a 9 y establecían un arancel techo más bajo para los diferentes tipos de bienes procedentes del exterior (se redujo el arancel a 1% para todos los bienes intermedios y de capital, y a 15% los bienes de consumo final).

Desde 1989 hasta 1995 la tendencia de las importaciones fue al alza, éstas crecieron en promedio aproximadamente 29% en ese periodo. Con la desgravación y las otras medidas para eliminar las trabas al comercio exterior, se pudo haber propiciado el comportamiento creciente presentado por las importaciones, fundamentado en la dependencia de la estructura productiva por los bienes del exterior.

²³⁸ Aquí destaca el hierro, acero y sus manufacturas básicas (6.3%)

²³⁹ En este sobresalen los automóviles de pasajeros (3.9%) y los vehículos para transporte de carga (2.3%).

²⁴⁰ Aquí destacan los aceites crudos de petróleo, 7.5% del total.

Así, desde 1989 hasta 1995 la economía salvadoreña creció entre el 6% y 7% (las mayores tasas de crecimiento para esa década). En esta época, en la que se importó mayor cantidad de bienes, posiblemente se demandó en mayor medida aquellos bienes relacionados con la actividad productiva, pues éstos eran lo que podrían comprarse a una menor tasa.

Cabe señalar, que otro posible factor que incidió en el comportamiento de las importaciones, es que en este periodo el crédito se expandió más que en otras épocas, alcanzando tasas de 37% y 32%, en 1992 y 1995 respectivamente y de 20.7% y 28.2% en 1993 y 1994 respectivamente²⁴¹. Desde 1989 hasta 1995 el principal destino del crédito estuvo vinculado con el sector del comercio (38% en promedio); el sector de la industria (22% en promedio); el sector agropecuario (16% en promedio) y desde 1992 hasta 1995 con el sector de construcción y vivienda (aproximadamente 13% en promedio).

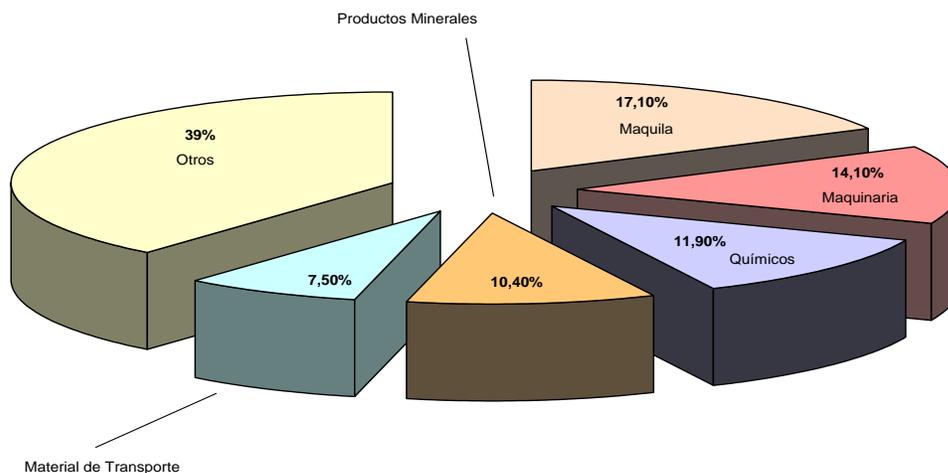
Por otro lado, para establecer si existió algún cambio después de siete años de apertura se presenta la estructura de importaciones para 1996 analizando el comportamiento de las mismas en el período de bajo crecimiento económico de El Salvador, 1996-2003.

Para 1996 se da un cambio en la composición de las importaciones de la economía salvadoreña, el cual se manifiesta principalmente en la incorporación de la maquila a los productos de importación más importantes, tanto así que se constituye en el principal producto de importación para dicho año como se observa en el Gráfico 18.

²⁴¹ Alas, C. Op. Cit. P. 50

Gráfico 18

El Salvador: Estructura de las Importaciones, 1996.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Seguido de la maquila, se mantiene en segundo lugar la maquinaria y aparatos mecánicos eléctricos con 14.10%. En este rubro resaltan las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos con el 9.15% del total y las máquinas y aparatos electrónicos y objetos para usos electrodomésticos (5.0%).

Cabe señalar que a pesar de tener importancia dentro de la estructura de importaciones, los productos químicos²⁴² y el material de transporte²⁴³ han disminuido su participación en este año, ya que sólo representan el 11.9% y el 7.5% respectivamente. A diferencia de esto, los productos

²⁴² Para 1996, sobresalen principalmente los medicamentos preparados para usos terapéuticos o profilácticos (2.8%) y los productos químicos inorgánicos y orgánicos (2.3%).

²⁴³ En este caso, prevalecen los vehículos automóviles principalmente para el transporte de personas (2.8%), y los vehículos para transporte de mercancías (2.4%).

minerales²⁴⁴ siguen presentando la misma importancia (10.4%) dentro de la estructura a siete años de haber iniciado los cambios en la política comercial.

En "otros" se reúnen productos como animales vivos y productos del reino animal (6.4%); metales comunes y sus manufacturas (5.7%); materias textiles y sus manufacturas (3.8%); y pasta de madera, papel y cartón sus desechos, manufacturas y aplicaciones (3.7%), entre otros.

A partir de 1996 a pesar de la implementación de un nuevo calendario de desgravación en el que se reducían aun más los aranceles, las importaciones disminuyeron 3.2%. Probablemente esto estuvo relacionado con la evolución del Producto Interno Bruto ya que para ese año, éste creció sólo 1.8% (una de las tasas de crecimiento más baja para la década).

Así, para diferentes periodos se observa una correlación positiva ($\rho=0.61$ desde 1989 a 2003) entre la evolución de las importaciones y del PIB. De 1990 a 1995 se observó que la tasa de crecimiento de las importaciones era de casi 29%, mientras que la del PIB 6.1% (las más altas del periodo para ambas variables); para 1996 hasta 2000 el crecimiento de las importaciones cayó, ya que fue de casi 9% en promedio, al igual que el PIB, el cual creció sólo 3% en promedio para este periodo. Para 2003 la variación de las importaciones nuevamente cayó, al igual que el del PIB, ya que en promedio las importaciones sólo crecieron

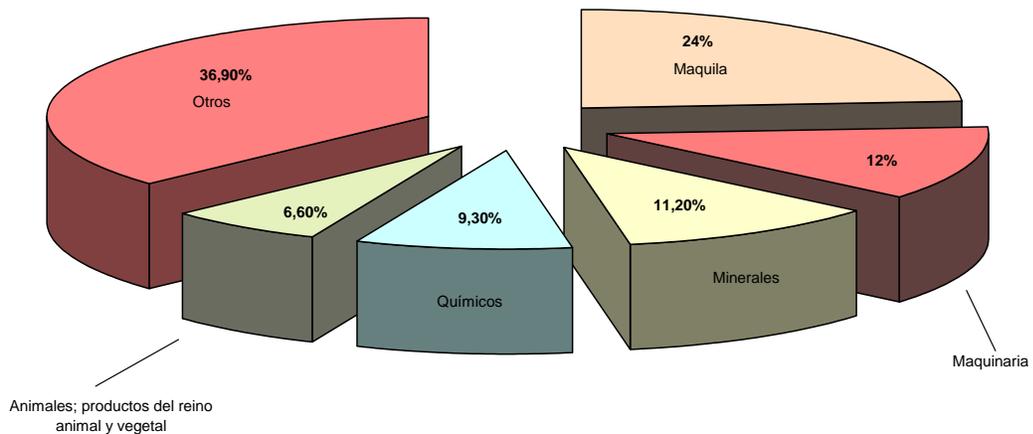
²⁴⁴ Acá continúa sobresaliendo el aceite crudo de petróleo (3.8%), y los aceites pesados (gas oil, diesel oil, fuel oil) con 3.5%.

5.3%, mientras que el PIB creció únicamente 1.9% en promedio.

Ahora bien, en la composición de las importaciones para 2003 se refleja la importancia que ha tomado la maquila como principal producto de importación después de la implementación de la apertura comercial en el país. Como ya se ha mencionado la maquila tiene un componente de insumos importados bastante alto por lo que se considera que la desgravación arancelaria podría estar siendo aprovechada principalmente en este sector, el cual importa casi un cuarto del total de productos provenientes del exterior como se muestra en el Gráfico 19.

Gráfico 19

El Salvador: Estructura de las Importaciones, 2003.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

La maquinaria y aparatos mecánicos eléctricos se mantienen como parte importante de la estructura de importación. No obstante, su participación ha disminuido respecto de los años antes mencionados (1989 y 1996), ya que su participación alcanza sólo el 12% del total. Además, en este rubro resaltan las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos con el 7.2% del total y las máquinas y aparatos electrónicos y objetos para usos electrodomésticos con 4.9%.

Cabe señalar que los productos químicos mantienen su posición en la estructura de importaciones, aunque con un porcentaje menor (9.3%). Para 2003, sobresalen principalmente los medicamentos preparados para usos terapéuticos o profilácticos (2.7%) y los productos químicos inorgánicos y orgánicos (1.4%).

En lo que respecta a los productos minerales, estos presentan mayor importancia para 2003 (11.2%) después de 14 años de cambios en la política comercial. Acá continúa sobresaliendo el aceite crudo de petróleo (3.6%), y los aceites pesados, como el gas oil, el diesel oil y el fuel oil, con 3.0%.

Además, para 2003 desaparece el material de transporte como parte de los productos de importación más importantes. Podría establecerse que en su lugar se encuentran los animales vivos y los productos del reino animal y vegetal, ya que representan el 6.6% del total. Acá despuntan el maíz con 0.94% del total de exportaciones y los frutos comestibles frescos, secos o refrigerados con 0.86%.

Finalmente, "otros" representa el resto de la estructura de importación con productos tales como material de transporte (5.9%); productos de las industrias alimenticias, bebidas, tabaco (5.6%); metales comunes y sus manufacturas (5.4%); pasta de madera, papel y cartón sus desechos, manufacturas y aplicaciones (3.8%); materias textiles y sus manufacturas (3.8%); materias plásticas, resinas artificiales, caucho natural y sintético y manufacturas de estos productos (1.7%), entre otros.

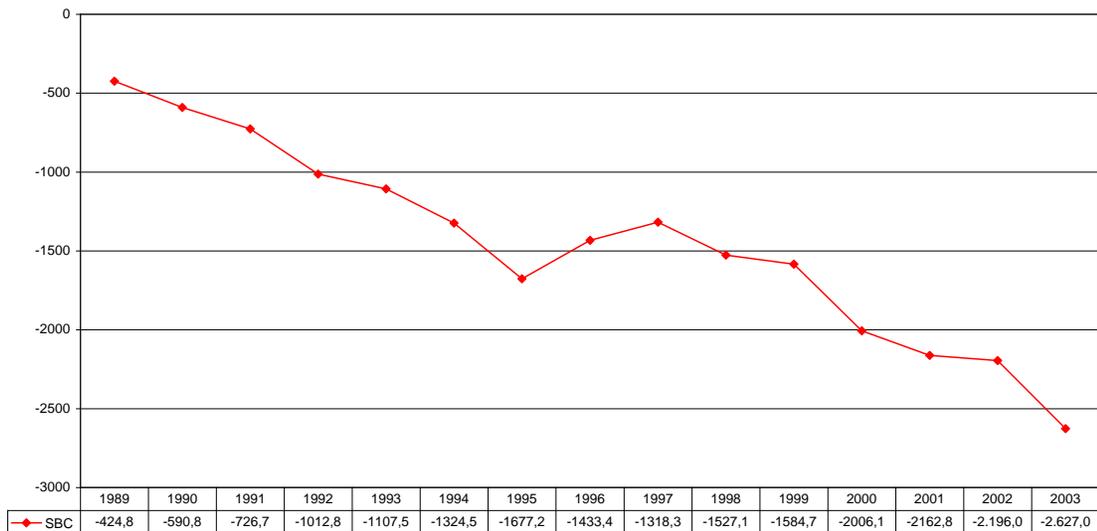
1.4 La balanza comercial y balanza de pagos

Como se mencionó anteriormente, la balanza comercial es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de una economía y forma parte de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En El Salvador, al ser las importaciones mayores que las exportaciones, se considera que se tiene una balanza comercial *desfavorable* o *pasiva*.

De esta manera, con el comportamiento presentado por las importaciones y las exportaciones puede establecerse que a pesar del crecimiento mostrado por las exportaciones y de la lenta evolución de las importaciones para algunos años, la economía salvadoreña se caracteriza por contar con un elevado déficit en su balanza comercial, el cual ha ido creciendo año con año tal como se muestra en el Gráfico 20.

Gráfico 20

El Salvador: Saldo de la Balanza Comercial, 1989-2003.



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

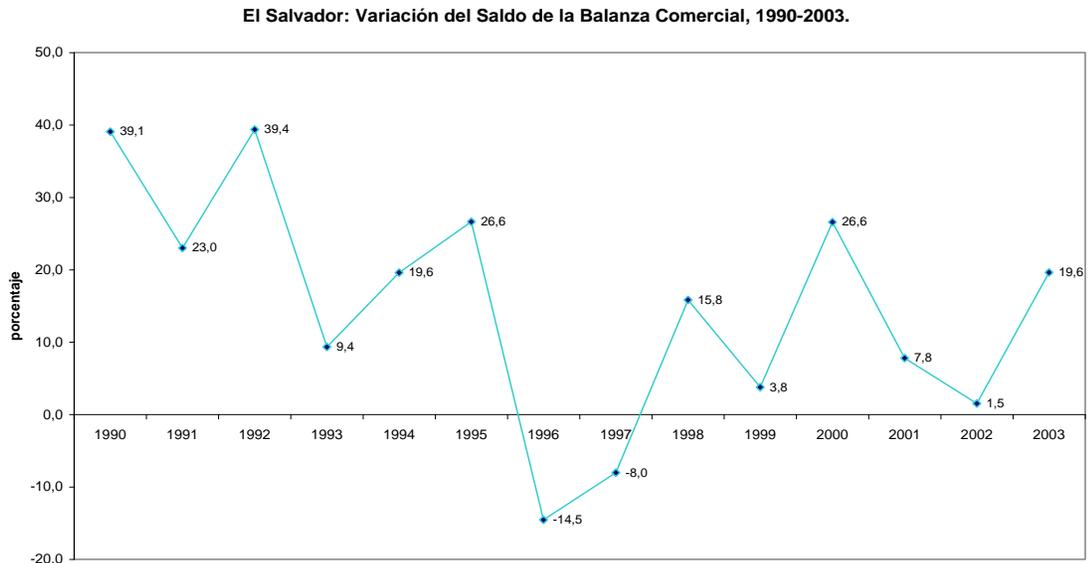
Parte del mantenimiento del déficit comercial está relacionado con el deterioro de los términos de intercambio, con la falta de competitividad del sector externo y del aparato productivo nacional, y por la dependencia a insumos y a los bienes finales importados, entre otros factores.

Cabe señalar que antes de la década de los años ochentas El Salvador se había caracterizado por mantener saldos de balanza comercial superávitarios. Hasta 2003 el escenario se presenta de manera muy diferente pues en promedio, el déficit de la balanza comercial entre 1989 y 1995 fue de más de \$900 millones; entre 1996 y 2000 de \$1,574 millones y entre 2001 y 2003 de \$2,328 millones.

El déficit de la balanza comercial ha ido incrementándose año con año (ver Gráfico 21), mientras que el saldo negativo de la cuenta corriente se observa menos elevado. Esto podría deberse, entre otras cosas a que existen

algunas variables que hacen "sostenible" el déficit de la balanza comercial; estos son: las transferencias unilaterales privadas o remesas familiares y las transferencias oficiales o donaciones.

Gráfico 21



Banco Central de Reserva de El Salvador.

Como se mencionaba antes, la balanza comercial es uno de los miembros de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la cual constituye la parte de las cuentas nacionales que contabiliza las transacciones hechas con el resto del mundo. En ella se incluyen los pagos efectuados al extranjero por la adquisición de bienes y servicios, junto con las entradas provenientes del exterior por los mismos conceptos²⁴⁵.

La balanza de pagos se compone de dos cuentas: la *cuenta corriente* y la *cuenta de capital*. La primera de ellas está

²⁴⁵ Sabino, C. Op. Cit.

integrada por la balanza comercial y la balanza de servicios, que incluye todo tipo de servicios; la cuenta de capital muestra el saldo entre las entradas y salidas de capital. El saldo final de la balanza de pagos debe ser reconciliado mediante *movimientos compensatorios* simétricos a dichos movimientos, que consisten en un aumento o disminución de las reservas internacionales que posee un país²⁴⁶.

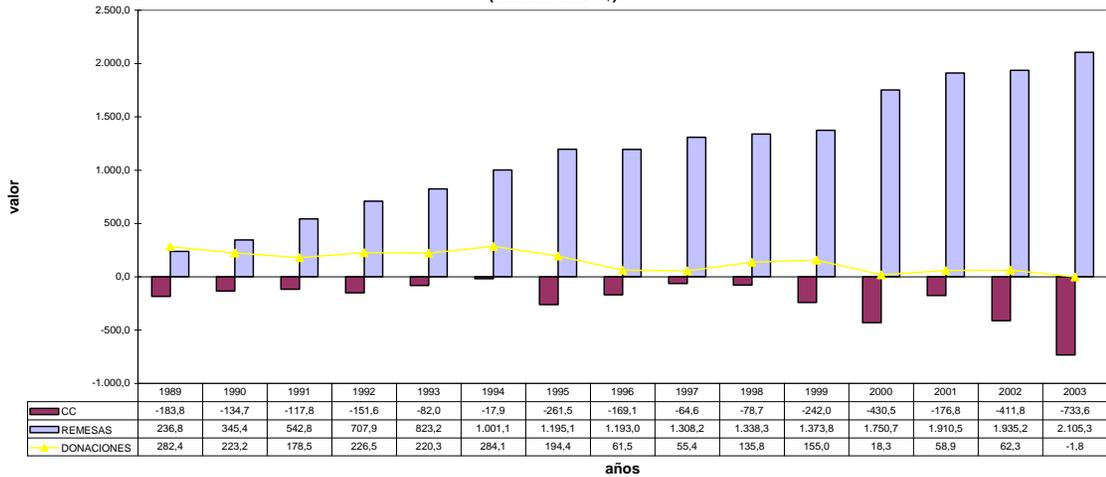
El déficit en cuenta corriente se ha mantenido por debajo de los 500 millones de dólares, de tal manera que para algunos años, éste ha tendido a anularse. Lo más probable es que dicho comportamiento es el resultado de la recepción de remesas familiares y donaciones, pues si la economía salvadoreña no recibiera dicho flujo de dinero, su déficit se incrementaría para todos estos años (ver anexo 2).

La aportación que las donaciones han tenido en la cuenta corriente ha sido de similar importancia a la de las remesas, aunque fundamentalmente para algunos de los primeros años del periodo analizado. Pero, la participación de las donaciones ha ido descendiendo, lo cual podría relacionarse con las menores aportaciones que las economías desarrolladas hicieran una vez terminado el conflicto armado (ver anexo 3).

Gráfico 22

²⁴⁶ *Ibíd.*

El Salvador: Cuenta Corriente, Remesas y Donaciones, 1989-2003.
(millones de US \$)

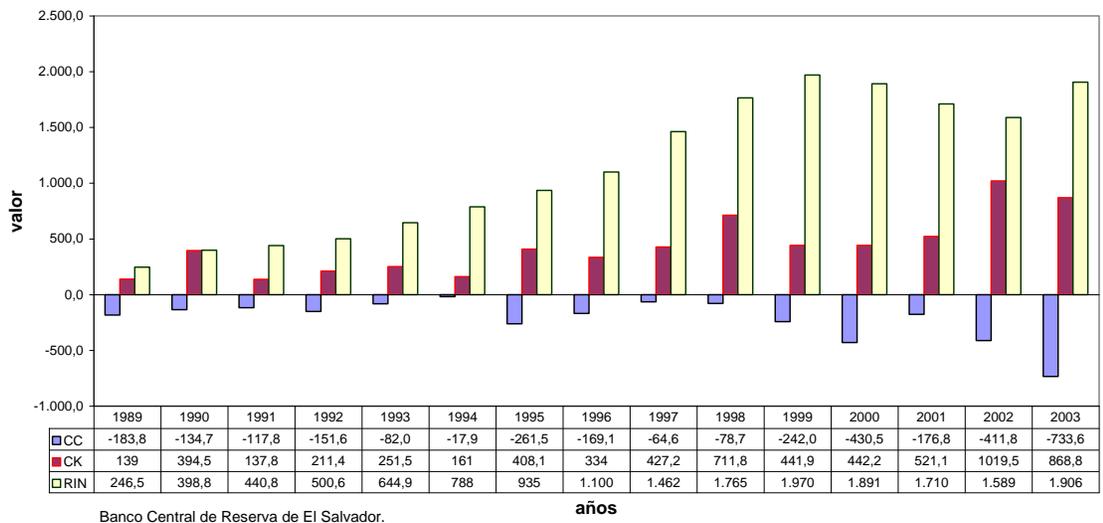


Banco Central de Reserva de El Salvador.

En el Gráfico 22 y 23 se puede observar la evolución de la cuenta corriente, la cual como antes se mencionaba ha sido deficitaria. Por un lado la influencia del comportamiento del intercambio comercial de El Salvador con el resto del mundo ha influido para que esté presente dicha característica, pero al mismo tiempo el rol que han desempeñado las donaciones y principalmente las remesas han hecho que dicho déficit sea moderado y que tienda a anularse para algunos años.

Gráfico 23

EL SALVADOR: Balanza de Pagos, 1989-2003. (millones de US\$).



Banco Central de Reserva de El Salvador.

Esto refleja que la "tropicalización" de las políticas implementadas desde los PAE y los PEE han contribuido al desarrollo de dicho comportamiento, principalmente por los resultados de la balanza comercial debido a la liberalización del comercio, que ha tendido a favorecer más las importaciones que las exportaciones, ya que los incentivos a estas últimas no han sido suficientes para contrarrestar la falta de competitividad de las mismas (impuestas por la política cambiaria y por otros problemas relacionados con la estructura productiva de la economía).

Por otro lado, el comportamiento de la cuenta de capital ha sido relativamente estable, sólo en algunos años, como 1990, 1997 y 1998 y últimamente 2001 ha mostrado tendencia al alza.

En 1990, el comportamiento obedece a los primeros préstamos de ajuste estructural recibidos. Pero los últimos años se corresponden con el aumento de la inversión extranjera directa relacionada con las privatizaciones.

Entre 1997 y 1998 se han registraron las privatizaciones de la energía eléctrica, telecomunicaciones y el sistema de pensiones. Además, posiblemente el saldo positivo de la cuenta de capital, también se relaciona con el incremento de la inversión extranjera directa realizada en la zona franca y recintos fiscales.

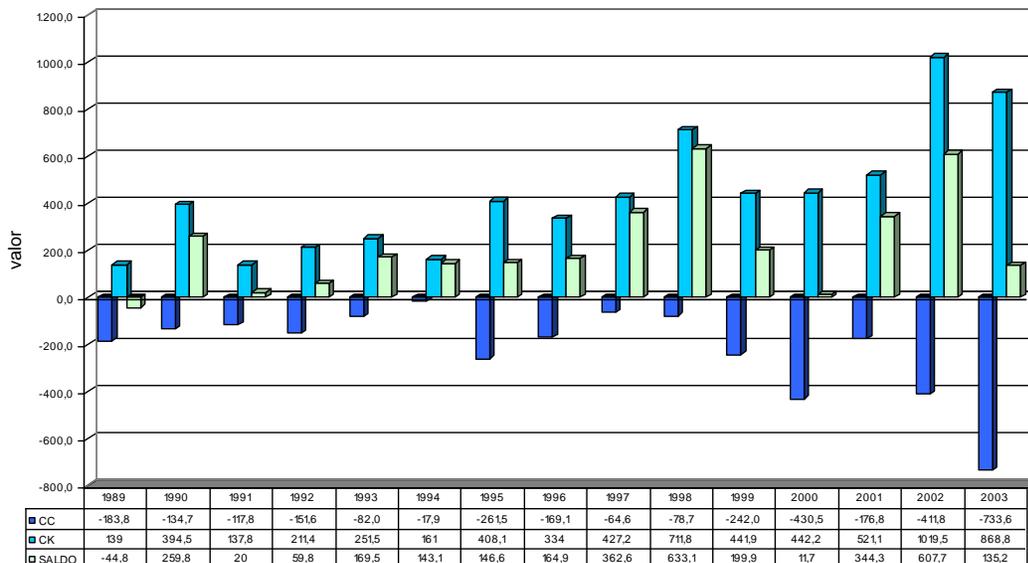
Dado el bajo déficit de cuenta corriente y los pequeños superávit de cuenta de capital, el nivel de las reservas internacionales netas ha ido aumentando desde 1991 hasta 1999 y últimamente en 2003, los mayores niveles de Reservas Internacionales netas en todo el periodo analizado se corresponden con los mayores niveles de la cuenta de capital y por lo tanto con los periodos de las privatizaciones.

Además, la tendencia creciente de las Reservas Internacionales Netas es el resultado de la aportación de las transferencias privadas y oficiales.

En este sentido, se considera que han sido variables exógenas como las remesas las que han contribuido a la relativa estabilidad en la balanza de pagos. (Ver Gráficos 24 y 25, para observar el saldo de la balanza de pagos con y sin remesas).

Gráfico 24

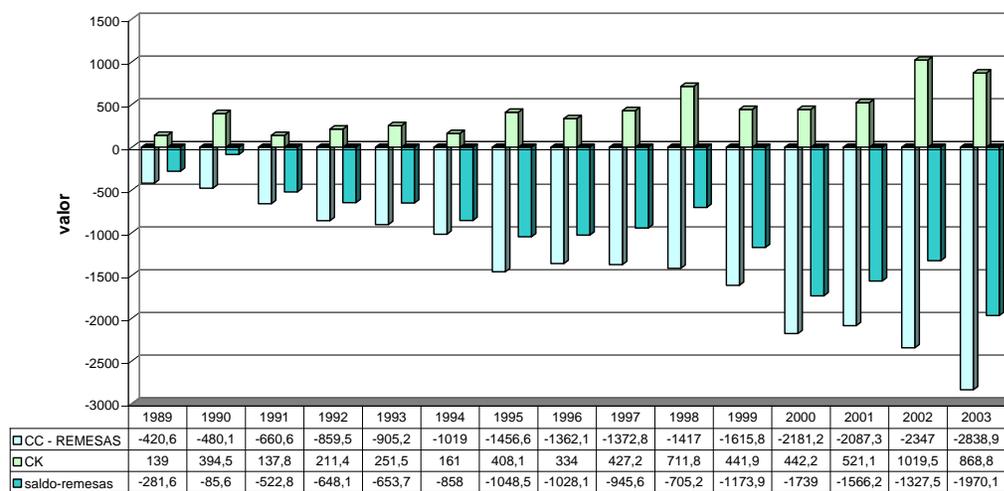
El Salvador: Saldo de la Balanza de Pagos (1989-2003).
(millones de US\$)



Banco Central de Reserva de El Salvador.

Gráfico 25

El Salvador: Saldo de la Balanza de Pagos sin Remesas, 1989-2003.
(millones de US\$)



Banco Central de Reserva de El Salvador.

2. Inversión Extranjera Directa

La apertura comercial, a través de la desgravación arancelaria, también puede influenciar el crecimiento económico de un país en la medida en que la inversión extranjera hospedada en ese país y que produce para exportar, aprovecha dicha desgravación para incrementar sus importaciones de bienes intermedios utilizados en su proceso productivo, lo cual permitiría incrementar sus niveles de producción y de exportaciones, siempre y cuando exista dependencia de la producción por insumos importados.

La inversión extranjera se refiere a la adquisición, por el gobierno o los ciudadanos de un país, de activos en el extranjero. Ésta puede asumir la forma de activos financieros o de portafolio como depósitos bancarios, compra de bonos de la deuda pública de otro país y acciones; o puede adoptar la forma de compra directa (IED) de activos tangibles como tierra, edificios, equipos o plantas productivas; o de activos intangibles como conocimientos e innovaciones²⁴⁷.

La decisión de invertir, en el caso de la inversión extranjera, no sólo depende de la rentabilidad esperada; también inciden en ella consideraciones relativas a la estabilidad política y económica del país hacia el cual se dirigen las inversiones, a la seguridad jurídica que exista, a las condiciones de infraestructura y el grado de calificación del recurso humano, entre otras cosas²⁴⁸.

²⁴⁷ Sabino, C. Op. Cit.

²⁴⁸ *Ibíd.*

Como se ha señalado, en El Salvador, se han creado diferentes incentivos a la inversión a través de algunas leyes y reformas institucionales para la promoción de las mismas. Esto se ha manifestado principalmente a través de incentivos fiscales; además, en este país los extranjeros pueden invertir en casi todas las actividades económicas nacionales.

No obstante, el comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño, y específicamente la pesca de bajura en los términos señalados en La Ley de Inversiones, son patrimonio exclusivo de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales²⁴⁹.

Por otro lado, se entiende por inversiones a aquéllos activos o recursos, ya sean en bienes tangibles e intangibles, prestación de servicios o financieros en moneda nacional o extranjera de libre convertibilidad, que se destinen a la ejecución de actividades de índole económica o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, para la producción de bienes o servicios y la generación de fuentes de trabajo²⁵⁰.

Y por inversiones extranjeras a aquéllas inversiones efectuadas con activos o recursos, ya sean en bienes tangibles e intangibles, prestación de servicios o financieros en moneda de libre convertibilidad, transferidos del exterior por inversionistas extranjeros. Además, un Inversionista Extranjero es la persona natural y jurídicas extranjeras y los salvadoreños radicados en el

²⁴⁹ Ley de Inversiones, art. 7.

²⁵⁰ *Ibíd.* Art.2.

exterior por más de un año ininterrumpido, que realicen inversiones en el país²⁵¹.

Con la Ley de Inversiones se le da otra ventaja al inversionista extranjero ya que en el art. 5 de la misma se establece que "los inversionistas extranjeros y las sociedades mercantiles en las que éstos participen, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas y sociedades nacionales, sin más excepciones que las señaladas por la ley, sin que puedan aplicárseles medidas injustificadas o discriminatorias que obstaculicen el establecimiento, administración, uso, usufructo, extensión, venta y liquidación de sus inversiones".

Asimismo, los inversionistas extranjeros tienen derecho a transferir sus fondos hacia el exterior; puede tener acceso a financiamiento local; tiene derecho a protección y seguridad a la propiedad; a acudir a los tribunales de justicia competentes para la solución de controversias y, principalmente, a que no se le exija ningún requisito de desempeño para realizar actividades en el país.

La legislación nacional se complementa con los Tratados de Libre Comercio (TLC), específicamente con el capítulo de Inversiones, el cual se considera uno de los más relevantes en cuanto a que permite garantizar condiciones óptimas para el desenvolvimiento de la inversión extranjera.

Para esto se establecen mecanismos como: prohibiciones a los gobiernos de establecer requisitos de desempeño a las empresas extranjeras; trato nacional, para que el

²⁵¹ *Ibíd.*

inversionista extranjero y su inversión sean tratados como nacionales; trato de nación más favorecida, obligación de dar a la empresa de un país al menos el mismo trato que se le ha concedido a otra empresa de otro país; y para asegurar lo anterior se establece la cláusula inversión-Estado²⁵².

Por esto, con los TLC sería muy difícil que se concretizaran los beneficios, citados en el capítulo dos de este trabajo, que la IED pudiera traer como la transferencia de tecnología y la generación de empleos decorosos debido a que con el TLC, específicamente entre Centroamérica y EE. UU. "se establece que ningún gobierno podrá imponer ni hacer cumplir a un inversionista o inversión extranjera una amplia gama de requisitos de funcionamiento, en una clara violación a la soberanía de los Estados, negando con ello el derecho a establecer sus propias políticas públicas en virtud de sus objetivos y prioridades nacionales"²⁵³.

Cabe señalar que al igual que La Ley de Inversiones y el capítulo de Inversiones de los TLC, otra de las normativas que ha tenido mucha importancia para el desarrollo de la Inversión Extranjera Directa en El Salvador es La Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización²⁵⁴.

Una zona Franca es un territorio en el que están ubicadas empresas que producen, fundamentalmente para exportar y que

²⁵² Moreno, Raúl (). Op. Cit.

²⁵³ Moreno, Raúl (2004): Análisis del Capítulo Diez del TLC CA-EU: Inversión. Publicado en http://www.alainet.org/active/show_text.php3?key=6461

²⁵⁴ Tiene por objeto regular el funcionamiento de las Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo (antes denominados "Recintos Fiscales"), así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que las desarrollen, administren o usen.

por lo tanto están sometidas a un régimen normativo especial. Mientras que un "Depósitos para Perfeccionamiento Activo, es un área del territorio nacional sujeta a un tratamiento aduanero especial, donde las mercancías que en ella se introduzcan para ser reexportadas, se reciben con suspensión de derechos e impuestos, para ser sometidos a procesos de transformación, elaboración o reparación y donde los bienes de capital pueden permanecer por tiempo ilimitado"²⁵⁵.

De esta manera, las maquilas, generalmente se ubican en zonas francas y ensamblan o confeccionan sólo con piezas importadas.

Este tipo de industria comenzó funcionar en El Salvador a partir de la década de los setentas, lo cual fue posible gracias a la creación de la Ley de Fomento a las Exportaciones y bajo el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional (USAID). La primera Zona Franca fue la denominada "San Bartolo". Esta fue importante hasta 1979 cuando comenzaba a manifestarse la inestabilidad política y social que resultaría con el conflicto armado²⁵⁶.

Algunos de los principales problemas que afectaban a las maquilas, generados con esta situación estaban relacionados con la discontinuidad en el flujo de energía eléctrica, las presiones sindicales y la falta de seguros para cubrir riesgos en el transporte de materias primas y productos terminados de puerto y fábricas.

²⁵⁵ <http://www.elsalvadortrade.com.sv/incentivos/html/leyzonf.html>

²⁵⁶ Alas, C. Op. Cit. Pág. 19

No fue sino hasta 1986 (con la 3ª Ley de Fomento a las Exportaciones) que se comenzó a incentivar nuevamente las inversiones de maquila, a través de incentivos fiscales y arancelarios. Pero es hasta 1989-1990 en que se pudo observar un número considerable de maquilas en el área de San Bartolo (11 en total²⁵⁷).

Para 1990 se estableció La Ley de Reactivación de Exportaciones y la Ley de Régimen de Zonas Francas y Recintos fiscales, éstas modificaron las anteriores regulaciones para que el capital privado también pudiera encargarse de la administración y propiedad de otras Zonas Francas; "el impacto de esta modificación legislativa determinó en gran parte el crecimiento acelerado de la maquila durante los noventa"²⁵⁸.

Cabe señalar que posiblemente, uno de los principales incentivos para la maquila está relacionado con el nivel del salario mínimo en El Salvador, ya que a pesar de que cuenta con el segundo salario mínimo más alto (\$144) de la región centroamericana, éste continúa siendo muy bajo²⁵⁹.

Actualmente, el número de zonas francas asciende a 16 aproximadamente: San Bartolo (San Salvador); El Pedregal (Paz); Internacional El Salvador (La Paz); San Marcos (San Salvador); El Progreso (La Libertad); Exportsalva (La Libertad); American Park (Santa Ana); LIDO (La Libertad); Santa Lucía (San Salvador); La concordia (Usulután); El Salvador Internacional Free Zone (La paz);

²⁵⁷ Moreno, Raúl (1996): La Actividad de la Maquila en la Economía Salvadoreña, Actualidad Económica, FUNDE.

²⁵⁸ Alas, C. Op. Cit. Pág. 20

²⁵⁹ Sólo le supera Costa Rica con \$318.

zona franca Santa Lucía (San salvador); INTERCOMPLEX (sobre carretera panamericana); Miramar (La Paz); Santa Tecla Free Zone (La Libertad); El Tránsito (La Libertad) y zona franca 10 (Santa Ana). Otras zonas francas son Comalapa Free Zone; Zona Franca Santa Ana y Zona Franca Agroindustrial Pipil.

Cuadro 9

ALGUNAS ZONAS FRANCAS EN EL SALVADOR
<p>EL Pedregal</p> <p>Esta Zona Franca inició operaciones en Enero de 1993, con el propósito de proporcionar edificios industriales de primera clase para empresas dedicadas a la manufactura ligera, intensiva, o a cualquier otra actividad laboral intensiva. La propiedad y administración de la zona es privada. El total del área es de 3, 500,000 pies cuadrados, de los cuales están construidos 956,904. El tipo de industria actualmente en el Sitio está relacionada con maquila de ropa y restauración de aparatos domésticos y juguetes. En la actualidad hay diecinueve empresas nacionales e internacionales operando dentro de la zona franca y estas emplean a unos 7,960 operarios.</p>
<p>American Park</p> <p>Esta zona franca se encuentra sobre la carretera Panamericana. Por esto se considera que su ubicación permite la absorción de mano de obra proveniente de San Salvador; Santa Tecla y Santa Ana. El área total de terreno es de 3.902.943 pies². American Industrial Park es miembro de Grupo Aristos, el cual es un grupo de inversión privada con más de 20 años de experiencia en el mercadeo Salvadoreño e Internacional. El Grupo esta diversificado en diferentes industrias, donde se incluye: la construcción, la inversión, servicios de alimento, el comercio, y otros^[1].</p>
<p>El Progreso</p> <p>La sociedad Parque Industrial El Progreso, S.A. de C.V. fue constituida en la ciudad de San Salvador, el día 23 de agosto de 1990 con capital extranjero y comenzó a funcionar el primero de junio de 1992. Hasta 2003, laboran dentro de ésta unos 2,800 obreros y obreras. El techo industrial es de 14,500 m², de los cuales se utiliza el 90.30% de esta capacidad.</p>
<p>San Marcos</p> <p>La construcción se inició en Noviembre de 1991. Hasta la fecha, 11 edificios han sido completados y arrendados. El área total del proyecto es 105,000 m²; de los cuales se utiliza el 100% de la misma.</p>
<p>San Bartolo</p> <p>Área Industrial: El área de Urbanización del Proyecto es de 106 manzanas, encontrándose desarrollada al 100% la urbanización. Existen veinticinco edificios o naves industriales utilizadas, que generan 9,247 y 18,494 empleos indirectos.</p>
<p>Export Salva</p> <p>La capacidad del espacio industrial es de 970,000 pies².</p> <p>El tipo de industria que opera en esta zona es maquila de Ropa (aproximadamente 7 compañías) y 6 compañías distribuidoras. Además, el tipo de industria en el Sitio es Cualquier clase de ensamblaje o industria seca. La administración de la Propiedad es Privada y es patrocinada y propiedad de la Empresa Hilasal. Existen aproximadamente 9,000 empleados.</p>
<p>INTERCOMPLEX</p> <p>Ha desarrollado su primera etapa, compuesta por 30 hectáreas, con áreas destinadas para industria, comercio, bodegas y centros de distribución. Cinco industrias multinacionales que trabajan bajo el "método de paquete completo" están operando dentro del complejo.</p>

Fuente: Elaboración propia hecha sobre la base de datos de www.elsalvadortrade.com, www.proesa.com., www.americanpark.com.sv, y de www.elpedregalsal.com.

En algunas zonas francas se está trabajando en industrias como ensamble de ropa, acabado de textiles, ensamble de componentes eléctricos, desarrollo de software y servicios de centro de llamadas. En el Cuadro 9 se presenta información acerca de algunas zonas francas.

Por otro lado, poco más del 90% de las empresas de maquila en el país son de origen textil, y el resto corresponde a empresas de logística y distribución (de hilos; prótesis dentales; accesorios para maquila; lavandería para maquila, repuestos para maquila, hilos, cajas de cartón, bordados y productos de cuero)²⁶⁰. "A principios de 2001 operaban 75 empresas en 9 zonas francas, de las cuales el 32% era de capital estadounidense, el 29% coreano; 15% era de capital salvadoreño; 9% de origen taiwanés; el resto era inversión guatemalteca, dominicana, inglesa e italiana."²⁶¹

En lo que respecta a la composición de la industria y su diversificación se tiene que las industrias de prendas textiles representan desde 1995 la mayor participación en el total (95% en promedio); seguida de la de Chips Eléctricos (1.5%); el número de empresas de ésta industria se ha mantenido constante en 2 desde 1995.

Como puede observarse en el Cuadro 10 el mayor número de maquilas están relacionadas con prendas textiles. Cabe señalar que según un informe del Banco Central de Reserva a 2002, la mayor parte de maquilas son de capital estadounidense y salvadoreño, exportando cada una

²⁶⁰ Alas, C. Op. Cit. Pág. 21

²⁶¹ *Ibíd.*

aproximadamente 58% y 23.3% del total para 1999 respectivamente.

Cuadro 10
Diversificación de la industria 1995-2000

Tipo de Industria	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Chip Eléctricos	2	2	2	2	2	2
Señuelos plásticos	1	1	1	1	1	1
Juegos Eléctricos	-	1	1	-	-	-
Alcohol etílico	1	1	1	1	-	-
Prendas Textiles	124	131	123	119	118	121
Carteras	-	1	1	1	1	1
Capelladas	1	-	-	-	-	-
Maletines	-	-	-	1	1	1
Prótesis dental	-	-	-	-	-	1
Total	129	137	129	125	124	127

Fuente: BCR, Boletín Económico No. 149. Marzo-Abril 2002.

Para dicho año el número total de empresas era 123, de las cuales 27 eran estadounidenses, 68 salvadoreñas, 4 chinas, 19 coreanas y 5 de otros países.

Cabe señalar que el sector de la maquila ha aprovechado los beneficios de la apertura comercial que El Salvador ha implementado desde 1989 con la desgravación arancelaria y con la exención de impuestos para las actividades vinculadas directamente con la maquila. Pero, esto también ha sido estimulado por las ventajas establecidas en el marco de la ICC²⁶² y del SGP, lo cual le ha permitido aumentar sus exportaciones, aunque no como se esperaba²⁶³ (ver Cuadro 11).

²⁶² Desde 1983, los Estados Unidos han otorgado preferencias unilaterales a El Salvador y otros países en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), estas preferencias se ampliaron en 2000 con la Ley de Comercio y Desarrollo aprobada en Estados Unidos. Ésta ley otorga beneficios arancelarios hasta septiembre de 2008 o hasta el momento en el que entre en vigor el ALCA.

²⁶³ Ver: http://www.sice.oas.org/ctyindex/wto/svS111c_s.asp

Cuadro 11

El Salvador: Exportaciones con arreglo a la ICC y al SGP, 1996-2001.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportaciones totales (millones de \$EE.UU.)	1.788	2.426	2.441	2.510	2.941	2.865
En el marco de la ICC (%) ^a	12,5	10,9	9,7	9,4	10,5	7,9
En el marco del SGP (%) ^b	17,8	16,1	9,5	7,2	5,4	3,8

^a Exportaciones a los Estados Unidos de América.

^b La lista de países de destino varía según los años; sin embargo los principales destinos fueron la Unión Europea, el Canadá y Suiza.

Fuente: Secretaría de la OMC en base a información proporcionada por las autoridades salvadoreñas. Publicado en http://www.sice.oas.org/ctyindex/wto/svS111c_s.asp

Además, el aporte que esta industria ha tenido en la cuenta corriente del país ha sido muy significativo, pues ha contribuido a aminorar el déficit presentado por la misma, como puede observarse en el Cuadro 12.

Cuadro 12

El Salvador: Aporte de la Industria Maquiladora a la Cuenta Corriente (millones de US\$)					
	1995	1996	1997	1998	1999
saldo CC con maquila	-261,6	-169,1	96,1	-78,7	-242
saldo CC sin maquila	-435,2	-382,6	-195	-417,8	-620,7
diferencia	173,6	213,5	291,1	339,1	378,7

Fuente: Boletín Económico BCR. N°149, 2002.

Como se muestra, la maquila ha tenido gran importancia para el sostenimiento de la cuenta corriente, ya que de no ser por ésta, el saldo negativo de la misma sería mayor para el período analizado.

La apertura comercial, a través de la desgravación arancelaria, puede influir en el crecimiento económico en la medida en que genera un estímulo para la producción re-exportable de la inversión extranjera hospedada en ese

país, siempre que ésta dependa de algunos bienes importados para producir. Lo cual permitiría incrementar sus niveles de producción y de exportaciones, siempre y cuando exista dependencia de la producción por insumos importados.

Cuadro 13

El Salvador: Aporte y participación de la Industria Maquiladora en el Producto Interno Bruto. (precios constantes 1990)							
Años	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
aporte a la industria	4,60%	5,50%	7,00%	8,00%	9,60%	10,90%	11,20%
aporte neto a las exportaciones (mill \$)	70,00	108,00	155,00	184,00	209,00	284,00	330,00
aporte al PIB	1,00%	1,20%	1,50%	1,60%	2,10%	2,50%	2,60%

Fuente: Boletín Económico BCR. N°149, 2002.

De esta manera, con la implementación de la desgravación arancelaria, y el fomento a las exportaciones, la exportación hecha por las empresas extranjeras vinculadas al sector externo, fundamentalmente las de maquila, han aumentado, no obstante el aporte al PIB no ha sido muy significativo (ver Cuadro 13).

En general, la IED (compra directa de activos tangibles como tierra, edificios, equipos o plantas productivas) en El Salvador ha tenido un comportamiento relativamente estable durante el período analizado. Como puede observarse en el Gráfico 26 desde 1989 hasta 1997 este tipo de inversión se mantuvo entre los 200 y 400 millones de dólares.

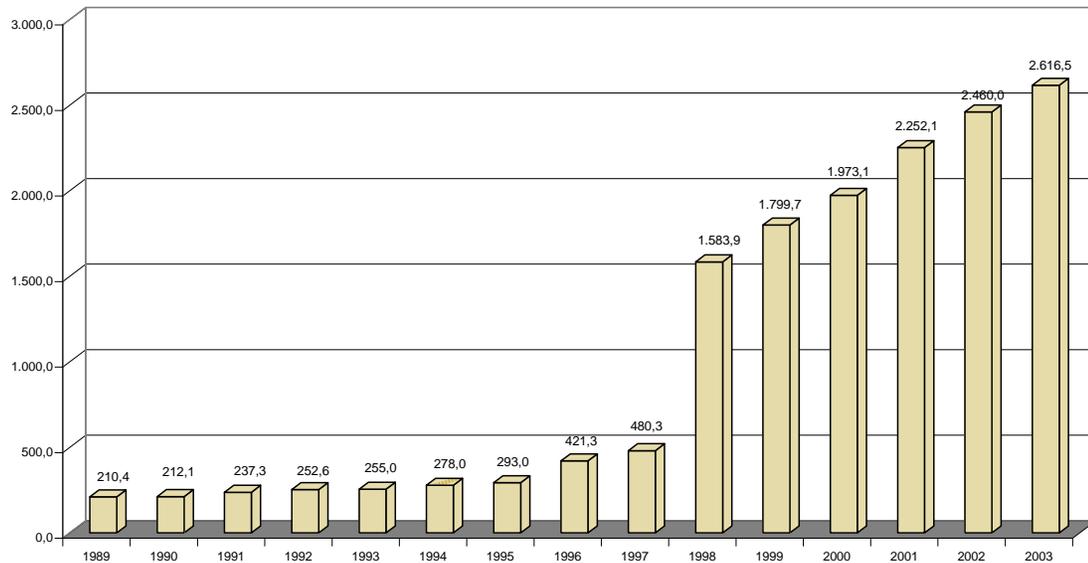
El crecimiento de la inversión extranjera directa en el país a partir de 1998²⁶⁴, no podría interpretarse como el resultado del aumento en la inversión dedicada a producción

²⁶⁴ Ver: <http://moneda.terra.com.pa/moneda/noticias/mnd16671.htm>.

de bienes para exportación, sino de inversión dedicada a servicios como telecomunicaciones y energía eléctrica²⁶⁵.

Gráfico 26

El Salvador: Inversión Extranjera Directa, 1989-2003.



Fuente: Reporte Mundial sobre Inversión, 2003. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

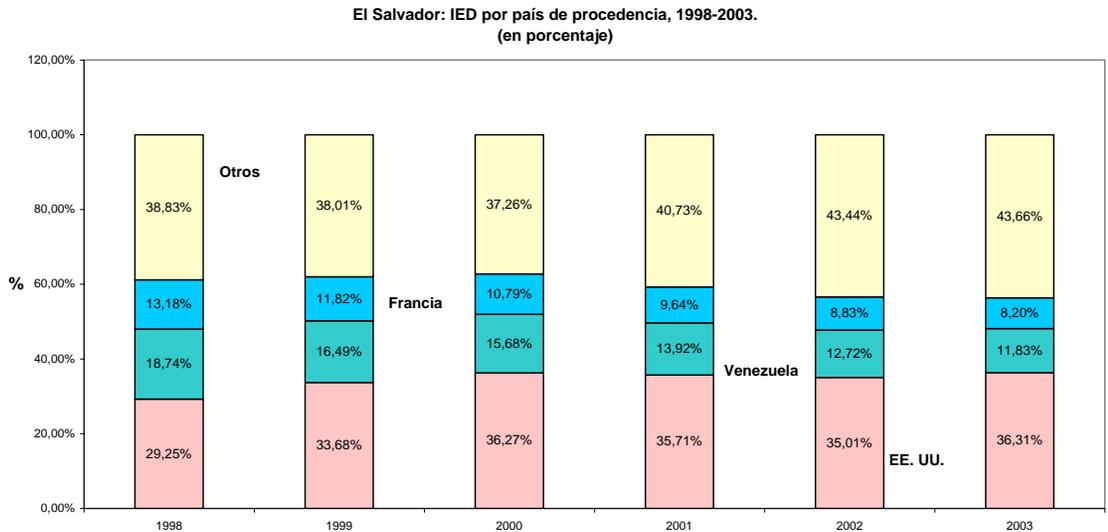
En este sentido, la IED dedicada a la producción de bienes transables, específicamente la de maquila, no ha tenido variaciones significativas con los incentivos establecidos desde 1989 (entre 1995 y 1999 el número de maquilas vario en promedio -0.22%). Lo cual se contrapone a los supuestos beneficios que traerían consigo la apertura a la inversión, a través de la supresión de las reglas y restricciones respaldada desde los PAE y PEE.

Por otro lado, para 1998 el total de la inversión extranjera asciende a \$1.583.9 millones. Dentro de la

²⁶⁵ La compañía de telecomunicaciones estatal, fue vendida en subastas públicas en julio de 1998. Telecom de Francia, compró 51% de la misma y Telefónica de España pago \$41 millones por el 51% de las acciones en la compañía.

estructura por procedencia de la inversión²⁶⁶ Estados Unidos aportó 29.25%; Venezuela 18.74%; Francia 13.18% y otros países²⁶⁷ el restante 38.83%.

Gráfico 27



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

En 1999, Estados Unidos aumentó su participación a 33.68%; seguido nuevamente de Venezuela, el cual esta vez sólo participó con 16.49%; esto refleja una reducción de 2.2%. Lo mismo sucedió en el caso de Francia, ya que sólo aportó el 11.82% del total, disminuyendo en 1.3% con relación al año anterior. El resto de países mantuvo su cuota en 38.01%.

Para el año 2000 la IED total fue de \$1.973.1 millones, en los cuales Estados Unidos se muestra como uno de los principales inversores aportando el 36.27% (ver Gráfico 28

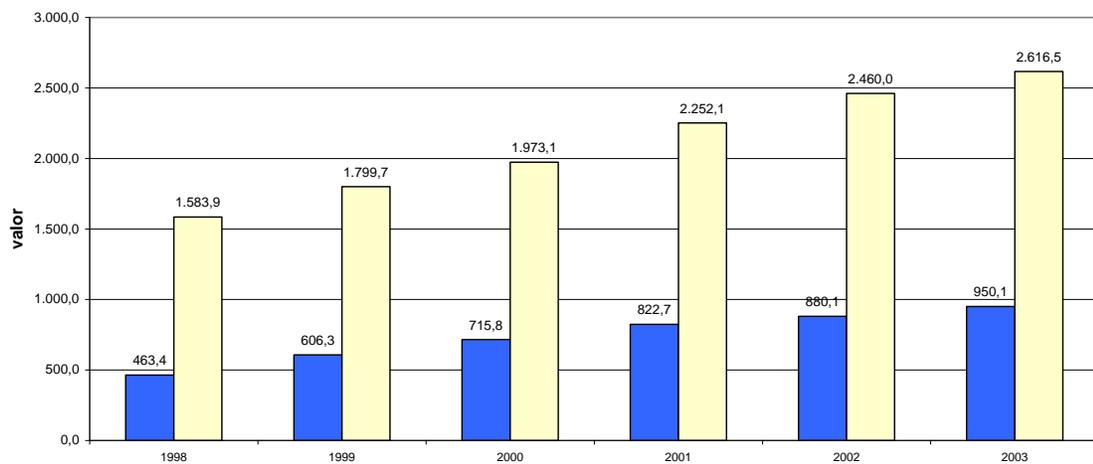
²⁶⁶ La estructura de inversión según procedencia a partir de 1998 se refleja en el Gráfico 27.

²⁶⁷ Entre estos se encuentran Bahamas, España, México, Corea del Sur, Perú, Ecuador, Aruba, Taiwán, Israel, entre otros.

para observar la evolución de la IED en El Salvador proveniente de Estados Unidos), posiblemente en este desenvolvimiento de la inversión estadounidense haya influido la ampliación de la ICC hecha en este año; Venezuela aparece con 15.7%; Francia con 10.8% y los otros países con 37.3%).

Gráfico 28

El Salvador: IED total e IED de EE. UU. 1998-2003.
(millones de US\$)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Para 2001, se observa una disminución de la participación de Estados Unidos (35.71%), así como de Venezuela (13.92%) y Francia (9.62%), posiblemente como resultado de la fusión de las empresas eléctricas. De esta manera, en este caso es el resto de países los que muestran una mayor contribución con 40.7% del total de \$2.252.1 millones. Similar situación se observa para 2002 en el que la aportación de "otros países" supera el 43% y en el cual Francia, Venezuela y Estados Unidos, a pesar de seguir siendo los más importantes inversores disminuyen su participación.

Para 2001 y 2002 la IED se destacó fundamentalmente en la producción y distribución de energía eléctrica (36.95% del total de IED en 2001 y 34.89% para 2002); en telecomunicaciones con 15.22% y 15.60% para 2001 y 2002 respectivamente; en textiles ropa y cuero (6.82% y 6.66% para cada año); en los servicios de intermediación monetaria (5.95% y 5.92% respectivamente) y de fondos de pensiones (0.91% y 0.84% para cada año), tal como se refleja en el Cuadro 14.

Cuadro 14

El Salvador: IED según sector, 2001-2002.				
(millones de US\$)				
	2001	2002	2001(%)	2002(%)
Total	2.223,0	2.431,0	100,0	100,0
Primario	40,1	48,6	1,80	2,00
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	40,1	48,6	1,80	2,00
Secundario	554,8	611,6	24,96	25,16
Textiles, ropa y cuero	151,7	161,8	6,82	6,66
ropa	151,7	161,8	6,82	6,66
Equipo eléctrico	30,8	30,8	1,39	1,27
Radio, televisión y aparatos de comunicación	30,8	30,8	1,39	1,27
Manufacturas de componentes electrónicos	30,8	30,8	1,39	1,27
Objetos no especificados	372,4	419,0	16,75	17,24
Terciario	1.628,4	1.771,0	73,25	72,85
Electricidad, gas y agua	821,5	848,2	36,95	34,89
Producción y distribución de energía	821,5	848,2	36,95	34,89
Construcción	12,3	12,3	0,55	0,51
Comercio	190,2	225,9	8,56	9,29
Transporte, almacenaje y comunicaciones	352,6	401,2	15,86	16,50
Correo y comunicaciones	352,6	401,2	15,86	16,50
Telecomunicaciones	338,4	379,3	15,22	15,60
Correo y telecomunicaciones inespecíficas	14,2	21,8	0,64	0,90
Finanzas	161,8	173,9	7,28	7,15
Intermediación financiera	132,4	144,0	5,96	5,92
Intermediación monetaria	132,2	143,8	5,95	5,92
Otra intermediación financiera	0,3	0,3	0,01	0,01
Otras concesiones crediticias	0,3	0,3	0,01	0,01
Seguros y fondos de pensiones	29,4	29,9	1,32	1,23
Fondos de pensiones	20,3	20,5	0,91	0,84
Seguros inespecíficos y fondos de pensiones	9,0	9,4	0,40	0,39
Otros servicios	90,0	109,4	4,05	4,50

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Además, en lo que respecta al país o región de origen de los fondos se corrobora que Estados Unidos es el país con mayor participación en el total de IED hacia El Salvador (35.72% en 2001 y 35.02% en 2002); éste es seguido de Venezuela con 13.92% y 12.73% respectivamente; luego se encuentra Francia con 9.65% en 2001 y 8.83% para 2002; España le sigue con 5.42% y 6.54% para cada año. También se destaca Chile, Alemania y México con participaciones entre el 3% y 4%. Y la de Taiwán con casi 2% para cada año, como se refleja en el Cuadro 15.

Cuadro 15

El Salvador: IED según región y país de origen, 2001-2002.				
(millones de US\$)				
Región/Economía	2001	2002	2001(%)	2002(%)
Todo el Mundo	2.223,0	2.431,0	100,0	100,0
Países Desarrollados	1.314,6	1.451,8	59,14	59,72
Europa Oeste	461,1	531,9	20,74	21,88
Unión Europea	449,4	520,2	20,22	21,40
Francia	214,5	214,7	9,65	8,83
Alemania	75,7	78,7	3,41	3,24
Italia	-	26,7	-	1,10
Holanda	32,2	34,7	1,45	1,43
España	120,5	159,0	5,42	6,54
Reino Unido	6,4	6,5	0,29	0,27
Otros países de Europa oeste	11,7	11,7	0,53	0,48
Suiza	11,7	11,7	0,53	0,48
Norte América	838,7	897,2	37,73	36,91
Canadá	44,6	45,8	2,01	1,88
Estados Unidos	794,0	851,4	35,72	35,02
Otros países desarrollados	14,8	22,7	0,67	0,93
Israel	-	8,5	-	0,35
Japón	14,8	14,2	0,67	0,58
Países en vías de Desarrollo	898,6	965,4	40,42	39,71
Latinoamérica y el Caribe	811,4	876,3	36,50	36,05
Sudamérica	432,2	432,2	19,44	17,78
Chile	91,5	91,5	4,12	3,76
Ecuador	9,0	9,0	0,40	0,37
Perú	22,3	22,3	1,00	0,92
Venezuela	309,5	309,5	13,92	12,73
Otros	379,2	444,0	17,06	18,26
Aruba	15,0	15,0	0,67	0,62
Bahamas	65,2	71,4	2,93	2,94
Bermuda	10,6	10,6	0,48	0,44
Costa Rica	63,3	69,6	2,85	2,86
Guatemala	32	38,7	1,44	1,59
Honduras	9,3	9,3	0,42	0,38
México	69	72,7	3,10	2,99
Nicaragua	25	32,9	1,12	1,35
Panamá	85,6	100,7	3,85	4,14
Otros no especificados	4,2	23,1	0,19	0,95
Asia	87,2	89,1	3,92	3,67
Sur, Este y sudeste de Asia	87,2	89,1	3,92	3,67
República de Corea	14,9	14,9	0,67	0,61
Singapur	32,1	32,1	1,44	1,32
Taiwán	40,2	42,1	1,81	1,73
Otros	9,8	13,8	0,44	0,57

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Como se puede observar, en el período que comprende 1989 a 2003, la IED ha experimentado variaciones positivas, siendo la mayor entre 1997 y 1998. Y en los últimos años el menor crecimiento de la misma se presentó entre 2002 y 2003 (6.3%).

Además, cabe señalar que desde 1998 Estados Unidos es el país más importante en cuanto a IED en El Salvador. Éste es acompañado desde el mismo año por Francia y Venezuela como los países inversores más significativos en el país.

De esta manera, se observa que la IED en El Salvador está vinculada principalmente con la adquisición que hicieron empresas transnacionales de los activos y empresas públicas privatizadas. Dados los bajísimos niveles de IED conseguidos después de 15 años en cuanto a empresas productoras de bienes transables y otros, la realidad de la economía salvadoreña se contrapone a las supuestas ventajas que traería la liberalización y desregulación de la inversión extranjera a partir de los PAE y PEE.

En general, puede establecerse que la influencia de la apertura comercial sobre la inversión extranjera, motivada por la desgravación arancelaria, se manifiesta principalmente a través de las importaciones que las empresas de maquila establecidas en el país han realizado, debido a la dependencia (casi del 100%) que éstas tienen por insumos y otros bienes importados²⁶⁸ para producir.

²⁶⁸ Las operaciones de maquila está exonerada de los impuestos por la importación de materias primas y bienes intermedios.

Como se ha señalado las exportaciones de maquila se han incrementado (su aporte neto al total de exportaciones, desde 1990, ha crecido 35% en promedio); no obstante, el aporte al PIB no ha sido muy significativo (2.6% según el Cuadro 13 antes presentado), por lo que se considera que la apertura comercial ha tenido muy poca influencia en el crecimiento del PIB a través de la influencia de la desgravación en la IED.

El aporte a la generación de PIB ha sido pequeño en toda la década de los noventa, entre 1993 y 1996 fue en promedio de 1.3%, y entre 1997 y 1999 fue de 2.4% en promedio. Además, aunque la maquila haya incrementado sus exportaciones, dada sus escasas relaciones con el resto de ramas, "puede sustentarse que el enorme crecimiento de sus exportaciones brutas no ejerce un efecto dinamizador importante sobre otras ramas de la actividad económica, y en consecuencia se fundamenta el escaso efecto multiplicador que la maquila puede tener sobre el dinamismo de la economía en su conjunto"²⁶⁹.

3. Generación de Empleo

La influencia de la apertura comercial sobre el crecimiento económico a través de la eliminación de las barreras arancelarias al comercio, también tiene implicaciones sobre la generación de empleo, especialmente de aquél vinculado a las actividades del sector externo. En la medida en que la estructura de producción es dependiente de importaciones, cuando éstas se vuelven más baratas con la desgravación

²⁶⁹ Moreno, R. (1998). Op. Cit. P. 21.

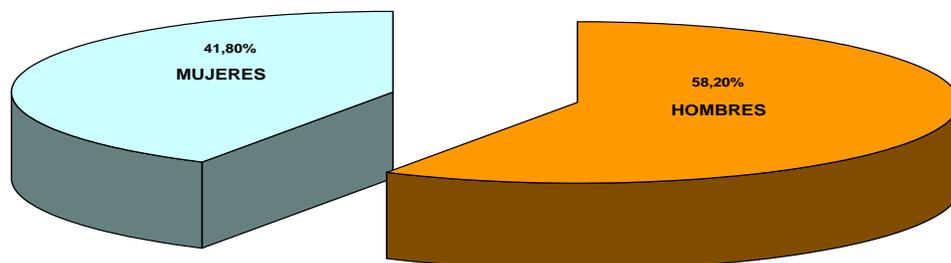
arancelaria, se puede provocar un incremento en la producción, lo cual se hace tangible en el incremento del empleo.

En este sentido, en este apartado se analiza el comportamiento del empleo a partir del fomento de exportaciones y a partir del fomento a la inversión, como una variable correlacionada con el crecimiento de la economía. Para esto se examina tanto el empleo relacionado con las ramas más relevantes de exportación en el período 1989-2003, como el empleo generado a través de la inversión extranjera directa en el país. Cabe señalar que antes de este análisis se hace una descripción del mercado laboral, en general, para la economía salvadoreña.

Hasta el año 2002, la población total en El Salvador era de 6.510.348 personas, de las cuales 2.572.977 forman la población económicamente activa (PEA). De ésta, el 63% se compone de la PEA urbana y el restante 37% de la PEA rural.

Gráfico 29

El Salvador: Población Ocupada por sexo, 2002,



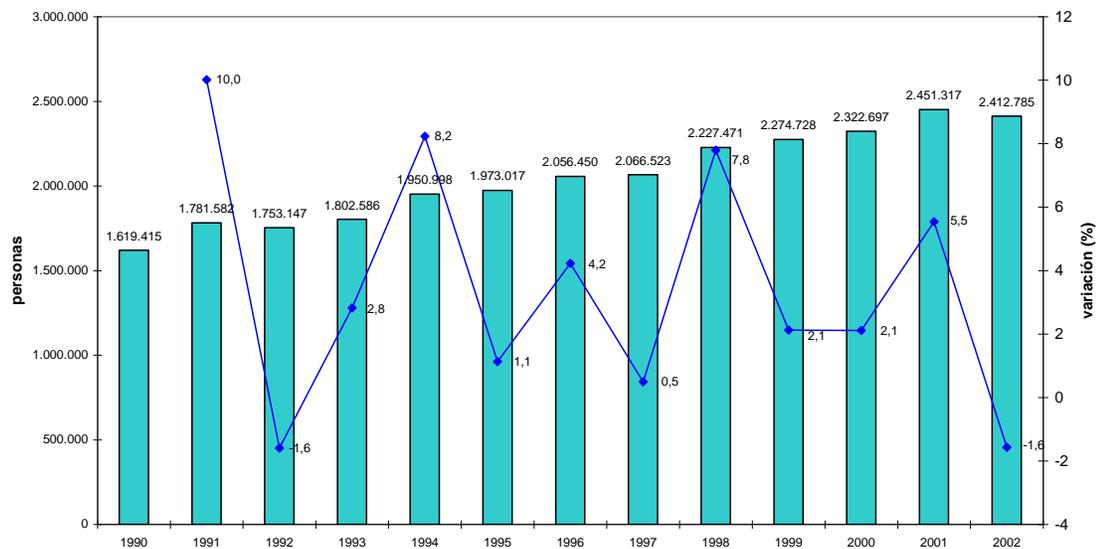
Fuente: DIGESTY. Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples.

Además, el número de ocupados total²⁷⁰ es de 2.412.785 (la evolución de la población ocupada total y su variación desde 1990 se refleja en el Gráfico 30), lo cual equivale a 98.3% de la PEA total. Del total de ocupados 58.2% son hombres y 41.8% son mujeres. Esto refleja la menor participación de la mujer en actividades fuera del hogar.

Debe considerarse que aunque la tasa de desempleo de la economía salvadoreña es una de las más bajas a nivel internacional (6.23% en 2002), uno de los principales problemas con esta cifra radica en que el cálculo y los criterios para definir la población ocupada permiten incorporar como ocupadas a aquéllas que laboran en actividades informales y en condiciones de subempleo (28.70%).

Gráfico 30

El Salvador: Total Población Ocupada y su variación, 1990-2002.



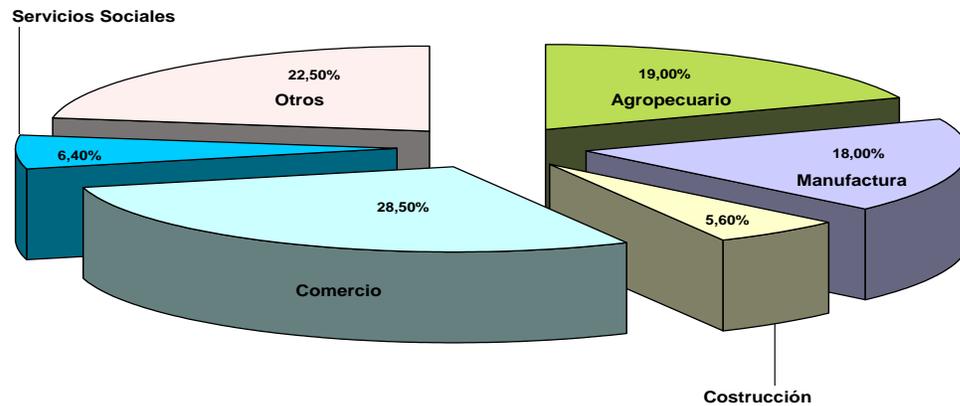
Fuente: DIGESTY. Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples.

²⁷⁰ Ocupados incluye empleo (64.1%) y subempleo (29.7%).

Las actividades en las cuales se encuentra laborando el total de ocupados son comercio, hoteles y restaurantes (28.5%); agricultura, caza, ganadería y silvicultura (19%); industria manufacturera (18%); servicios comunales, sociales y de salud (6.4%); construcción (5.6%); otros (22.1%).

Gráfico 31

El Salvador: Población Ocupada según rama de actividad, 2002.



Fuente: DIGESTY. Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples.

Cabe señalar que en "otros" se incluye pesca (0.7%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (4.3%); intermediación, financieros, inmobiliaria (4.1%); administración pública y defensa (4.2%); enseñanza (3.9%); explotación de minas y cantera (0.1%); entre otros.

Cuadro 16

El Salvador: Distribución del empleo por sectores económicos, 1994-2002.									
(porcentaje)									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agricultura	28	27	28	26	24	22	22	22	19
Industria	20	19	18	16	19	19	19	18	18
Construcción	6	7	6	7	6	6	5	5	5
Comercio	20	20	19	25	25	25	26	27	29
Transporte y Comunicaciones	4	4	4	5	4	4	5	5	4
Establecimiento Financiero	1	1	1	3	3	4	4	4	4
Servicios y otros	21	21	22	18	18	19	19	19	21
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Se ha incorporado 2002, según la EHPM de DIGESTYC.

El análisis del comportamiento del empleo en el sector exportador de El Salvador en el período 1989-2003, se realiza a partir de datos de dos de las ramas más importantes en cuanto a sus ventas al resto del mundo; éstas son la rama de café (cuyas exportaciones entre 1990 y 1995 representaban el 31% del total de exportaciones y entre 1995 y 2000 poco más del 13%) y la rama de maquila (cuyas exportaciones entre 1990 y 1995 representaban el 29% del total de exportaciones y entre 1995 y 2003 más del 52%).

Cabe aclarar que el análisis de la generación de empleo en la rama de café se hace a partir de la apertura comercial del resto del mundo en el marco del SGP e ICC²⁷¹, y la de maquila en el marco de la desgravación arancelaria.

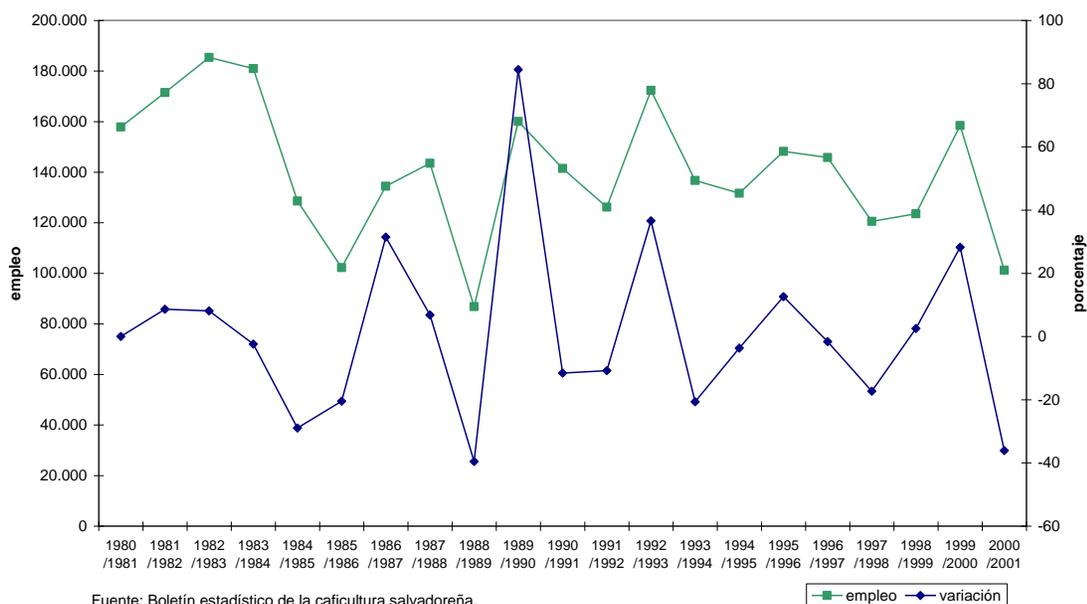
En lo que respecta a la rama "café", se observa que el número de empleos así como su variación han sido erráticos

²⁷¹ El Salvador exporta café a Estados Unidos, en el marco de la ICC y del SGP. ver <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/1/17/negocios/negoc9.html>

desde la década de los ochentas como se muestra en el Gráfico 32.

Gráfico 32

El Salvador: Empleo y variación del empleo en la rama Café, 1980-2001.



Hasta los primeros años de la década de los noventa, el sector cafetalero solía caracterizarse por absorber una parte importante de la población ocupada de la economía salvadoreña; en esta actividad, el mayor volumen de empleo se concentra en labores de asistencia del cultivo, recolección del fruto y procesamiento del producto²⁷².

En el primer quinquenio del decenio de los noventa, "café" integró en promedio al 8% del total de la población ocupada, en algunos de estos años llegó a absorber casi al 10% de esta población. No obstante, desde 1996 hasta 2001 el número de ocupados en el sector del café en relación a

²⁷² Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de El Salvador: Informe Técnico sobre café para el TLC con Estados Unidos. Publicado en www.agronegocios.gob.sv/tlc/news/docs/Café.pdf

los ocupados de la economía disminuyó, ya que entre estos años sólo absorbió, en promedio, al 6% de la población ocupada total.

Esto se presenta aún cuando uno de los principales productos exportados por El Salvador en el marco de la ICC es el café²⁷³. En parte esto también puede deberse al poco uso que se ha hecho del SGP principalmente por la caída de los precios del café²⁷⁴.

Cabe señalar que para que esta situación fuera posible, el número de jornales (un jornal equivale a 8 horas de trabajo) también se vieron disminuidos. Entre 1990 y 1995 el número de jornales promedio fue de 36,177, mientras que entre 1996 y 2001 fue de 33,234, lo que refleja que el número de jornales decreció aproximadamente 8%.

En este sentido, "considerando que la producción de 1 qq oro uva, absorbe 11 jornales promedio, se puede afirmar que en el período 1995-1999, la caficultora contrató un promedio de 35,439,800 jornales equivalentes a 141,759 empleos (Un empleo = 250 jornales). Para la cosecha 200/2001 el sector cafetalero, empleó 25,542,000 jornales, lo que indicó una caída con base al promedio del 27.93%. Tomando como base que el salario mínimo pagado para labores agrícolas es de \$3.22, se puede estimar que el trabajador rural, dejó de percibir \$31,870,976 en el ciclo cafetero en referencia"²⁷⁵.

²⁷³ OMC: Exámenes de las Políticas Comerciales de El Salvador 2003. Publicado en http://www.sice.oas.org/ctyindex/wto/svS111c_s.asp

²⁷⁴ <http://www.elsalvador.com/especiales/tlc/tlceuropa3.html>

²⁷⁵ CEPAL (2002): Centro América: El impacto de la caída de los precios del café en 2001.

Aspectos climatológicos, políticas económicas que han desestimulado la actividad agropecuaria y los consiguientes problemas de estructura productiva, la inelasticidad de la demanda de café en el extranjero, la sobreproducción del grano y la caída de sus precios derivado de esto, podrían haber provocado esto.

A partir de 1998, los precios del café empezaron a decaer como resultado de la sobreproducción mundial originada en Vietnam. Como consecuencia de esto el caficultor se vio obligado a reducir las actividades en el manejo tecnológico de la finca, para tratar de recuperar algo de rentabilidad.

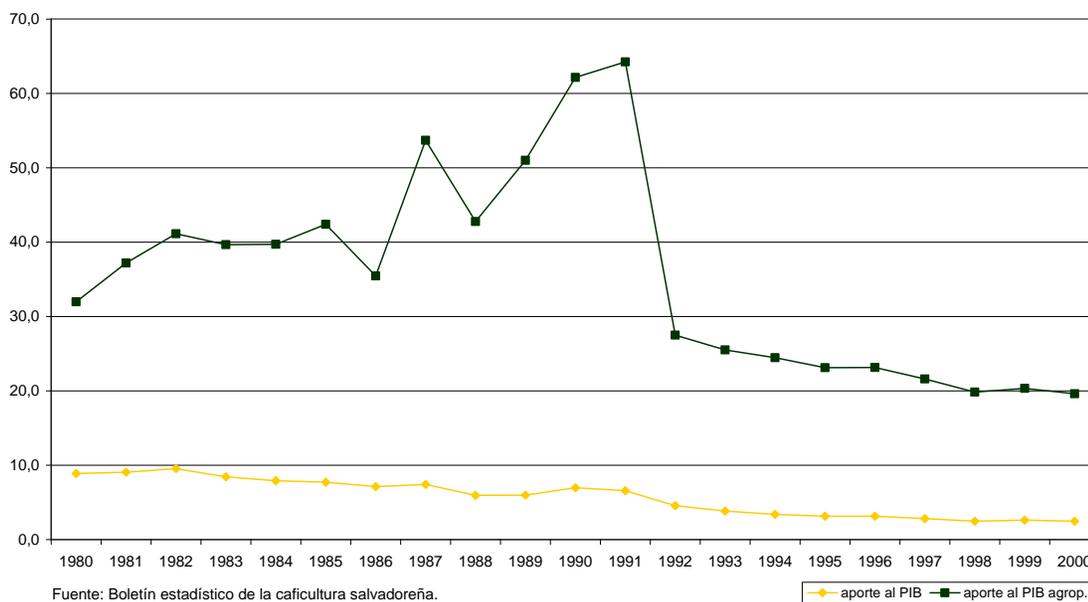
Además, esto también ha repercutido en el aporte de este sector al PIB. En la década de los noventa, el café llegó a representar más del 31% del total del PIB agropecuario, poco más del 25% de las exportaciones totales y casi el 4% del PIB total.

Pero para el año 2000 su participación en el PIB agropecuario pasó a 19%, en el total de exportaciones a 4.5%, y en el total del PIB a 2.5%. Esto refleja una verdadera caída en la participación del sector cafetalero como un determinante de la producción total de la economía si se considera que a mediados de los años ochenta, este producto llegó a generar cerca de 10% del PIB de El Salvador²⁷⁶ (ver Gráfico 33)

²⁷⁶ MAG, Op. Cit.

Gráfico 33

El Salvador: Contribución del Café al PIB agropecuario y al PIB, 1980-2000.



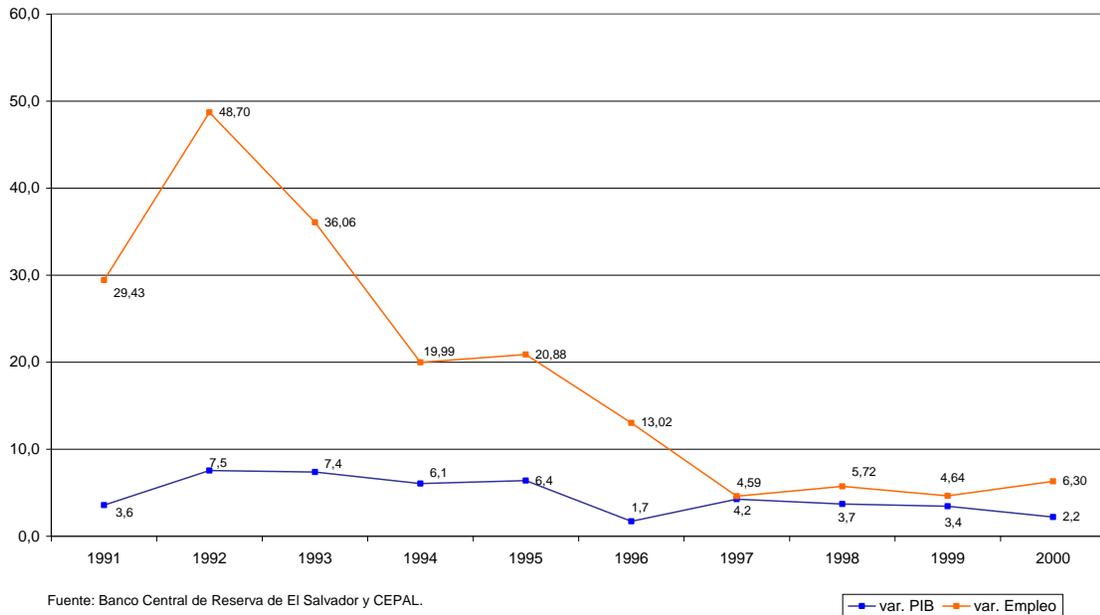
Por otro lado, en lo que respecta a la evolución del crecimiento del empleo de la maquila se observa que éste está relacionada con el crecimiento del PIB, estas variables tienen una correlación de $\rho=73.85\%$, lo cual sugiere que cuando el crecimiento del empleo de la maquila es alto, el del PIB es alto también o que cuando el crecimiento del empleo de la maquila es bajo, el del PIB también es bajo (y viceversa), tal como se refleja en el Gráfico 34.

Cabe señalar que todo el empleo en el sector de la maquila puede considerarse que ha sido generado en el marco de la apertura comercial de la economía salvadoreña. En el primer quinquenio de los noventa, caracterizado por la expansión de la economía, se observa que el crecimiento del empleo en la maquila fue alto, 31% en promedio (aunque disminuía año tras año, a excepción de 1992). Para la segunda mitad del

decenio, en la cual la economía experimenta una desaceleración, el empleo de la maquila crece a tasas cada vez más pequeñas (6.8% en promedio).

Gráfico 34

El Salvador: Evolución del crecimiento del PIB y del Empleo de la Maquila.



De esta manera, puede concluirse que el sector de la maquila influye en la generación de empleo en la economía de El Salvador, pero que a pesar de los estímulos creados para este tipo de industria en la década de los noventa, no se ha podido recuperar de la influencia negativa de la desaceleración económica y, por esto no ha podido contribuir en mayores proporciones al crecimiento económico que estimule la generación de empleo.

Cabe señalar que las políticas implementadas en el país desde 1989, como la desgravación arancelaria, la simplificación de trámites al comercio, entre otras,

fundamentadas en los lineamientos propuestos desde los PAE y PEE contribuyeron al desenvolvimiento de la maquila, especialmente por las implicaciones en el fomento de las exportaciones y en la inversión que de ellas se deriva.

De acuerdo a la Matriz Insumo Producto²⁷⁷ base 1998 de la economía salvadoreña, se observa que el sector de la maquila se ha visto beneficiado con la apertura comercial a través de la desgravación arancelaria, ya que tiene derecho a realizar sus importaciones sin pagar ningún impuesto. De esta manera, la maquila importa casi el 20% del total de las importaciones, esto se debe a que este sector se distingue por producir bienes con un alto contenido de insumos importados.

Según la MIP las exportaciones de maquila, que se caracteriza por vender toda su producción al resto del mundo, ascienden a casi 42% del total exportado por El Salvador. No obstante, la participación de la maquila en la generación de valor agregado es de solamente 1.86% del total. Con lo cual se puede establecer que la maquila (uno de los principales sectores beneficiados con la desgravación arancelaria) no tiene mucha importancia en la

²⁷⁷ La Matriz de Insumo-Producto (MIP) es un instrumento que se presenta en un cuadro de doble entrada con el que se describen los flujos intersectoriales de la producción dentro del aparato productivo y el intercambio de bienes y servicios entre los productores y los utilizadores finales, proceso que tiene lugar en la economía de un país durante un período determinado, que por lo general es de un año. La importancia la MIP radica en que además de ser un instrumento descriptivo, permite establecer predicciones de lo que puede acontecer en el futuro con las variables y agentes económicos que intervienen en la economía. Las matrices de insumo producto constituyen un relevante instrumento de planificación para los países subdesarrollados; hace posible prever efectos de la aplicación de diversas políticas fiscales; así como prever cambios en la producción para adaptarse a cambios en la estructura de la demanda.

generación de crecimiento económico y que, por lo tanto, la apertura comercial no es tampoco un estímulo relevante para acelerar dicho crecimiento.

Salarios y prestaciones laborales

En 1998 se presentó el último cambio en el salario mínimo rural y urbano de la economía de El Salvador, desde entonces, no se ha presentado variaciones salariales significativas. Para 1998 el salario mínimo para todos los trabajadores del sector comercio, industria y servicios quedó establecido en ¢42 (\$4,80) por día, o ¢1.260 (\$144) al mes.

Para 2003, con el decreto ejecutivo N° 37, se dio la única modificación en 5 años en las tarifas de salario mínimos para los trabajadores del comercio, industria, servicios, maquila textil y confección.

Las tarifas quedaron establecidas de la siguiente manera²⁷⁸: los trabajadores del Comercio y Servicios devengan por jornada ordinaria de trabajo diario diurno²⁷⁹ cinco dólares veintiocho centavos; los trabajadores de la Industria devengan por jornada ordinaria de trabajo diario diurno, cinco dólares dieciséis centavos; los trabajadores de la maquila textil y confección devengan por jornada ordinaria de trabajo diario diurno, cinco dólares cuatro centavos.

²⁷⁸ Esto según los artículos 1, 2, 3 y 16 del Decreto N° 37.

²⁷⁹ Horas diurnas y nocturnas de trabajo. Las diurnas están comprendidas entre las seis horas y las diecinueve horas de un mismo día; y las nocturnas, entre las diecinueve horas de un día y las seis horas del día siguiente.

Así, tal como muestra el Cuadro 17, sólo el sector de la agricultura no experimentó modificaciones.

Cuadro 17

El Salvador: tarifas salariales, 1998-2003.

SECTOR	1998 a 2002	Desde jun-03	% variación
Comercio y Servicios	\$4.80	\$5.28	10%
Industria	\$4.80	\$5.16	7.5%
Maquila Textil y Confección	\$4.80	\$5.04	5%
Agricultura	\$2.81	\$2.81	0%

Fuente: Elaborado sobre la base del Decreto Legislativo N° 37.
Publicado en el Ministerio de Trabajo.

Los aprendices deben ganar, el primer año, el 50% del salario mínimo; el segundo año, no menos del 65% de dicho salario y el tercer año, no menos del 100% del mismo.

Cabe señalar que las prestaciones laborales representan el 27.61% del sueldo devengado por el trabajador y se dividen así:

Cuadro 18

El Salvador: Prestaciones Laborales

Concepto	Mensual en %
Seguro Social	7.50%
Programa Entrenamiento	1.00%
Fondo de Pensiones	6.75%
Aguinaldo	2.78%
Vacación	1.25%
Indemnización	8.33%
TOTAL	27.61%

Fuente: PROESA

En lo que respecta a los salarios en el sector cafetalero hasta 2003, los jornaleros devengan \$41.95 por catorce días de trabajo, durante las labores agrícolas en las fincas cafeteras²⁸⁰. La temporada de la cosecha de café comienza a partir del 1° de octubre y finaliza a mediados de marzo del siguiente año.

De esta manera, el salario diario básico para los trabajadores agrícolas contratados por jornada de ocho horas en temporada de recolección de café equivale a \$3.50. El trabajador en el sector del café así como los trabajadores agropecuarios en general tiene derecho a una prestación alimentaria²⁸¹ que equivale a \$0.11 por cada tiempo de comida o \$0.34 diarios por jornada ordinaria de ocho horas de trabajo.

Por lo tanto, el salario diario para los jornaleros en la cosecha de café es de 2.70 dólares ó 23.65 colones (ver Gráfico 35 para observar los salarios de recolección por día); más el séptimo día proporcional de trabajo \$0.45 más la prestación alimentaria \$0.34, lo cual equivales a \$3.50.

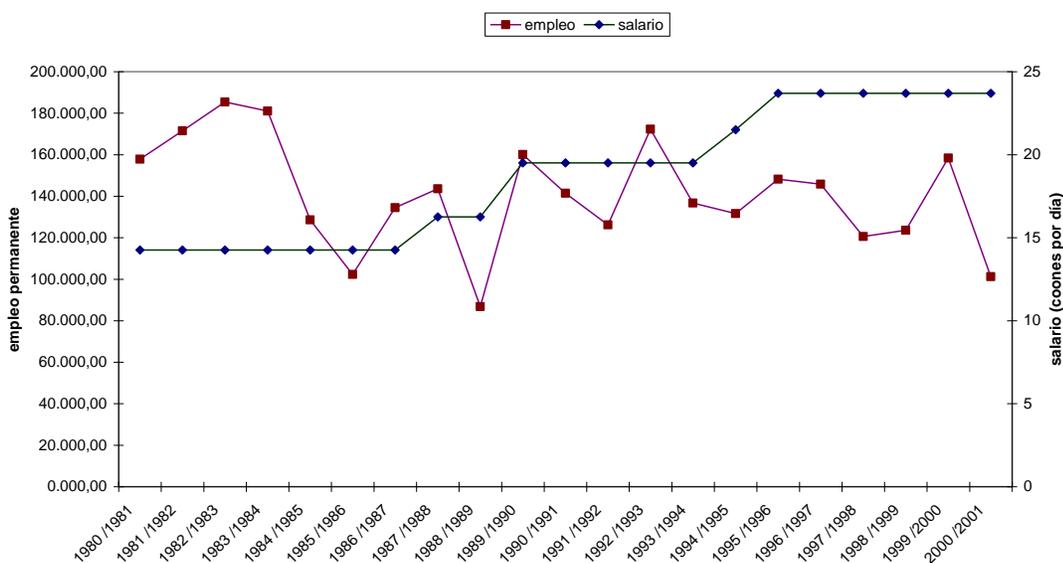
También puede establecerse el salario para trabajadores agrícolas contratados por unidad de obra (por una arroba) en la recolección del café. El salario por arroba es de \$0.54, más el séptimo día proporcional \$0.09, más la prestación por alimentación \$0.07. Así, el total pagado por arroba de café cortado incluyendo prestaciones es de \$0.70.

²⁸⁰ Según Decreto Ejecutivo N° 47, abril de 1998. Diario Oficial N° 72 Tomo 339.

²⁸¹ Esta prestación se creó por el Directorio Cívico Militar en 1991, con el Decreto Legislativo N°767, y Diario Oficial N°90 Tomo 311.

Gráfico 35

El Salvador: Empleos del sector cafetero y salarios (1980-2001)



Fuente: Boletín estadístico de la caficultura salvadoreña.

En lo relacionado con el sector de la maquila, como pudo observarse en el Cuadro 17, a partir de 2003 los trabajadores y trabajadoras de la maquila textil y confección deberían devengar por jornada ordinaria de trabajo diario diurno cinco dólares cuatro centavos, lo que equivale a un aumento del 5% en relación al salario que se devengaba desde 1998, aunque se debe aclarar muchas empresas pagan menos del salario mínimo a sus empleadas o no les pagan horas extras²⁸².

Se considera que esta práctica no es reciente, según algunos estudios realizado en entre 1996 y 1997, "para 1997 el 42% ganaba el salario mínimo y un 21% ganaba menos del salario mínimo. Las empresas de capital salvadoreño

²⁸² Abrego, Abraham (2004): "La situación de la maquila de la confección en El Salvador", OXFAM Internacional. Y según la Revista Vértice, marzo de 2004. Publicado en <http://www.elsalvador.com/vertice/2004/060304/reportaje.html>

presentaban los salarios más bajos. Al desagregar estos porcentajes en hombres y mujeres, un 23% de mujeres ganaba menos del salario mínimo en comparación del 11% de los hombres”²⁸³.

Además, según el mismo estudio el 7.8% de las trabajadoras de la maquila reconoció que no se le pagaban horas extras ni horas nocturnas²⁸⁴ de trabajo, a pesar de trabajar más horas de las 44 semanales establecidas por ley.

Además, en lo relacionado con prestaciones laborales, “un 30% aproximadamente no recibieron el pago del séptimo día bajo la justificación de compensación de ausencias, llegadas tardías y consultas médicas”²⁸⁵. “En cuanto permisos por enfermedad, un 76% manifestaron que han solicitado pago por incapacidades, de los cuales un 45% reportó que se les ha denegado”²⁸⁶.

IED y Generación de Empleo

Para analizar el comportamiento del empleo a partir del fomento a la inversión, en este segmento se examina el empleo generado a través de la inversión extranjera directa en el país.

Uno de los principales beneficios que se le atribuyen a la inversión extranjera directa es la generación de nuevos puestos de trabajo. Así, El Salvador ha logrado atraer

²⁸³ Alvarenga Jule, Ligia (2001): La situación económico - laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género. CEPAL, Santiago de Chile.

²⁸⁴ De acuerdo con la ley por cada hora nocturna de trabajo se recarga con un 25% más.

²⁸⁵ Alvarenga, L. Op. Cit.

²⁸⁶ *Ibíd.*

capital extranjero, el cual ha estado ligado a la generación de nuevas fuentes de trabajo en diferentes áreas, entre las cuales se tienen: industria de la confección, servicios financieros, seguros, telecomunicaciones, alimentos, y otros.

En el Cuadro 19 se observa el número de empleados que empresas extranjeras, de Alemania y Estados Unidos específicamente, han tenido desde 1990 hasta 2001. Entre estas dos economías, Estados Unidos es el que mayor número de empleados ha tenido durante el período analizado, lo cual se debe a que posee mayor número de inversiones en el país, tal como se observó en el apartado de IED.

Cuadro 19

El salvador: Número de Empleados en Empresas Transnacionales, por origen geográfico.
(miles de empleados)

Economía	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alemania	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
E.U	2,3	2,3	4,1	4,6	5,3	5,2	5,4	4,7	-	6,5	6,7	-

Fuente: Reporte Mundial sobre Comercio e Inversión 2003. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNTAD).

Las inversiones de Alemania han estado enfocadas, principalmente, en químicos y más recientemente a comercio y servicios financieros. El número de empleados hasta 2002 en algunas de estas actividades puede observarse en el Cuadro 20. Acá también se destaca que uno de los sectores en los que más se ha generado puestos de trabajo está relacionados con actividades ligadas a la apertura comercial, tal es el caso de la maquila.

Cuadro 20

El Salvador: Número de Empleados en Empresas Transnacionales, 2002. (personas)

Compañía	Origen	Tipo de Industria	Empleados
A. Industria			
Industrias Unidas, S.A.	Japón	Textiles	438
Plastiglas de El Salvador, S.A. de CV	Panamá	Químicos	120
Avx Industries Private Ltd.	Japón	Equipo electrónico	1654
Bayer, S.A.	Alemania	Farmacéuticos	404
Sherwin Williams de Centroamerica	Estados Unidos	Químicos	280
Mc Cormick de Centroamerica, S.A. de C.V.	Estados Unidos	Alimentos	200
Moore de Centroamerica S.A. de C.V.	Canadá	Publicidad	136
YKK El Salvador S.A. de C.V.	Japón	Manufacturas	126
Dhl de El Salvador S.A. de C.V.	Estados Unidos	Transporte y almacenaje	110
Americatel El salvador, S.A. de C.V.	Italia	Telecomunicaciones	80
Henkel de El Salvador S.A. de C.V.	Alemania	Químicos	45
B. Terciario			
Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador, TELECOM S. A.			
Telefónica Móviles	Francia	Telecomunicaciones	5000
Telefónica Móviles	España	Telecomunicaciones	2000
Unión Comercial de El Salvador S.A de C.V.	España	Comercio	1100
Amanco de El Salvador, S.A.	Suiza	Comercio	425
Unión de Exportadores (UNEX) S.A. de C.V.	Japón	Comercio	207
Telemóvil El Salvador, S.A.	Luxemburgo	Telecomunicaciones	185
Telefónica El Salvador, S. A. de C.V.	España	Comercio	150
Duke Energy International El Salvador	Estados Unidos	Construcción	134
Siemens S.A.	Alemania	Comercio	132
Maquinaria salvadoreña S.A. de C.V.	Honduras	Comercio	70
Química Hoechst de El Salvador S.A.	Francia	Comercio	66
Inversiones Latinoamericanas S.A. de C.V.	Alemania	Servicios financieros	60
Distribuidora Yale S.A. de C.V.	Guatemala	Comercio	48
Sfc Sasb	Guatemala	Construcción	50
Lenox de Centroamerica S.A. de C.V.	Estados Unidos	Comercio	50
Merck El Salvador S.A.	Alemania	Comercio	38
Elf Gas El Salvador S.A. de C.V.	Francia	Comercio	35
Alcatel de El Salvador S.A. de C.V.	Francia	Comercio	31
Panalpina S.A. de C.V.	Suiza	Transporte y almacenaje	22
Kuehne & Nagel S.A. de C.V.	Suiza	Transporte y almacenaje	11
C. Finanzas y Seguros			
Administradora del Fondo de pensiones			
Creceer, S.A.	España	Seguros	682

Fuente: Reporte Mundial sobre Comercio e Inversión 2003. Conferencia de las Naciones Unidas

De acuerdo al análisis del empleo, tanto a partir del fomento a las exportaciones como a partir del fomento a la inversión, se observa que actividades relacionadas con la apertura y el comercio internacional, principalmente en el caso de la maquila, han llegado a ser una de las principales fuentes para generar nuevos puestos de trabajo en la economía salvadoreña.

No obstante, se considera que este tipo de trabajos no permiten²⁸⁷ mejorar las condiciones de vida de la población ocupada en esta actividad en tanto que además de no transmitir nuevos conocimientos que permitan desarrollar las habilidades de los trabajadores, tampoco el trabajo ejecutado por estos es remunerado adecuadamente.

Los trabajadores que ocupan puestos en las áreas relacionadas con el comercio internacional como en el caso de la maquila, no gozan de puestos de trabajo estables, son vulnerables a despidos y a remuneraciones desproporcionada con su jornada de trabajo²⁸⁸.

4. Crecimiento Económico

Los impactos de la apertura comercial en el crecimiento se manifiestan, como se ha visto, a través de los vínculos existentes entre la desgravación arancelaria y algunas variables directamente relacionadas con el crecimiento como son las exportaciones e importaciones, la inversión y el empleo.

Siempre que la estructura productiva de un país sea dependiente de bienes importados, el establecimiento de una reducción arancelaria puede aumentar las importaciones de insumos y bienes de capital utilizados en los procesos productivos nacionales, lo que llevaría a elevar los niveles de producción y de exportaciones. Además, la apertura comercial también puede determinar el crecimiento

²⁸⁷ Abrego, A. Op. Cit.

²⁸⁸ Ver: Centro de Estudios y Apoyo Laboral (CEAL) http://www.rel-uita.org/old/maquilas/trabajadoras_textiles.htm y http://www.cawn.org/news/letter/15/sp_health_safety.html.

económico cuando la inversión extranjera, que produce para re-exportar, aprovecha la reducción de los aranceles impuestos a los bienes intermedios y de capital utilizados en su proceso productivo, para incrementar los niveles de producción y de exportaciones. También se ha señalado que La influencia de la apertura comercial sobre el crecimiento tiene implicaciones sobre la generación de empleo, especialmente de aquél vinculado a las actividades del sector externo.

En este apartado se presenta un análisis acerca de las repercusiones de la apertura comercial sobre el crecimiento económico. En primer lugar, se alude a la influencia de la desgravación arancelaria sobre las ramas más dinámicas de la economía, así como en aquellas en las que se genera la mayor parte del valor; esto se analiza a través de las ventas hechas por las principales ramas importadoras. En segundo lugar, se presenta las repercusiones de la apertura sobre el crecimiento a través del caso de la maquila.

Cabe señalar que antes de este análisis se hace una caracterización general del proceso de crecimiento, para la economía salvadoreña.

4.1 Caracterización del Crecimiento Económico

Para la mayoría de años de la década de los 80's la evolución del Producto Interno Bruto en El Salvador estuvo caracterizada por un periodo de bajo crecimiento, de tal

manera que en dicho decenio la economía decreció a una tasa promedio de 2.1% por año²⁸⁹.

Este período se caracterizó por la exacerbación de conflictos sociales y políticos y por problemas económicos, estos últimos vinculados fundamentalmente con la balanza de pagos (debido a la fuga de capitales; la caída de precios internacionales de productos de exportación, y el cese del financiamiento externo, entre otros).

Asimismo, para este período el sector exportador sufrió una profunda crisis producto en buena medida de la sobrevaluación del colón y de la expansión de la guerra a las zonas rurales del país. Los costos de la destrucción de la infraestructura del país debido al conflicto bélico han sido estimados en más de \$1,500 millones (FMI, 1998)²⁹⁰.

Uno de los medios para tratar de contrarrestar esta situación provino del financiamiento realizado por Estados Unidos, dado generalmente en calidad de donaciones. Esto ayudó a que la economía pudiera sobrevivir pese al apareamiento de fenómenos naturales, como sequías, terremotos, y a la intensificación del conflicto armado²⁹¹.

Como se observa en el Gráfico 36, la economía comenzó a crecer rápidamente a partir de 1990. En el primer quinquenio de esta década, el PIB creció a una tasa

²⁸⁹ Acevedo C. (2002): *"La Experiencia de Crecimiento en El Salvador durante la segunda mitad del siglo XXI"*, P. 2.

²⁹⁰ *Ibíd.* P. 9.

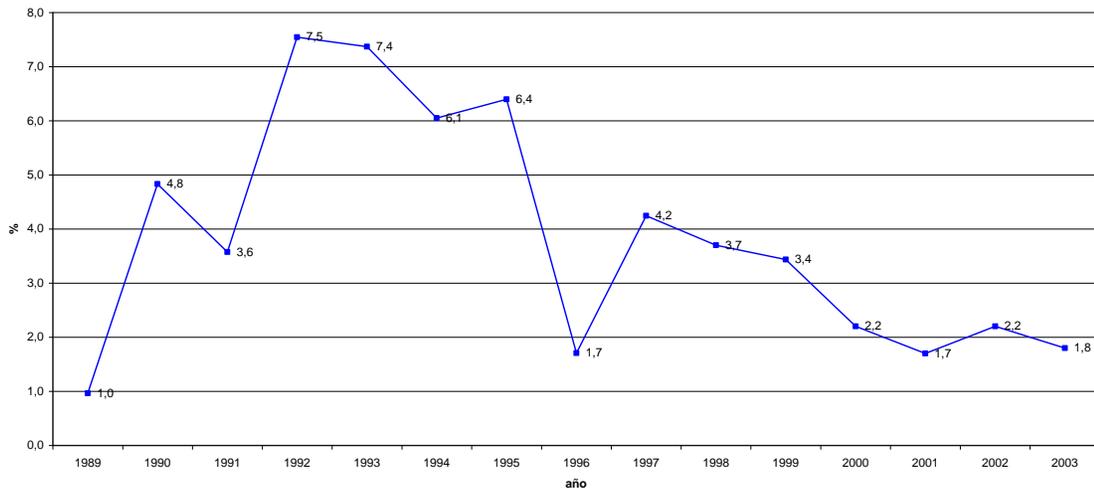
²⁹¹ Ver Segovia A. y Lardé J. (2000): *"Liberalización de la balanza de pagos y sus efectos en el crecimiento, el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso"*.

promedio de 6% superando las expectativas con relación a los años anteriores. Los años de mayor crecimiento fueron 1992 y 1993 con 7.5 y 7.4% respectivamente.

El ritmo al que se desenvolvía la actividad económica "creó expectativas bastante optimistas en la ciudadanía y ayudó a lograr cierto apoyo para las reformas estructurales que se estaban realizando, y para las medidas de política monetaria y fiscal implementadas en ese momento"²⁹².

Gráfico 36

El Salvador: Crecimiento Económico, 1989-2003.
(porcentaje)



Banco Central de Reserva de El Salvador.

En esta época hubo varios aspectos que pudieron influir en el comportamiento del crecimiento real de la economía: un mayor acceso al crédito bancario doméstico y a los mercados internacionales de capitales; la repatriación de muchos capitales que habían emigrado durante el conflicto y el notable incremento registrado por los flujos de remesas

²⁹² Alas, C. Op. Cit. P. 50.

familiares de los salvadoreños residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos²⁹³. También la confianza fue alimentada por la firma de los acuerdos de paz en 1992²⁹⁴.

Por esto, se considera que "en este período se registró un incremento sustancial en la disponibilidad de divisas del país como resultado de los mayores niveles de ayuda externa destinados a apoyar la reconstrucción post-bélica, del aumento de los flujos de capital privado, y del aumento de las remesas familiares y del mejoramiento de los métodos de captación de las mismas"²⁹⁵.

La reactivación de la economía después de la finalización del conflicto armado, estuvo acompañada de recuperación del consumo (fundamentalmente el privado) de la inversión tanto pública como privada y de las exportaciones.

En este sentido, el consumo fue uno de los componentes más importantes de la demanda y, por lo tanto, constituye uno de los mayores estímulos al dinamismo del crecimiento económico. En promedio, el consumo privado constituyó entre el 63 y 67% de la demanda global en el período 1990-1995; el año con mayor nivel de consumo fue 1995 con \$5.291.44

²⁹³ Acevedo, Op. Cit. P. 11.

²⁹⁴ Entre 1993 y 1995 se considera que hubo choques de oferta externos favorables para la economía, entre los que destaca la recuperación de los términos de intercambio; el incremento de un 37.0% en los precios internacionales del café; la reducción de las tasas de interés internacionales; mayor crecimiento de la economía mundial; crecimiento de las transferencias corrientes; además, se considera como choques de demanda internos favorables: el boom de post guerra; reducción de la inflación; incremento en el crédito. El único choque de oferta desfavorable externo se halla en la crisis mexicana. (BCR, boletín N° 154, ene-feb 2003).

²⁹⁵ Segovia, A. Op. Cit. P. 5.

millones, aunque fue en este año en que tuvo menor participación en la demanda global (63.37%).

Cabe señalar que la demanda de consumo se centró, principalmente, en bienes de consumo durables y los bienes raíces²⁹⁶. Además de los factores antes mencionados, "costos más bajos de importación en el contexto de la liberalización comercial, así como una relativa apreciación del colón debido a las crecientes entradas de capitales, contribuyeron a incentivar el consumo, en un marco de expansión del comercio exterior del país"²⁹⁷. También el mantenimiento de un tipo de cambio fijo combinado con una inflación moderada, permitió el abaratamiento de las importaciones²⁹⁸.

Los otros componentes de la demanda, como las exportaciones, la inversión y el gasto, no representaron tanta importancia como el consumo, pero algunos de estos aumentaron su participación en la demanda global. Este es el caso de las exportaciones y de la inversión, ya que entre 1990- y 1995 muestran una tasa de participación de entre 13 y 15% las exportaciones y entre 10 y 15% la inversión. Caso contrario se observa con el gasto de consumo público, el cual decreció de de 7.5 en 1990 a 5.7% en 1995.

Por el lado de la oferta el PIB tuvo la estructura que se refleja en el Gráfico 37. Como se puede observar, la manufactura ha formado parte importante de la estructura

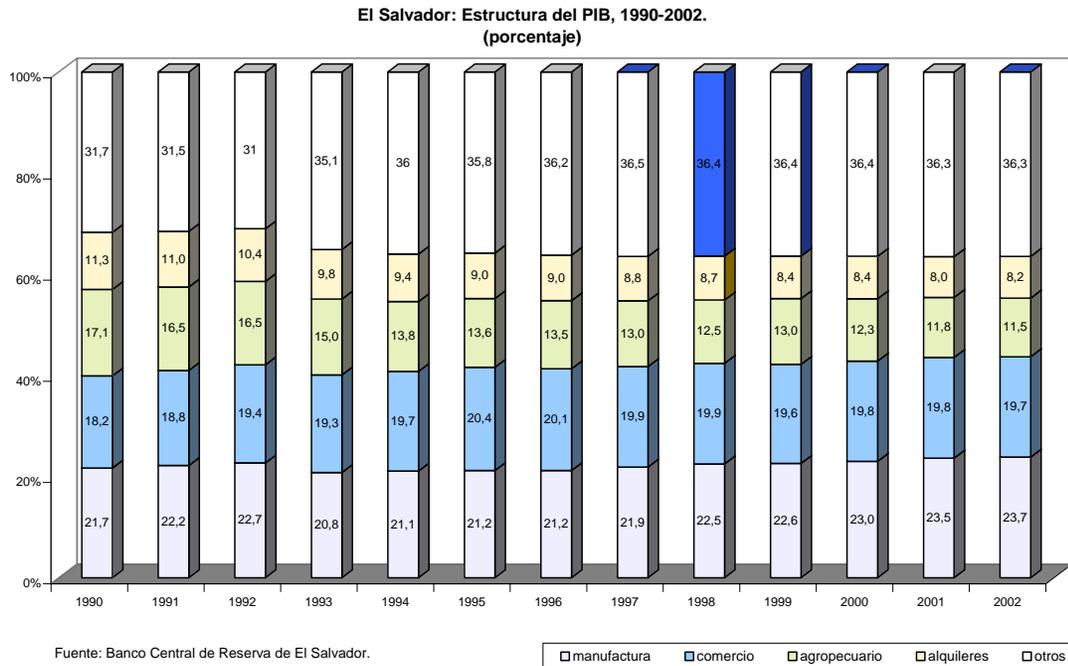
²⁹⁶ Acevedo, C. Op. Cit. P. 11.

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ Entre 1990 y 1995, el consumo represento entre el 88 y 94% del PIB.

del producto, pues su tasa de participación fue de poco más de 20% durante el primer quinquenio. Similar caso se presenta con el comercio, restaurantes y hoteles, ya que su tasa desde 1990 hasta 1995 oscila entre el 18 y 20%.

Gráfico 37



En tercer lugar de importancia se encuentra el sector agropecuario con sus ramas agricultura, caza, silvicultura y pesca. Desde el comienzo de la década de los noventa se evidencia la caída en la participación de este sector en el PIB; de 17.1% en 1990 pasó a conformar sólo el 13.6% del producto total. Similar situación sucede con los alquileres de vivienda, los cuales pasan de 11% en 1990 a 9% en 1995.

No obstante, el comportamiento presentado hasta 1995, la economía de El Salvador comenzó a frenar su ritmo de crecimiento el quinquenio siguiente. Para 1996 el PIB

creció sólo 1.7%, mientras que para el siguiente año se presentaría una tasa de 4.2% (la más alta del resto de la década)²⁹⁹. Cabe señalar que dicho comportamiento permanecería constante al iniciar el nuevo milenio, pues desde 2000, la tasa de crecimiento más alta que se ha tenido ha sido de 2.2%³⁰⁰.

Parte de este comportamiento responde a una política económica restrictiva que privilegió el objetivo de la estabilidad financiera y cambiaria lo cual contribuyó a prolongar el período de desaceleración económica (Edwards, 1999; PNUD, 1999); como resultado, la inflación interna disminuyó a niveles internacionales pero las tasas de interés reales aumentaron, los salarios reales disminuyeron y la situación fiscal se deterioró³⁰¹.

Cabe señalar que a pesar de que con la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria en 2001 se han reducido algunos costos financieros, esto no ha logrado traducirse en un incremento significativo del crédito al sector privado³⁰², lo cual limita la actividad económica del país.

²⁹⁹ En algunos estudios se ha señalado que aunque con algún retraso, la economía salvadoreña fue afectada por la crisis del tequila en México.

³⁰⁰ Según el BCR (boletín N° 154, ene-feb 2003) entre 1996 y 2000 el alto crecimiento mundial constituyó un choque de oferta favorable externo para la economía; mientras que entre los choques de demanda favorable internos figuran los bajos niveles de inflación y la restricción al crédito al sector privado. Entre los choques de oferta desfavorable externo se encuentran la reducción en los precios del café; incremento en 50.0% en las tasas de interés internacionales; las crisis financieras de Rusia y Brasil y el Huracán Mitch. Según este estudio países con desequilibrios macroeconómicos, mercados de exportación reducidos (principalmente los concentrados en bienes primarios y con una fuerte dependencia de recursos financieros externos, son más vulnerables a las fluctuaciones del entorno externo. Por lo tanto, entre 1996-2000 aunque el crecimiento mundial se recuperó, el comportamiento de la economía estuvo determinado principalmente por el agotamiento del boom del consumo y los choques negativos de incrementos en las tasas de interés externas y de deterioro de los términos de intercambio.

³⁰¹ Segovia, A. Op. Cit. P. 6.

³⁰² OMC: Exámenes de Políticas Comerciales, El Salvador 2003.

Además otros factores se atribuyen a la contracción económica mundial y los bajos precios de los principales productos de exportación³⁰³.

Además, la presencia de varios fenómenos naturales también incidió el crecimiento del PIB en varios años. Por ejemplo, el desastre provocado por el huracán Mitch en noviembre de 1998, el cual "ocasionó gastos de reparación de infraestructura y daños a las principales cosechas que, en conjunto, se han estimado en casi 400 millones de dólares EE.UU.³⁰⁴.

Asimismo, los dos terremotos en enero y febrero de 2001 que "ocasionaron daños estimados en 2.200 millones de dólares o el 16 por ciento del PIB"³⁰⁵. Para este mismo año se presentó una prolongada sequía que afectó aproximadamente a 200.000 personas. Lo anterior se refleja en el comportamiento de la composición tanto de la oferta como de la demanda de esta economía.

Por el lado de la demanda global, la segunda mitad de la década de los noventa y los primeros años del nuevo milenio estuvieron caracterizados también por la importancia del consumo privado, éste se mantuvo entre 57% y 64% (a pesar del bajo crecimiento económico, el consumo ha sido alimentado por el creciente flujo de remesas, las cuales

³⁰³ *Ibíd.*

³⁰⁴ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador, Comité de Emergencia Nacional, *La Tormenta Tropical Mitch en El Salvador: Efectos, Respuesta y Análisis de las Experiencias*, San Salvador 1999. Estimaciones basadas en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El Salvador: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Mitch. Sus implicaciones para el Desarrollo Económico-Social*, Febrero de 1999. citado en OMC Op. Cit.

³⁰⁵ OMC, Op. Cit.

han contribuido a mantener la tasa de ahorro nacional relativamente estable³⁰⁶) de la demanda y entre 91 y 94% como proporción del PIB.

Además, aunque la participación de las exportaciones se incrementó entre el 17% y 25% (y entre 25% y 40% del PIB) la misma continuó siendo baja (a la vez que el déficit comercial se amplía cada vez más año con año), así como la participación del gasto del gobierno y de la inversión, las cuales incluso descendieron³⁰⁷.

Por otro lado, en el caso de la oferta, como se puede observar en el Gráfico 37, la manufactura continúa siendo parte importante de la estructura del producto, pues su tasa de participación ha sido de entre 21 y 23% durante el período 1996-2003. Similar caso se presenta con el comercio, restaurantes y hoteles, ya que su tasa de participación en el PIB desde 1996 se ha mantenido entre 19 y 20%.

En tercer lugar de importancia se mantiene el sector agropecuario con sus ramas agricultura, caza, silvicultura y pesca. Pero ahora se evidencia aún más la caída de su participación en el PIB; de 13.5% en 1996 ha pasado a conformar sólo el 11.5% del producto total en 2002. También los alquileres de vivienda han experimentado una caída en su participación, de 9% en 1996 han pasado a 8% para 2002.

³⁰⁶ *Ibíd.*

³⁰⁷ El gasto del gobierno se mantuvo más o menos en 5%, y decreció hasta llegar a 4% de la demanda en 2002; mientras que la inversión participó entre el 11 y 12% de la demanda global.

4.2 Repercusiones de la Apertura Comercial sobre el Crecimiento Económico.

El análisis de las importaciones, se realiza a partir del encadenamiento de las ramas con mayor nivel de importación -a partir de la MIP 1998³⁰⁸-y su relación con las ramas con mayor aporte a la generación del PIB y que más contribuyen al dinamismo de la economía. Esto se hace con la finalidad de establecer las relaciones e implicaciones de la desgravación arancelaria en la economía salvadoreña, teniendo en cuenta la suposición de que las ramas donde más se importa, son aquéllas donde más se ha aprovechado dicha desgravación.

En primer lugar, se realiza el análisis de las ventas que hacen las principales ramas importadoras para establecer cuáles son las ramas demandantes más importantes; es decir, a qué ramas se realizan las mayores ventas y determinar si éstas tienen una participación relevante en la generación del PIB. Luego, para establecer la importancia de la producción de las principales ramas importadoras sólo en ramas consideradas dinámicas (a excepción del café³⁰⁹) se realiza un ejercicio similar al anterior, cotejando la demanda que las ramas dinámicas hacen directamente a las ramas importadoras.

El sector de la maquila, que se caracteriza por representar el mayor porcentaje de importaciones (20% del total), no

³⁰⁸ Para este análisis se utilizó la MIP base 1998 construida por el BCR. Se utilizó ésta y no la MIP 1990 debido a que está más actualizada, lo que permite evitar en parte el problema de los cambios rápidos en la tecnología utilizada en la producción de la economía.

³⁰⁹ Se realiza el análisis para la rama de café sólo para tener en cuenta qué tanta influencia tiene la desgravación esta rama ligada al sector externo.

realiza ventas a ninguna otra rama de la economía tal como lo refleja el Cuadro 21. Esto tiende a estimular la desarticulación productiva que caracteriza a la economía salvadoreña³¹⁰; fundamentalmente porque la producción de la maquila es exclusivamente para exportaciones (de realizar ventas en el territorio nacional tendría que pagar todos los impuestos de los cuales se le ha exonerado); además, esto también repercute en el poco aporte del sector de la maquila al PIB total (1.86%).

Cuadro 21

El Salvador: Ventas más importantes de las principales ramas de importación.

Principales ramas importadoras	Rama Demandante			
	No hay ninguna rama demandante.			
45. Servicios industriales de maquila.	-	-	-	-
20% de importaciones				
	44	30	32	37
30. Maquinaria, equipos y suministros.	0,46	0,18	0,07	0,06
13% de importaciones				
	25	3	27	17
25. Química de base y elaborados.	0,31	0,11	0,1	0,09
11% de importaciones				
	37	44	42	31
31. Material de transporte y manufacturas diversas.	0,49	0,16	0,06	0,05
8% de importaciones				
	34	29	30	31
29. Productos metálicos de base y elaborados.	0,27	0,26	0,15	0,03
7% de importaciones				
	37	32	44	35
26. Productos de la refinación de petróleo.	0,33	0,16	0,06	0,04
6% de importaciones				
	7	16	25	36
16. Otros productos alimenticios elaborados	0,43	0,19	0,09	0,03
4% de importaciones				

Fuente: Elaboración propia hecha sobre la base de la MIP 1998.

Los nombres de las ramas demandantes son: 44. Servicios de Gobierno; 30. Maquinaria, equipos y suministros;

32. Electricidad; 37. Transporte y almacenamiento; 25. Química de base y elaborados; 3. Granos básicos;

27. Productos de caucho y plástico; 17. Bebidas; 42; Serv. comunales, sociales y personales; 31. Material de

transporte y manufacturas diversas; 34. Construcción; 29. Productos metálicos de base y elaborados; 35. Comercio;

7. Avicultura; 16. Otros productos alimenticios elaborados; 36. Restaurantes y hoteles.

³¹⁰ Las ramas con alto encadenamiento productivo son productos de la refinación de petróleo (se relaciona con 42 de las 45 ramas); química de base y elaborados (se relaciona con 41 ramas); transporte y almacenamiento (se relaciona con 41 ramas); productos metálicos de base y elaborados (se relaciona con 40 ramas) y bancos, seguros y otras instituciones financieras (se relaciona con 40 ramas).

La rama "maquinaria equipos y suministros" importa el 13% del total de importaciones. Sus ventas están concentradas en el sector público no financiero, específicamente en la rama "servicios del gobierno" (46%), la cual se identifica como una de las ramas con una importante participación en la generación del valor agregado (9%).

Cabe señalar que el 18% de la producción de la rama "maquinaria equipos y suministros" está destinada para la satisfacción de su propia demanda (18%); no obstante, esta rama no se constituye como una rama importante en la generación de valor agregado ya que sólo aporta aproximadamente 0.83% del mismo.

La rama "químicos de base y elaborados" también se caracteriza por su alta participación en el total de importaciones (11%). La mayor parte de su producción se la vende a sí misma (31%) y a la rama de "granos básicos" (11%). Cabe señalar que ninguna de estas dos ramas se considera dinámica dentro de la economía salvadoreña y que su aporte al valor agregado tampoco es muy importante al compararlo con otras ramas, éste es de 1.74% y 2.17% respectivamente.

Por otro lado, "material de transporte y sus manufacturas diversas", cuyo porcentaje de importaciones con respecto al total es de 8%, realiza casi la mitad de sus ventas a la rama "transporte y almacenamiento" (49%), la cual a pesar de no considerarse una rama que dinamice la economía aporta 7% del total del valor agregado. También acá destacan las ventas hechas a "servicios de gobierno" (16%), el cual como

se ha señalado es una rama con un aporte al valor agregado relativamente importante.

En lo que respecta a "productos metálicos de base y elaborados" (7% del total de importaciones) se destaca por hacer sus principales ventas a la rama "construcción" (27%). Cabe señalar que la rama "construcción" es clave para medir el dinamismo de la economía (tiene una tasa de crecimiento promedio de 3.17% entre 1998 y 2003, la cual está por encima de la tasa de crecimiento promedio de la economía durante el período); además, hace un aporte importante a la generación de valor agregado (4.7%) y genera empleo para el 5.6% de las personas ocupadas en la economía³¹¹.

Además, "productos metálicos de base y elaborados" vende 26% de su producción a sí misma. Ésta es también una rama dinámica dentro de la economía (2.7% de crecimiento promedio entre 1998 y 2003) aunque no tiene un aporte muy relevante a la generación de valor agregado (1.03%).

La rama "productos de la refinación de petróleo" (6% del total de las importaciones) se distingue por su importancia en el funcionamiento de todo el aparato productivo, en esta rama se reúnen productos indispensables para el desarrollo de las actividades de todas las ramas de la economía; por ejemplo, la gasolina para consumo en los vehículos automotores y el diesel de uso común en camiones y buses; además, otros productos importantes para uso doméstico como

³¹¹ La proporción de ocupados de algunas ramas se obtuvo de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Consultado en <http://www.mtps.gob.sv/modulo3.htm>

industrial son el gas propano, algunos lubricantes, entre otros.

Cabe señalar que "productos de la refinación de petróleo" efectúa el 33% de sus ventas a "transporte y almacenamiento", que como se ha señalado no se considera una rama dinámica de la economía, pero que aporta 7% del total del valor agregado. Además, otra parte importante de las ventas están dirigidas a la rama de "electricidad" (16%), ésta aporta sólo el 1.93% al valor agregado, reúne menos de 0.4% de los ocupados en la economía y no es considerada una rama dinámica.

"Otros productos alimenticios elaborados", realiza sus mayores ventas a la rama de la avicultura (43%), aunque no es muy relevante en su aporte al total del valor agregado (1.07%) se destaca por su participación dentro del sector agropecuario. Otra parte importante de las ventas de "otros productos alimenticios elaborados" es la realizada a sí misma (19%), esta rama no tiene tampoco una participación muy robusta en la generación de valor agregado (1.98%).

En lo que respecta a las compras que hacen algunas de las ramas dinámicas de la economía³¹² (a excepción del café) a las principales ramas importadoras, se realiza un ejercicio similar al anterior, comparando la demanda que las ramas dinámicas hacen directamente a las ramas importadoras.

³¹² Para ver la evolución de algunas de las principales ramas de la economía ver anexos 4, 5, 6 y 7.

De toda la economía, "café" y "transporte y almacenamiento"³¹³ son dos de las ramas con mayor participación en la demanda de las principales ramas importadoras como lo refleja el Cuadro 22. El 45% de las compras de la rama "café" corresponden a "química de base y elaborados"; mientras que el 14% de las compras de "transporte y almacenamiento" se hacen a "material de transporte y manufacturas diversas" y el 35% a productos de la refinación de petróleo. Cabe señalar que "café" y "transporte y almacenamiento" generan 3.01% y 6.92% del valor agregado respectivamente.

Cuadro 22

El Salvador: demanda de los sectores más dinámicos a las principales ramas importadoras.

Principales ramas importadoras	Demanda de los sectores más dinámicos				
	Maquila	Café	Transporte y a	Comercio	Servicios del gobierno
45. Servicios industriales de maquila. 20% de importaciones	0	0	0	0	0
30. Maquinaria, equipos y suministros. 13% de importaciones	0	0	0,02	0	0,18
25. Química de base y elaborados. 11% de importaciones	0	0,45	0,003	0	0,03
31. Material de transporte y manufacturas diversas. 8% de importaciones	0	0	0,14	0	0,05
29. Productos metálicos de base y elaborados. 7% de importaciones	0	0,01	0,01	0	0
26. Productos de la refinación de petróleo. 6% de importaciones	0	0,07	0,35	0,03	0,07
16. Otros productos alimenticios elaborados 4% de importaciones	0	0	0	0,008	0,01

Fuente: Elaboración propia hecha sobre la base de la MIP 1998.

En lo que respecta a las ramas más dinámicas dentro del sector de la Industria³¹⁴, se observa (de acuerdo con el

³¹³ Esta rama ha tenido entre 1998 y 2003 una tasa de crecimiento promedio de 5.5% y reúne al 4.3% de la población ocupada.

³¹⁴ Cabe señalar que el 18.0% de los ocupados de la economía se encuentran en el sector de la Industria.

Cuadro 23), que las principales ramas demandantes son "madera", "papel y cartón", "productos metálicos", "productos de caucho", "material de transporte", "productos minerales" y "otros productos alimenticios"³¹⁵.

Cuadro 23

El Salvador: Demanda de las ramas más dinámicas de la industria a las principales ramas importadoras, 1998.

Principales ramas importadoras	Demanda de las ramas más dinámicas de la Industria.									
	Madera	Papel, cartón	Productos de la imprenta	Productos metálicos	Productos de caucho	Material de Transporte	Prod. Minerales	Lácteos	Molinería	otros prod. Alimenticios
45. Servicios industriales de maquila. 20% de importaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30. Maquinaria, equipos y suministros. 13% de importaciones	0	0	0,004	0,01	0,01	0,006	0,02	0	0	0,001
25. Química de base y elaborados. 11% de importaciones	0,05	0,17	0,08	0,01	0,52	0,06	0,005	0,004	0	0,006
31. Material de transporte y manufacturas diversas. 8% de importaciones	0	0,006	0,006	0,002	0,003	0,08	0	0	0	0
29. Productos metálicos de base y elaborados. 7% de importaciones	0,11	0,001	0,01	0,61	0,04	0,2	0,06	0,001	0,002	0,01
26. Productos de la refinación de petróleo. 6% de importaciones	0,02	0,001	0,005	0,01	0,01	0,01	0,14	0,003	0,005	0,02
16. Otros productos alimenticios elaborados 4% de importaciones	0,02	0	0	0,002	0	0	0	0,02	0,04	0,23

Fuente: elaborado sobre la base de la MIP 1998

Del total de la demanda de la rama "madera", el 11% está dirigida hacia los "productos metálicos de base y elaborados", pero sólo aporta al valor agregado 0.44%. En el caso de "papel y cartón" y de "productos de caucho" el 17% y el 52% de su demanda respectivamente, se dirige a "químicos de base y elaborados", pero tampoco aportan mucho a la creación de valor, ya que su participación en éste es de 0.76% y de 0.50% cada uno.

³¹⁵ El crecimiento promedio, entre 1998 y 2003, de estas ramas es de 3.5% para madera y sus productos; 6.5% para papel, cartón y sus productos; 2.7% para productos metálicos de base y elaborados; 4.1% para productos de caucho y plástico; 5.3% para material de transporte y sus manufacturas diversas; 5.7% para productos minerales no metálicos elaborados y 5.5% para otros productos alimenticios.

Cabe señalar que "productos metálicos de base y elaborados" además de satisfacer su propia demanda (61%), satisface la de la rama "material de transporte" (20%). No obstante, la aportación conjunta al valor agregado de ambas ramas no llega al 2%.

En lo que respecta a "productos minerales", 14% del total de sus compras se las hace a "productos de la refinación de petróleo"; pero su aporte al valor agregado es tan solo de 1.01%. Finalmente, "otros productos alimenticios" se demanda a sí misma el 23% de su producción y genera el 1.98% del valor agregado total.

Como puede observarse, la principal rama importadora es la maquila, pero dado que su producción es para reexportar, no contribuye a articular la estructura productiva de la economía; esto se reafirma en el sentido de que tampoco realiza una demanda significativa a las otras ramas. Además, su propia contribución a la generación de PIB tampoco es muy relevante al compararla con otras ramas (1.86%).

También se concluye en este análisis que sólo tres de las principales ramas que contribuyen a la generación de valor agregado en la economía salvadoreña realizan compras importantes a las ramas que hacen las mayores importaciones. Por lo que se considera que aunque la desgravación arancelaria contribuye al crecimiento de la producción, sólo lo hace en mayor proporción para muy pocas ramas dentro de la economía.

Por ejemplo, "maquinaria equipos y suministros" vende el 46% de su producción a "servicios del gobierno", la cual aporta el 9% del valor agregado; "material de transporte y sus manufacturas diversas" y "productos de la refinación de petróleo" venden el 49% y el 33% respectivamente de producción a "transporte y almacenamiento", cuyo aporte al PIB es de 7% y "productos metálicos de base y elaborados" vende el 27% de su producción al sector de la construcción, el cual genera el 4.7% del PIB. De estas ramas sólo construcción es considerada una rama dinámica.

En lo que respecta a las ramas dinámicas de la industria que realizan una demanda importante a las principales ramas importadoras, se considera que ninguna de ellas realiza un aporte importante a la generación de PIB. Por ejemplo "madera" genera sólo 0.44%, "papel y cartón" 0.76%, "productos metálicos" 1.03%, "productos de caucho" 0.50%, "material de transporte" 0.92, "productos minerales" 1.01% y "otros productos alimenticios" 1.98%.

Por esto, se considera que aunque la desgravación arancelaria este relacionada al crecimiento económico, no influye de una manera tan relevante en el crecimiento económico de la economía salvadoreña y que, por lo tanto, la apertura comercial no es una condición suficiente para que exista crecimiento económico.

A excepción de las tres ramas mencionadas anteriormente (servicios del gobierno, transporte y almacenamiento y construcción) las ramas que contribuyen en mayor proporción a la generación del producto (como el comercio con 15.75%

del valor agregado; alquileres de vivienda con 8.54, entre otros) no se ven favorecidas por las compras y la producción de las principales ramas importadoras. Por esto tampoco se considera que con la desgravación arancelaria que traiga consigo el TLC entre Centroamérica y Estados Unidos se vaya a propiciar mayor crecimiento económico.

Por otro lado, la maquila es un sector estratégico en la economía salvadoreña, se le considera de singular importancia debido a su vínculo con la inversión extranjera directa y con el comercio internacional; la maquila se caracteriza por importar buena parte de los insumos que utiliza en su proceso productivo³¹⁶, y por reexportar los productos que se obtienen al final de dicho proceso.

Así, la maquila cuenta con una participación importante en el total de exportaciones e importaciones, lo cual se considera parte del resultado de las políticas de apertura comercial implementadas. Además, el flujo comercial de esta rama ha estado estimulado por la adhesión de El Salvador a algunos regímenes arancelarios preferenciales como la ICC y la SGP, las cuales proporcionan exoneraciones arancelarias a los países industrializados para poder importar productos provenientes de países subdesarrollados.

Cabe señalar que el estímulo a este tipo de actividad también se ha derivado del establecimiento de algunas legislaciones con las cuales se le exonera del pago de impuestos, como el impuesto sobre la renta, impuestos por

³¹⁶ La maquila importa el 100% de los insumos necesarios para la producción. Sin embargo, demanda a nivel nacional únicamente de las ramas electricidad, gas y agua (2.07% de su demanda total para producir); de transporte y almacenamiento (2.6%) y de bienes inmuebles y seguros (3.5%).

la importación de materias primas y bienes intermedios para aquellas operaciones de maquila parcial o temporal, entre otros.

Esto también ha servido de estímulo para el establecimiento de nuevas inversiones (nacionales o extranjeras) vinculadas con la maquila; en este tipo de inversión ha influido también la Ley de Inversiones y de fomento y protección a la propiedad intelectual, con las cuales se otorgan facilidades de trámites; igualdad para todo inversionista; libertad de transferencia de fondos al exterior; acceso a financiamiento local; protección y seguridad a la propiedad.

Dado lo anterior se considera que es necesario conocer la importancia de la maquila en la generación y estímulo del crecimiento económico, como una aproximación al establecimiento del vínculo existente entre apertura comercial y crecimiento económico.

La maquila comenzó a funcionar en El Salvador a partir de la década de los setentas, pero es aproximadamente hasta 1990 (año en que se estableció La Ley de Reactivación de Exportaciones y la Ley de Régimen de Zonas Francas y Recintos fiscales) en que se pudo observar un número considerable de maquilas en el país. Esto también fue posible gracias a la incorporación de El Salvador a los regímenes arancelarios de la ICC y del SGP.

La desgravación arancelaria, la simplificación de trámites al comercio, entre otras políticas implementadas a partir de los PAE y PEE contribuyeron al desenvolvimiento de la

maquila, especialmente por las implicaciones en el fomento de las exportaciones y en la inversión que de ellas se deriva.

A partir de análisis de la MIP 1998 de la economía salvadoreña, se ha visto que el sector de la maquila se ha beneficiado con la apertura comercial a través de la desgravación arancelaria, debido a que tiene derecho a realizar sus importaciones sin pagar ningún impuesto. De esta manera, la maquila importa casi el 20% del total de las importaciones.

Las exportaciones de maquila ascienden a casi 42% del total exportado por El Salvador según dicha matriz. No obstante, la participación de la maquila en la generación de valor agregado es de solamente 1.86% del total. Con lo cual se ha considerado que es de esperar que la maquila no tenga mucha importancia en la generación de crecimiento económico y que, por lo tanto, la apertura comercial no es tampoco un estímulo relevante para acelerar dicho crecimiento.

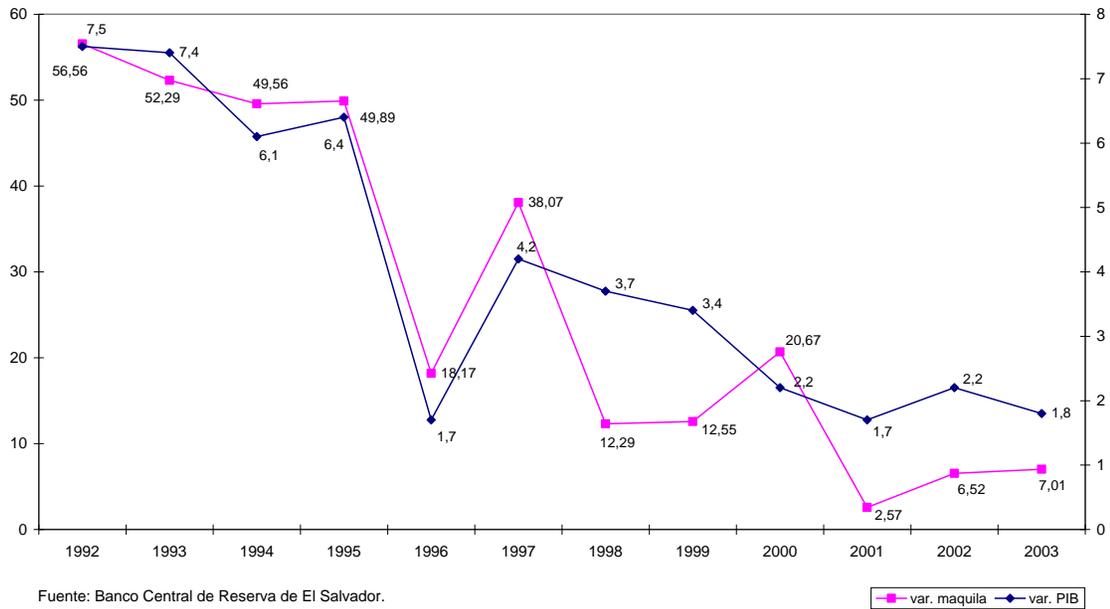
La tasa de crecimiento de las exportaciones de maquila está correlacionada positivamente con la tasa de crecimiento del PIB. El parámetro de correlación es $\rho=0.93^{317}$, lo cual significa que cuando el crecimiento de las exportaciones de maquila es alto, el del PIB es alto también o que cuando el crecimiento de las exportaciones es bajo, el del PIB también es bajo (y viceversa), tal como se refleja en el Gráfico 38. A partir de esto se considera que la apertura

³¹⁷ Una correlación positiva cercana a uno significa que la fuerza o grado de asociación de las variables es muy grande. Ver Gujarati, D. (1997): Econometría. McGraw-Hill, Interamericana, Colombia. 3ª Ed.

comercial, por su influencia en el sector de la maquila, está asociada al crecimiento económico de El Salvador³¹⁸.

Gráfico 38

El Salvador: Variación de la Maquila y del PIB, 1991-2003.
(porcentaje)



Para todo el período analizado (1991-2003), tanto las exportaciones de maquila como el PIB han presentado variaciones positivas, aunque a medida que pasan los años se observa que el crecimiento tiende a ser cada vez menor para ambas variables.

Así, "durante la primera mitad de la década se evidencia un crecimiento acelerado de la maquila, cuyas exportaciones brutas llegan a representar cerca de un 25% del total de exportaciones del país. Algunos de los factores de este

³¹⁸ En este caso la apertura comercial (x) está correlacionada (r: correlación) con el crecimiento económico (y), o sea su correlación es diferente de cero: $r \neq 0$. La hipótesis correlacional se acepta.

crecimiento son las reformas económicas introducidas, entre las que se destacan la promoción de exportaciones, que incluye la creación del régimen de zonas francas y recintos fiscales por el que se permite que cualquier empresa manufacturera se convierta en maquila, y la disponibilidad de líneas de crédito para zonas francas y plantas industriales”³¹⁹.

Durante la segunda mitad de la década se nota un agotamiento del impulso inicial y consecuentemente una reducción en la tasa de crecimiento de la maquila, a pesar de que las exportaciones brutas de la maquila representan en promedio cerca del 45% de las exportaciones totales³²⁰.

A pesar de la eliminación de los aranceles a la exportación en 1992 y a las diferentes leyes establecidas con el propósito de estimular las actividades vinculadas con las exportaciones, como la Ley de Reactivación de Exportaciones (1990) y sus respectivas reformas (1991-1993 y 1997); la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (1998) y de la Ley de Inversiones (1999) no se ha logrado dinamizar las exportaciones de maquila.

Cabe señalar que aunque éstas crecen año a año, el crecimiento de un año para otro tiende a ser menor. Además, el número total de maquilas no ha variado significativamente, en 1996 había un total de 137 empresas, mientras que para 2000 sólo se contó con 127.

³¹⁹ Alvarenga Jule, Ligia (2001): La situación económico - laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género. CEPAL, Santiago de Chile.

³²⁰ *Ibíd.*

Con el SGP (creado en 1971) y la ICC (1984) se establece un incentivo arancelario externo para la entrada de productos salvadoreños al resto del mundo. Con el SGP se da libre entrada a las prendas textiles siempre que éstas no hayan sido beneficiadas a través de otro programa.

Además, a partir de 1991 el programa ICC II incluyó textiles y prendas de vestir elaborados con insumos estadounidense y con su ampliación en 2000 se concede una exención de impuestos a los textiles que oscila entre 7 y 35% o hasta 0% si la tela es de Estados Unidos. A pesar de esto, como ya se ha señalado, la actividad exportadora de la maquila presenta una desaceleración para el período analizado, la cual se corresponde con la caída en el crecimiento del PIB.

5. Relaciones comerciales El Salvador - Estados Unidos

Las principales relaciones económicas de El Salvador a nivel internacional, fundamentalmente las comerciales, están vinculadas con la economía estadounidense. Históricamente, ésta se ha caracterizado por ser una economía muy restrictiva y cerrada en lo concerniente a relaciones comerciales.

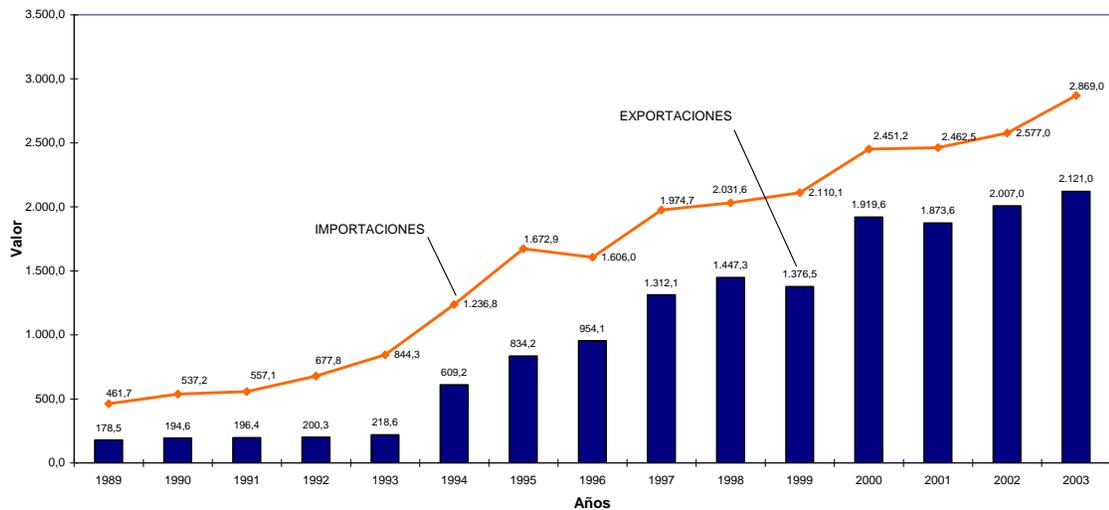
No obstante, es considerada el principal socio comercial de El Salvador, por lo que se considera necesario analizar la continuidad del proceso de apertura comercial a partir del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC CA-EU) y su

importancia en el crecimiento económico, tomando en cuenta la implicación comercial y fiscal de la apertura.

Como puede observarse, la tendencia de las relaciones comerciales refleja que Estados Unidos posee una situación favorable frente a la economía salvadoreña. Mientras las exportaciones de El Salvador mantienen una tendencia constante para los primeros cinco años, las importaciones aumentaron considerablemente, lo que hizo que el saldo de la balanza comercial fuera siempre negativo para el país, como se muestra en el Gráfico 39.

Gráfico 39

El Salvador: Saldo de la Balanza Comercial con Estados Unidos, 1989-2003.
(millones de US\$)



Banco Central de Reserva de El Salvador.

Durante todo el período en estudio, la única caída de las importaciones fue en 1996, pero esto no implicó que el déficit de la balanza comercial disminuyera, pues para ese año las exportaciones hacia Estados Unidos sólo variaron 14.4%; mientras que la caída de las importaciones fue únicamente de 4%.

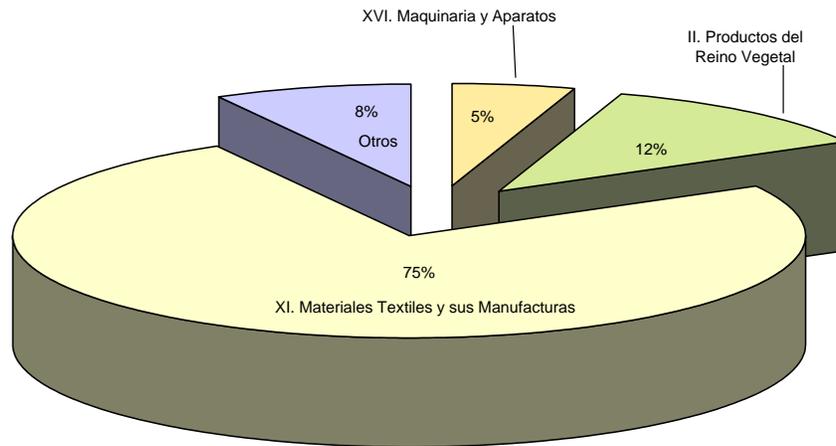
En general, entre 1989 y 2003 la variación promedio de las exportaciones fue de 12.1%; mientras que la de las importaciones fue de casi 15%. Además, el mayor crecimiento del déficit de balanza comercial para la economía salvadoreña fue en 1995 cuando dicho déficit ascendió a \$838,682 millones. Aunque siempre desfavorable para El Salvador, la mayor disminución del saldo negativo de la balanza comercial estaría para el año 2000 en que se reduciría hasta 27% alcanzando \$531,595 millones.

Para el último año del período considerado (2003), las exportaciones aumentaron 5.7%; mientras que las importaciones aumentaron un 11.3%. Por esto, aunque el aumento de las importaciones sea pequeño para algunos años, podría suceder que la tendencia en los próximos años (con el CAFTA) no cambie y que por lo tanto la balanza comercial entre El Salvador y Estados Unidos continúe estando a favor de éste último.

Ahora bien, para conocer la estructura de exportaciones e importaciones entre ambos países, se presentan a continuación los principales productos intercambiados de acuerdo con las partidas arancelarias de cada uno.

Gráfico 40

El Salvador: Principales secciones de Exportación hacia Estados Unidos, 2000.



Fuente: Base de Datos Hemisféricos ALCA.

Nota: el nombre completo de la sección XVI es Máquinas y Aparatos, Material Eléctrico y sus partes; Aparatos de Grabación o Reproducción de Sonido, Aparatos de Grabación o Reproducción de Imagen y Sonido en Televisión, y las Partes y Accesorios de estos Aparatos.

Las materias textiles poseen la mayor participación dentro del total de las exportaciones de El Salvador, ésta asciende a casi el 75% (ver Gráfico 40); mientras que los productos del reino vegetal le siguen con 11.53%.

Las máquinas y aparatos eléctricos están en el tercer lugar de participación (5.1%) y el resto de secciones ocupan 8.4%. En este sentido, resulta importante desagregar dichas secciones para destacar qué partidas arancelarias son las más importantes dentro de cada una:

Cuadro 24

Principales productos de exportación de la sección XI	
SECCIÓN XI	Participación (Porcentaje)
61 Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, de punto	69.24
62 Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, excepto los de punto.	27.28
63 Los demás artículos los textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	2.37
Otros	1.11
Total	100
Principales productos de exportación de la sección II	
SECCIÓN II	Participación (Porcentaje)
09 Café, Té, Yerba Mate y Especias	91.29
07 Hortalizas, Plantas, Raíces y Tubérculos Alimenticios	3.50
08 Frutas y Frutas Comestibles; Cortezas de Agrios (Cítricos), melones o sandías	2.55
Otros	2.66
Total	100
Principales productos de exportación de la sección XVI	
SECCIÓN XVI	Participación (Porcentaje)
85 Máquinas, Aparatos y Material Eléctrico, y sus partes; Aparatos de grabación o reproducción de sonido, Aparatos de grabación o reproducción de	96.38
84 Reactores Nucleares, Calderas, Máquinas, Aparatos y Artefactos Mecánicos; Partes de estas	3.62
Total	100

FUENTE: SIECA, BASE DE DATOS HEMISFÉRICOS, (ALCA).

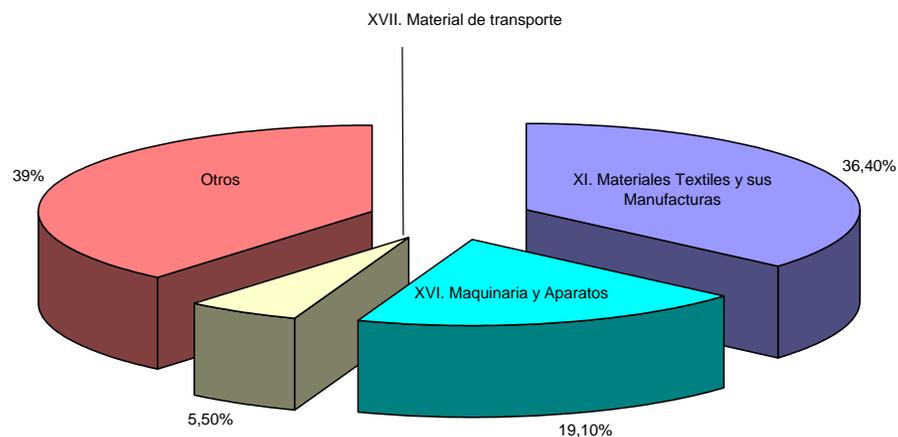
El cuadro anterior muestra los productos más importantes dentro de cada sección. Es importante tener en cuenta que dentro de la sección más importante en el total de exportaciones, "materiales textiles y sus manufacturas", destaca Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, de

punto con 69.24%; seguida de Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, excepto los de punto con 27.28%; mientras que Los demás artículos los textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos representan 2.37%; finalmente, los demás productos reunidos totalizan 1.11%.

Ahora bien así como la estructura de exportación es importante, también es necesario identificar la estructura de importación que la economía salvadoreña posee con respecto a la economía estadounidense, para ello se presenta la misma secuencia de las secciones y productos anteriormente presentada.

Gráfico 41

El Salvador: Principales secciones de importaciones desde Estados Unidos, 2000.



Fuente: Base de Datos Hemisféricos ALCA.

Nota: el nombre completo de la sección XVI es Máquinas y Aparatos, Material Eléctrico y sus partes; Aparatos de Grabación o Reproducción de Sonido, Aparatos de Grabación o Reproducción de Imagen y Sonido en Televisión, y las Partes y Accesorios de estos Aparatos.

De esta manera, las materias textiles poseen la mayor participación dentro del total de las importaciones, ésta

asciende a casi el 37%; mientras que los materiales de transporte constituyen el 5.5%. Las máquinas y aparatos eléctricos están en el segundo lugar de participación (19.10%) y el resto de secciones ocupan 39%. Acá también resulta importante desagregar dichas secciones para destacar qué partidas arancelarias son las más importantes dentro de cada una (ver Gráfico 41).

Cuadro 24

Principales productos de importación de la sección XI	
Sección XI	Participación (Porcentaje)
61 Prendas y Complementos (Accesorios), de Vestir, de punto	53.54
52 Algodón	14.86
62 Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, excepto los de punto	12.34
Otros	19.26
Total	100
Principales productos de importación de la sección XVI	
Sección XVI	Participación (Porcentaje)
84 Reactores Nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o	52.53
85 Máquinas, Aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios	47.47
Total	100
Principales productos de importación de la sección XVII	
Sección XVII	Participación (Porcentaje)
87 Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios	96.19
88 Aeronaves, vehículos espaciales y sus partes	2.32
89 Barcos y de más artefactos flotantes	0.91
86 Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de	0.58
Total	100

FUENTE: SIECA, BASE DE DATOS HEMISFÉRICOS, (ALCA).

El cuadro anterior muestra los productos más importantes dentro de cada sección. Es importante tener en cuenta que dentro de la sección más importante en el total de importaciones, "materiales textiles y sus manufacturas", destaca otra vez Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, de punto con 53.54%; seguida de Algodón con 14.86%, Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, excepto los de punto continúa en el tercer puesto 12.34%; mientras que los demás productos reunidos totalizan 19.26%.

Al analizar la estructura de exportaciones como la de importaciones, se observa la dependencia de las ventas de la economía salvadoreña por un único producto como lo son las prendas textiles confeccionadas en las maquilas, lo cual está respaldado tanto por incentivos nacionales como internacionales.

El estímulo internacional ha venido principalmente en la forma de regímenes arancelarios preferenciales como el SGP e ICC. Los estímulos nacionales están vinculados con exención de impuestos, leyes que garanticen trato nacional para los inversionistas (sin que puedan aplicárseles medidas injustificadas o discriminatorias que obstaculicen sus actividades), su derecho a protección y seguridad a la propiedad, a no exigirles ningún requisito de desempeño para realizar actividades en el país, entre otros.

Además, con el TLC, principalmente con el capítulo de Inversiones, se consolidan las condiciones óptimas para el desenvolvimiento de la inversión extranjera en general.

Para lo cual se establecen mecanismos como: el "trato nacional"; "trato de nación más favorecida"; prohibiciones a los gobiernos de establecer requisitos de desempeño a las empresas extranjeras; y la cláusula inversión-Estado.

Con los TLC, sería muy difícil que se concretizaran los beneficios que se esperan con la IED³²¹, principalmente si se toma en cuenta que el objetivo último de un TLC, detrás del estímulo del comercio, está relacionado con el establecimiento de garantías a las empresas transnacionales para desarrollar sin ninguna traba sus actividades, lo cual no necesariamente está vinculado con el bienestar de la población de una economía.

Por esto se considera que con el TLC la tendencia de la balanza comercial en los próximos años (con el TLC CA-EU) no sufra muchos cambios y que por lo tanto continúe estando a favor de los Estados Unidos. Pero la ventaja no sólo se visualiza a nivel comercial, sino principalmente a nivel de las nuevas inversiones que puedan realizarse.

Porque aunque El Salvador hospede mayor número de empresas extranjeras, si se continúa por la misma línea del establecimiento de más maquilas no se espera mucha mejoría en cuanto a la calidad de empleos ni al estímulo del

³²¹ Los beneficios teóricos de la IED, están relacionados con el fortalecimiento de las capacidades nacionales a través de la transferencia tecnológica (know how); de la mejora en las prácticas gerenciales, del establecimiento de empleos dignos para los trabajadores, entre otros.

crecimiento del producto, debido a la poca generación de valor agregado por parte de esta actividad.

Cuadro 25

EL Salvador: Ingresos Tributarios proyectados antes y después del TLC CA-EU (millones de US\$)		
Ingresos fiscales percibidos vía aranceles a la importación	antes	después
Prendas y complementos (accesorios), de vestir de punto	76.01	76.01
Algodón	0,00	0,00
Reactores nucleares, calderas , maquinas , aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas maquina.	32.42	0,00
Maquinas, aparatos y materiales eléctricos u sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonidos, aparatos de grabación reproducción de imagen y sonido en televisión , y las partes y accesorios de estos aparatos	0,00	0,00
Plástico y sus manufacturas	11.42	0,00
Papel y cartón ; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	21.34	67.00
Prendas y complementos(accesorio), de vestir excepto los de punto	20.06	10.03
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación materias bituminosas, ceras minerales	9.75	9.75
Cereales	14.31	9.54
Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres sus partes y accesorios	27.03	22.53
Tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado; encajes tapicería; pasamanería ; bordados	15.74	15.74
Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	13.58	13.58
Tejidos de punto	10.86	10.86
Filamentos sintéticos o artificiales	6.26	10.26
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos Preparados para animales	1.96	1.96
Productos químicos orgánicos	1.85	1.85
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, De medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medico-Quirúrgico; partes y accesorios de esos instrumentos o aparatos	0,00	0,00
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, De medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medico-Quirúrgico; partes y accesorios de esos instrumentos o aparatos	0,00	0,00
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento, grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen vegetal o animal	3.23	3.23
Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y Trapos	3.17	2.11
Productos diversos de las industrias químicas	4.02	
Productos cerámicos	0,00	0,00
Manufacturas de fundición; hierro o acero	0,00	0,00
TOTAL	\$273.01	\$258.47
Diferencial	\$14.54	

Fuente: Elaborado según la Base de Datos Hemisféricos, (ALCA).

Además, debido a las implicaciones fiscales de este TLC se podría tener consecuencias negativas en el crecimiento económico del país, en tanto que se espera un descenso de los ingresos públicos vía reducción de los ingresos tributarios que se dejarían de percibir por la supresión o reducción de aranceles a la importación de bienes desde la economía estadounidense (ver Cuadro 25).

Junto con la reducción de los ingresos tributarios se esperaría un aumento en la presión sobre el endeudamiento público y la consiguiente disminución de recursos para el fomento de políticas públicas de inversión (tecnológica, de capital y del recurso humano) que podrían estimular el crecimiento económico.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

La economía de El Salvador experimentó algunos cambios en algunas de sus instituciones y en su política económica a partir de 1989 con la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y las Políticas de Estabilización Económica (PEE), las cuales están vinculadas con la liberalización de la economía y la desregulación del Estado. En este apartado se presentan los principales resultados del trabajo, a partir de las medidas implementadas en el país en cuanto a la apertura comercial y su vínculo con el crecimiento económico.

Las reformas institucionales realizadas en El Salvador, se identifican fundamentalmente con la modernización y debilitamiento del Estado y con los procesos de privatización de las empresas públicas. Con esto se buscaba reducir el rol económico del Estado, cuya justificación viene dada por la supuesta ineficiencia del Estado frente a la asignación de recursos más eficiente por parte del sector privado.

En lo relacionado con el sector externo, se han llevado a cabo un conjunto de reformas institucionales, las cuales se inscriben en los PAE y PEE aplicados desde 1989. Algunas de las reformas han permitido modificaciones en algunas de las instituciones vinculadas con el sector externo, o han permitido crear nuevas instituciones para tratar de facilitar algunas de las actividades ligadas a dicho sector.

No obstante, algunos de los principales logros se han limitado a agilizar algunos trámites para exportar e invertir (por ejemplo la creación de la Oficina Nacional de Inversiones (ONI) y el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) y a la modernización de aduanas, cuyos principales cambios se identifican en el establecimiento del Programa de Autoliquidación; el establecimiento del Sistema de Teledespacho por Internet; el establecimiento de semáforo para determinar qué mercancía será inspeccionada físicamente en la aduana, entre otros.

Además de reformas institucionales, a partir de los PAE y PEE se establece la necesidad de desarrollar una serie de reformas económicas relacionadas con un eje fiscal, con un eje financiero y con otro ligado al sector externo.

En cuanto al sector externo se subrayaba la necesidad de desarrollo del fomento a las exportaciones; la liberalización de las importaciones (eliminación de aranceles y otras restricciones al comercio; acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos para promover las exportaciones); y el estímulo al desarrollo de áreas de libre comercio. Además, se establecía la importancia de tipos de cambio competitivos, lo cual implicaba que deberían ser devaluados y no fijos para promover el crecimiento de las exportaciones.

Puede establecerse que en El Salvador el fomento a las exportaciones se ha dado de tres formas: a través de incentivos para la producción interna y de exportación, a través del fomento de inversiones y a través de algunas facilidades crediticias. Algunos de los incentivos para la

producción para exportación son: exención de impuestos sobre la renta, aranceles e IVA, para empresas exportadoras y maquiladoras; exención del IVA para los bienes de capital (maquinaria) que se importen; el reintegro del 6% sobre las exportaciones no tradicionales (o Draw Back).

No obstante, los incentivos establecidos, principalmente a exportaciones no tradicionales no han sido suficientes para mejorar la evolución de las exportaciones (para los últimos años del estudio -entre 2001 y 2003- sólo crecieron 2.2%, cuando a principios de los noventas habían crecido a tasas de más del 30%).

Además, algunos de estos incentivos, como el Draw Back, no constituyen un estímulo para las actividades relacionadas con el sector externo debido a las dificultades en términos de trámites y del tiempo que deben esperar para hacerlos efectivos. A pesar de esto, se considera que los principales problemas que dificultan el desarrollo del sector son la falta de políticas para reestructurar el aparato productivo y para generar competitividad.

El fomento de exportaciones a través del estímulo a la inversión se manifiesta en la creación de normativas la Ley de Inversiones; la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización; la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Intelectual, entre otras. Y el fomento de las exportaciones a través de facilidades crediticias se refleja en los créditos otorgados a través del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

En lo relacionado con la liberalización de las importaciones se ha realizado una eliminación y reducción de aranceles. Con la reducción de los impuestos se espera un beneficio para aquellos sectores que utilicen insumos importados en su proceso productivo, debido a que les permitiría aumentar su producción y sus exportaciones a un menor coste.

En El Salvador, a partir de 1989 fue aplicado un calendario de desgravación arancelaria en el que se reducía el número de aranceles y de tramos arancelarios. En el caso de los aranceles, la tasa techo de los mismos pasó de 290% a 50%; mientras que los tramos arancelarios se redujeron de 25 a 9.

Debido a que la estructura arancelaria quedó establecida de tal forma que los bienes de capital y materias primas se gravan con 0% de aranceles; los bienes intermedios con 10% a 5% y de 15% a 10%; mientras que los bienes finales se gravan con 15%, se considera que con la desgravación arancelaria se ha permitido el acceso a bienes importados que permiten promover las exportaciones.

El cuanto a libre comercio, El Salvador ha suscrito cuatro Tratados de Libre Comercio (TLC), pero se debe tomar en cuenta que aunque un TLC incorpore aspectos relacionados con el comercio, su propósito último es dar garantías legales a los inversionistas extranjeros en lo relacionado a su accionar en los países en los que se establecerán y contribuir así a la así a la expansión del capital.

Hasta 2003 no se visualizan muchos cambios en el comercio realizado por el país con los socios comerciales con los que tiene un TLC. En el caso del TLC con México, a pesar del aumento de las exportaciones por parte de El Salvador, no se espera que haya algún cambio significativo en cuanto a la situación comercial entre ambas economías, pues también han aumentado el valor de las importaciones desde la economía mexicana.

En el caso del TLC con Republica Dominicana, posiblemente el tratado ha estimulado en mayor proporción las exportaciones desde la economía dominicana, pues en el primer año las importaciones de El Salvador desde ésta crecieron 38% y el siguiente año 137%.

En cuanto al TLC con Chile, aún no logran visualizarse mejoras para El Salvador con la entrada en vigencia de este tratado, el comportamiento de El Salvador en el comercio con Chile es todavía raquítico. En relación al TLC con Panamá, en general, las importaciones de El Salvador desde ese país han sido mayores que las exportaciones. Hasta 2003 las exportaciones sólo aumentaron 3%, mientras que las importaciones decrecieron 19%; sin embargo, el déficit sigue manteniéndose alto.

En general, el impacto de los TLC en las cuentas del sector externo es que no ha contribuido a incrementar las exportaciones netas del país. Aunque las exportaciones brutas se han incrementado hacia los países con los que se tiene un TLC, las importaciones desde estos también han aumentado y en algunos casos se han incrementado más que proporcionalmente a las exportaciones.

Por ejemplo las exportaciones hacia Republica Dominicana han aumentado 37.6% en promedio desde la entrada en vigencia del TLC, pero las importaciones han aumentado casi el 100% en promedio. En el caso de Chile y Panamá las variaciones han sido relativamente similares, pero en el caso de las exportaciones de El Salvador hacia México si se han visto incrementadas (23.4% en promedio) comparadas con las importaciones (0.76% en promedio). Sin embargo, el saldo entre exportaciones e importaciones en la mayoría de casos sigue siendo negativo para El Salvador.

Cabe señalar que El Salvador junto a Centroamérica espera contar con un TLC (TLC CA-EU) con Estados Unidos. La tendencia de las relaciones comerciales entre estas economías refleja que El Salvador posee una situación desfavorable frente a la economía estadounidense, lo cual podría agudizarse con la entrada en vigencia del TLC, por los estrictos requisitos a la entrada de productos a la economía estadounidense, como las normas sanitarias y fitosanitarias, cuyo cumplimiento demanda inversiones que no pueden hacer los pequeños productores.

Mientras las exportaciones de El Salvador mantuvieron una tendencia constante para los primeros años, y un mayor crecimiento para el resto del período analizado, las importaciones desde el país del norte aumentaron poco pero constantemente, lo cual provocó que el saldo de la balanza comercial fuera negativo para El Salvador.

En lo relacionado con la estructura de exportaciones e importaciones (la cual está determinada principalmente por

los "Materiales Textiles y sus Manufacturas") con respecto a Estados Unidos se esperaría que ésta no cambie en algunos años, debido a la apuesta de los gobiernos por impulsar este tipo de actividad y a que es uno de los sectores considerado sensible y con posibilidades de sobresalir dentro del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; también gracias al SGP y la ampliación de la ICC.

No obstante, hay que tener en cuenta la amenaza que para este tipo de industria trae consigo la eliminación de cuotas para los países asiáticos en 2005³²² para realizar exportaciones hacia Estados Unidos (el principal demandante de textiles para El Salvador), especialmente China por sus costes de producción bajos.

Centroamérica, México y China son competidores directos en sus exportaciones de prendas de vestir hacia Estados Unidos, pero una vez eliminadas las cuotas se espera que China tenga ventaja sobre sus rivales, ya que se considera que prendas de vestir será el principal sector beneficiado por la adhesión de China a la OMC³²³.

Según las más recientes estimaciones China podría aumentar su participación en el mercado estadounidense de 16% al 50% con la eliminación de cuotas, mientras que para México caería de 10% al 3% y para el resto de América del 16% al 5%, afectando particularmente a Centroamérica y República Dominicana³²⁴.

³²² Con la incorporación a la OMC de China, ésta fue incluida en el Acuerdo de Textiles y Confecciones (ATC), cuya cuarta y última fase de liberalización de cuotas culmina a inicios de 2005.

³²³ Dussel, Enrique (2004): Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica. CEPAL. México.

³²⁴ *Ibíd.*

Cabe señalar que la dependencia de El Salvador por la demanda realizada por Estados Unidos, constituye en sí misma una dificultad para la economía, pues si algo negativo ocurre a Estados Unidos, las exportaciones nacionales pueden menguar y con éstas también el crecimiento económico.

O si por ejemplo Estados Unidos traslada la demanda de los productos que compra a la economía salvadoreña (como los productos textiles confeccionados en las maquilas) hacia otros países también pueden disminuir las exportaciones y el crecimiento. Esto es una amenaza concreta si se toma en cuenta que Estados Unidos podría trasladar su demanda e inversiones en estos productos hacia China.

Esto podría ser más rápido de lo esperado ya que la dinámica de crecimiento china y su creciente participación en el mercado estadounidense pareciera haber iniciado un profundo proceso de desplazamiento de sus principales competidores desde 2000. Además, China se ha consolidado desde mediados de los noventa como el principal receptor de IED de los países subdesarrollados y, desde 2002, se ha convertido en el principal a nivel global³²⁵.

Por esto, se considera que con el TLC CA-EU la tendencia de la balanza comercial en los próximos años no sufra muchos cambios y que por lo tanto continúe estando a favor de los Estados Unidos. Pero la ventaja no sólo se visualiza a nivel comercial, sino principalmente a nivel de las nuevas inversiones que puedan realizarse.

³²⁵ *Ibíd.*

Porque aunque El Salvador hospede mayor número de empresas extranjeras, si se continúa por la misma línea del establecimiento de más maquilas no se espera mucha mejoría en cuanto a la calidad de empleos ni al estímulo del crecimiento del producto, debido a la poca generación de valor agregado por parte de esta actividad. Aunque, cabe señalar que no existen garantías de contar ni siquiera con este tipo de inversión debido a la posible fuga de empresas maquiladoras hacia China.

Además, con el TLC CA-EU se podría dar un freno al crecimiento económico del país, debido a las implicaciones fiscales que traería consigo gracias a la supresión y reducción de algunos aranceles. Esto contribuiría a reducir los ingresos tributarios y, por lo tanto habría una presión más fuerte hacia el endeudamiento público. Esto limitaría los recursos que podrían ser utilizados en áreas fundamentales para generar competitividad en el país.

Por otra parte, como ya se señalaba, desde las reformas económicas impulsadas desde los PAE y PEE en lo relacionado con el eje del sector externo también se establecía la importancia de tipos de cambio competitivos o devaluados. A los exportadores les conviene más una devaluación o una depreciación, ya que ellos venden sus productos en otros países y, por lo tanto si el precio de la moneda nacional es menor que las de los otros países, podrá vender sus productos a precios más bajos.

En lo que respecta a El Salvador, no ha implementado un tipo de cambio devaluado. Desde antes de los años setenta,

el país mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado y desde 1994 el tipo de cambio nominal se ha mantenido fijo en 8.75 colones por un dólar de Estados Unidos, lo cual se consolidó a nivel oficial, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria en 2001.

Cabe señalar que El Salvador se ha acogido a diversos sistemas arancelarios preferenciales externos, entre los que destaca el Sistema General de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). A través de estos regímenes, El Salvador puede exportar algunos de sus productos hacia países industrializados sin pagar aranceles, aunque esos productos tengan incorporados insumos importados.

Dado que la maquila se caracteriza por importar buena parte de los insumos que utiliza en su proceso productivo, y por reexportar los productos que se obtienen al final de dicho proceso, se considera que la rama de la economía más beneficiada con la ICC y el SGP es la maquila, lo cual le ha permitido aumentar sus exportaciones. Con esto los regímenes arancelarios de la ICC y del SGP han contribuido también a la generación de empleo en la economía principalmente por el lado de la maquila (y aunque en menor proporción también por el lado del café).

Esto también se manifiesta en los cambios en la estructura de exportaciones. En general, se observa que ha habido un cambio en la participación de los principales productos en la estructura exportable del país y que siguen siendo pocos los productos en los cuales se apoyan las ventas hacia el exterior. Con esto se confirma que las reformas comerciales

como la desgravación arancelaria y los incentivos a las exportaciones no han contribuido a diversificar la estructura de las exportaciones del país.

El principal cambio en cuanto a la participación de los productos en la estructura de exportaciones es que desde 1995 las exportaciones de maquila poseen el mayor porcentaje en el total de exportaciones con relación a las exportaciones tradicionales y no tradicionales. Hasta 2003, la maquila integra a más del 60% de las exportaciones.

En este sentido, puede establecerse que los incentivos por el lado de las inversiones y de fomento de las exportaciones han tenido mayor importancia para el rubro de la maquila que para cualquier otro. Además, puede considerarse que la reducción de los aranceles ha sido aprovechada en este sector ya que como ya se ha mencionado depende mucho de insumos importados. Esto se manifiesta también en la estructura de importaciones, ya que para 2003 la maquila figura como principal producto de importación con el 24% del total.

Debido a los resultados presentados por las exportaciones e importaciones, los bajos niveles de inversión, entre otros factores, se considera que la relativa estabilidad en la balanza de pagos se debe a las remesas familiares. El objetivo de viabilizar la balanza de pagos a partir de las políticas aplicadas desde los PAE y PEE no se ha cumplido ya que el estímulo a las exportaciones no ha sido suficiente para compensar el aumento de las importaciones, lo que aumenta el déficit de la balanza comercial, y en consecuencia el déficit de cuenta corriente; además, el

fomento de las inversiones tampoco ha sido suficiente para mejorar el estado de la cuenta de capital).

Dados los bajísimos niveles de Inversión Extranjera Directa (IED) conseguidos después de 15 años, la realidad de la economía salvadoreña se contrapone a las supuestas ventajas que traería la liberalización y desregulación de la inversión extranjera a partir de los PAE y PEE.

La IED en El Salvador está vinculada principalmente con la adquisición que hicieron empresas transnacionales de los activos y empresas públicas privatizadas y no tanto con la inversión vinculada a la exportación. Cabe señalar que desde 1998 Estados Unidos es el país más importante en cuanto a IED en El Salvador. Éste es acompañado desde el mismo año por Francia y Venezuela como los países inversores más significativos en el país.

En general, puede establecerse que la influencia de la apertura comercial sobre la inversión extranjera, motivada por la desgravación arancelaria se manifiesta a través de las importaciones que las empresas de maquila establecidas en el país han realizado.

Así, las exportaciones de maquila se han incrementado (su aporte neto al total de exportaciones, desde 1990, ha crecido 35% en promedio); no obstante, el aporte al PIB no ha sido muy significativo (1.8%), por lo que se considera que la apertura comercial ha tenido muy poca influencia en el crecimiento del PIB a través de la influencia de la desgravación en la IED.

En cuanto al mercado laboral salvadoreño puede establecerse que éste se caracteriza por contar con una concentración de la población económicamente activa principalmente en el área urbana. La población ocupada hasta 2002 es de poco más del 60%, mientras que casi el 30% de dicha población labora en condiciones de subempleo. Además, se reconoce que continúa el predominio de los hombres sobre las mujeres en actividades fuera del hogar.

Las actividades en las cuales se encuentra laborando el total de ocupados son comercio, hoteles y restaurantes (28.5%); agricultura, caza, ganadería y silvicultura (19%); industria manufacturera (18%); servicios comunales, sociales y de salud (6.4%); construcción (5.6%); otros (22.1%).

Las reformas en materia de apertura comercial pueden haber influido en el empleo de la industria, considerando que a partir del fomento a este tipo de actividad se generó la mayor parte del empleo de la maquila; también en el sector agropecuario, fundamentalmente en la rama de café (aunque, en este caso por el lado de la apertura comercial del resto del mundo con los regímenes arancelarios preferenciales antes mencionados).

Puede establecerse que el empleo en las áreas vinculadas al sector externo de la economía salvadoreña ha variado de acuerdo al comportamiento del crecimiento económico. Hasta los primeros años de la década de los noventa (años en los que se presentó el mayor crecimiento para la economía), el sector cafetalero solía caracterizarse por absorber una

parte importante de la población ocupada de la economía salvadoreña.

No obstante, desde 1996 hasta 2001 el número de ocupados en el sector del café en relación a los ocupados de la economía disminuyó, ya que entre estos años sólo absorbió, en promedio, al 6% de la población ocupada total, lo cual se corresponde con la caída en el crecimiento del PIB.

En el caso de la maquila, en el primer quinquenio de los noventa se observa que el crecimiento del empleo en la maquila fue alto, 31% en promedio. Para la segunda mitad del decenio, el empleo de la maquila crece a tasas cada vez más pequeñas (6.8% en promedio).

Los trabajadores y trabajadoras que ocupan puestos en las áreas relacionadas con el comercio internacional como en el caso de la maquila, no gozan de puestos de trabajo estables, son altamente vulnerables a despidos y a remuneraciones desproporcionadas con su jornada de trabajo.

Se considera que este tipo de trabajos no permiten mejorar las condiciones de vida de la población ocupada en esta actividad en tanto que además de no transmitir nuevos conocimientos que permitan desarrollar las habilidades de los trabajadores, tampoco el trabajo ejecutado por estos es remunerado adecuadamente.

En cuanto al PIB, como se ha señalado, ha estado caracterizado por tasas de crecimiento elevadas durante la primera mitad de los 90's y variaciones positivas pero raquíticas el resto del decenio y el comienzo del nuevo.

La evolución el primer quinquenio de los noventas se considera más que todo el resultado del impulso generado en la economía una vez finalizado el conflicto armado, ya que con esto se dio un incremento de la ayuda externa y de los flujos de capital privado; además, para esta época el flujo de remesas familiares ya era considerado importante, lo que ha contribuido a que sea el consumo el componente más importante de la demanda de El Salvador.

Para el quinquenio siguiente se considera que la política económica restrictiva que privilegió el objetivo de la estabilidad financiera y cambiaria provocó el período de desaceleración económica. Cabe destacar que por el lado de la oferta, el PIB desde 1989 muestra que el sector agropecuario ya no es tan importante en la conformación del mismo y que sectores como los servicios, comercio y manufactura han llegado a tomar mayor importancia que dicho sector.

Con respecto a los efectos de la apertura sobre el crecimiento económico, se considera que aunque la apertura esté relacionada con el crecimiento económico, no influye de una manera tan relevante en el crecimiento económico de El Salvador y que, por lo tanto, no es una condición suficiente para que exista crecimiento económico. Las ramas que contribuyen en mayor proporción a la generación del producto en el país no se ven favorecidas por las compras y la producción de las principales ramas importadoras

A través del análisis de las implicaciones de la desgravación arancelaria sobre el crecimiento del PIB, se constató que sólo tres de las principales ramas que

contribuyen a la generación de valor agregado realizan compras importantes a las ramas que hacen las mayores importaciones en la economía. Por lo que aunque la desgravación arancelaria contribuye al crecimiento de la producción, sólo lo hace en mayor proporción para muy pocas ramas dentro de la economía.

Además, ninguna de las ramas dinámicas de la industria de la economía salvadoreña (y que realizan una demanda importante a las principales ramas importadoras), realiza un aporte importante a la generación de PIB.

Según el estudio hecho a partir de la MIP 1998, la maquila (la principal rama importadora) compra casi el 20% del total de las importaciones y exporta casi el 42% del total exportado por El Salvador. No obstante, la participación de la maquila en la generación de valor agregado es de solamente 1.86% del total.

Además, dada las características de la maquila por su dependencia por bienes importados para producir y la reexportación de su producción no contribuye a articular la estructura productiva de la economía, ya que no realiza ninguna compra o venta relevante a las otras ramas.

Con lo cual se puede establecer que la maquila (uno de los principales sectores beneficiados con la apertura comercial tanto interna como externa) no tiene mucha importancia en la generación de crecimiento económico y que, por lo tanto, la apertura comercial no es tampoco un estímulo relevante para acelerar dicho crecimiento.

Por otro lado, la afirmación que establece que con la apertura comercial se genera crecimiento económico, a través del aumento de la producción de bienes transables, tiene validez en la economía salvadoreña, pues con la apertura comercial se ha permitido que la producción para bienes transables se incremente.

No obstante, el estilo de crecimiento presentado por El Salvador dista mucho del crecimiento esperado con la apertura, pues no hay tasas altas de crecimiento que sean sostenidas, tampoco existe un estilo de producción sustentable y tampoco se garantiza el reparto equitativo de la producción generada.

Además, la dependencia de la maquila por los insumos importados le permite aprovechar la desgravación arancelaria y aumentar la producción para reexportar, pero su aporte a la creación de valor es poco relevante; más aún si se considera la desarticulación productiva que la dependencia por bienes importados produce.

La conclusión general a la que se llega con el modelo neoclásico en cuanto al patrón de comercio es que *"los países tienden a exportar los bienes cuya producción es intensiva en los factores en los que están dotados de forma abundante y a importar bienes cuya producción es intensiva en los factores en los que no están dotados de forma abundante"* ³²⁶.

Esto significa que los países con abundancia relativa de fuerza de trabajo venden productos cuya tecnología es

³²⁶ Todaro Michael Op. cit. P.442.

intensiva en el uso de fuerza de trabajo y que compran a otros países abundantes en tierra o capital, bienes cuya producción se realiza utilizando principalmente esos dos factores. En el caso de El Salvador, podría establecerse que esto es válido en tanto que su principal producto de exportación lo constituye la maquila con 60% del total de las exportaciones, la cual es una industria que se caracteriza por utilizar fundamentalmente fuerza de trabajo no calificada.

Pero, como ya se señaló esta rama es intensiva en el uso de insumos importados en su proceso de producción, lo cual sugiere que no estimula el crecimiento del PIB al no estimular la producción de otros sectores. Por esto, puede establecerse que el aporte de la apertura comercial al crecimiento económico de El Salvador, a través de la maquila, no es muy significativo.

2. Propuesta de lineamientos generales de política comercial para dinamizar el crecimiento económico en El Salvador.

Con la finalidad de proponer lineamientos de política económica con los cuales la apertura comercial pueda traducirse en un factor dinamizador del crecimiento económico para contribuir a la generación de desarrollo en El Salvador, en este apartado se presentan un conjunto de recomendaciones cuyos ejes principales descansan en la inversión, la competitividad, el desarrollo económico y social, el papel del Estado y la integración económica.

Para aprovechar algunos beneficios de la apertura comercial, tanto en producción como en consumo, se reconoce la necesidad de un cambio en la estructura productiva de la economía salvadoreña.

Es importante generar un cambio en la estructura productiva del país porque no es suficiente sólo exportar o incrementar las exportaciones, sino darle prioridad a qué es lo que se está exportando. En el comercio internacional existen diversos patrones de especialización que determinan en alguna forma si los productos que los países intercambian son ganadores o perdedores.

Por ejemplo, los productos que más se exportan e importan, como aquéllos relacionados con la robótica (para procesos de producción automatizados), con la microelectrónica, entre otros, son considerados productos ganadores dentro del comercio internacional; pero aquellos productos que

menos se comercializan como los bienes primarios (granos básicos, por ejemplo) producidos generalmente por países subdesarrollados como El Salvador, son considerados perdedores debido principalmente a que los países desarrollados han ido especializándose en este tipo de productos, por lo que ya no tienen una demanda muy fuerte en el mercado internacional.

Además, los productos considerados perdedores se caracterizan por tener una demanda inelástica (si el precio de los productos disminuye, su demanda también disminuye en lugar de aumentar) y por ser comercializados en mercados oligopsónicos (si existen pocos compradores en el mercado cuando hay muchos eferentes del mismo tipo de bien, los precios pueden reducirse todavía más) lo cual permite que se generen relaciones desiguales de intercambio.

De esta manera, es necesaria la diversificación de las exportaciones en la economía salvadoreña para no depender de los mismos bienes, como café o los productos de la maquila, ya que los incentivos a este tipo de productos con la apertura comercial tanto interna como externa (como la generada con la ICC y la SGP) no los tiene únicamente El Salvador, sino que también otros países subdesarrollados; por lo que, si todos se limitan a la producción del mismo tipo de productos, pueden verse afectados sus términos de intercambio, sus exportaciones y su crecimiento económico.

Para que el cambio en la estructura de la economía sea eficaz³²⁷, es necesario que se orienten recursos hacia la

³²⁷ Rosales, Op. Cit.

producción de bienes transables, pero para esto es necesario también un cambio en la estructura de inversiones.

En el caso de la economía salvadoreña al tratar de implementar las medidas establecidas desde los PAE y PEE para realizar el ajuste estructural, se optó por reducir el gasto de capital, lo cual dificulta el cambio en la estructura de inversiones. Más que disminuir el gasto, se necesita aumentarlo para desarrollar, entre otros aspectos, la infraestructura necesaria para el cambio en la estructura de producción y de bienes transables.

Esto implica no sólo un cambio en la estructura de exportaciones, sino en la de importaciones, para tratar de dejar atrás la dependencia por bienes importados necesarios para llevar a cabo el proceso productivo y lograr así una mejor articulación productiva. Pero para conseguir esto también es importante crear estímulos que vayan más allá de aquéllos relacionados con las exportaciones, es necesario que éstos también se relacionen con la producción de bienes sustitutos de importaciones.

Este cambio no será posible si se mantienen los bajos niveles de inversión y de crecimiento. Además, es necesario tener en cuenta que para que el sector transable pueda desarrollarse y aprovechar la apertura comercial necesita algún tipo de apoyo interno. Para ello es primordial estimular el crédito, pero no únicamente en el sector de la industria o comercio, sino también en el agropecuario o en sectores que puedan identificarse como estratégicos.

Se considera fundamental el establecimiento de políticas de inversión acompañadas de políticas sectoriales, de tal manera que haya una reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables (exportaciones e importaciones), hacia la generación de nueva infraestructura y hacia los servicios que sirven de apoyo a la producción.

El establecimiento de políticas públicas deliberadas que generen las condiciones para mejorar la estructura productiva se vuelve indispensable. Aunque no se recomienda un proteccionismo indiscriminado, cabe señalar que las políticas sectoriales de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, a la agroindustria y a ramas estratégicas de la industria (vinculadas con las nuevas ondas tecnológicas), se tornan relevantes.

La apertura comercial exige hacer frente a la competencia internacional y esto implica, a su vez, esforzarse por alcanzar un mayor nivel de eficiencia no sólo para los exportadores y sustituidores de importaciones, sino también para aquéllas actividades encargadas de proveerles de insumos y bienes y servicios.

Mientras algunas empresas comienzan a experimentar cambios en su estructura, otras empresas (de industrias relacionadas o de apoyo) también se ven obligadas a experimentarlos, debido a que el desarrollo de las primeras exige a estas últimas reestructurarse del mismo modo para poder mantenerse en el mercado. Lo anterior hace que se

vuelve necesario también trabajar por conseguir y desarrollar la competitividad del país.

La competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar³²⁸; además, la competitividad está relacionada con la capacidad relativa de las empresas o naciones para vender bienes o servicios aumentando progresivamente la cuota en los mercados locales o extranjeros, aumentando los beneficios y asegurando el desarrollo sostenible de la producción³²⁹.

Desde el punto de vista de la escuela clásica, uno de los primeros pasos para fomentar la competitividad es la disminución de barreras al comercio. No obstante, como ha podido constatarse de acuerdo a algunos casos, esto no ha sido necesario para algunos países.

Por ejemplo, los países miembros de la OCDE (como Corea, Japón, la Unión Europea y Estados Unidos) no han recurrido a la apertura comercial para ser competitivos; por el contrario, se han destacado por brindar protección, apoyo interno y subsidios a sus productores, lo cual les ha permitido generar competitividad en ramas estratégicas o en industrias nacientes en sus economías.

El Salvador ya ha implementado la desgravación arancelaria; la reducción de algunos controles o la reducción de los trámites al comercio, pero esto no ha sido suficiente para generar competitividad. Para estimularla es elemental

³²⁸ Porter, M. Op. Cit.

³²⁹ Segura, J. Op. Cit.

mejorar las condiciones de los factores de la economía, para que esto permita incrementos de productividad, la incorporación de innovaciones tecnológicas a los procesos productivos, contar con políticas tecnológicas y, a la vez, con cambios en el sistema educativo. Para esto también se destaca la importancia de la participación de la inversión productiva.

Además, para desarrollar competitividad en el país, se debería mejorar en ambiente en el cual nacen y aprenden a competir las empresas. Para esto se requiere desarrollar y mejorar las condiciones de la fuerza de trabajo, la infraestructura necesaria para competir, así como estimular la competencia entre las empresas y el establecimiento de marcos jurídicos e institucionales que fomenten la competencia.

En lo relacionado con las condiciones factoriales, la economía salvadoreña debería mejorar o generar factores productivos como recursos humanos calificados, infraestructura o una base científica vinculada con sectores que se identifiquen como estratégicos.

Además, es indispensable la adecuación de los estudios de la fuerza de trabajo con las necesidades de la economía, para lo cual podría ser beneficiosa una política de articulación entre la empresa privada y el Estado (en cuanto a la creación de una Política de Ciencia y Tecnología); posiblemente también sea necesario propiciar la especialización de algunas ramas de la economía (en aquellas identificadas como estratégicas) y la

desespecialización de la fuerza de trabajo, de manera que los trabajadores puedan adaptarse a los cambios de la tecnología o de las nuevas formas de producción.

Para ello se requiere inversión, pero no sólo para generar las condiciones mencionadas anteriormente; se requiere de una inversión continúa, que pueda mantenerse en el tiempo para mejorar las condiciones factoriales en general, reflejadas también en la investigación, la infraestructura, las instituciones, entre otros.

En lo relacionado con la competencia, se reconoce que es necesario estimularla entre las empresas ya que esto permitiría también crear, fomentar y mantener la competitividad. Si se estimula la competencia se genera rivalidad entre las empresas, esta rivalidad generaría presión para innovar y mejorar en términos de calidad, servicios y para crear o mejorar productos o procesos (la innovación es lo que les proveería de la capacidad necesaria para ser competitivas³³⁰), lo cual también se debería transmitir a sus proveedores para generar también competencia entre ellos y por tanto servicios, insumos o productos de mejor calidad.

De esta manera, las empresas salvadoreñas podrían dejar de respaldar sus ventajas en los costes de producción (como por ejemplo, en la reducción de los salarios), en la preferencia que se tenga por ellas en el mercado nacional, entre otros.

³³⁰ *Ibíd.*

Además, otro factor que puede contribuir a generar competitividad en El Salvador, es la estabilidad macroeconómica. Algunos organismos internacionales como el Banco mundial o el FMI plantean la estabilidad macroeconómica en términos únicamente de la estabilidad de los precios de la economía.

Pero acá se considera que la estabilidad no debería limitarse sólo a la estabilidad de precios, ya que esto tiene una implicación negativa sobre la generación de empleo; la estabilidad también debe de manifestarse en déficit fiscales manejables, reducción de la pobreza, entre otros aspectos.

Sin embargo, no sólo es importante mejorar las variables macroeconómicas; la estabilidad necesaria para generar competitividad también demanda inversión en capital humano de manera que puedan mejorarse las condiciones de vida de la población.

Así, la apertura comercial puede vincularse al desarrollo económico y social de El Salvador, tomando en cuenta que el desarrollo es un proceso multidimensional³³¹, lo que supone la aceleración del crecimiento económico, transformaciones en la estructura social, en las actitudes de las personas, en las instituciones nacionales; además, implica la disminución de las desigualdades, la erradicación de la pobreza absoluta y la sostenibilidad del medio ambiente.

³³¹ Todaro, M. Op. Cit.

Es trascendental que durante el proceso de desarrollo se tome en cuenta que para alcanzarlo se requiere cubrir las necesidades básicas de la población (en cuanto a alimento, protección, asistencia, entre otras); recuperar la autoestima de la población (de manera que se sienta involucrada e incluida en el proceso); tener libertad para elegir (lo cual implica poder contar con diferentes opciones para realizarse) y se requiere también el respeto al medio ambiente como una forma de garantizar las condiciones de reproducción a las futuras generaciones.

En línea con esto, los objetivos³³² del desarrollo deberían incluir el aumento del crecimiento económico (para proveer de los bienes que sirven de sustento, aunque además de incrementarlo se debería mejorar su distribución); el aumento del nivel de vida de la población (en el sentido de aumentar sus fuentes de empleo, mejorar la educación y los valores culturales y espirituales, así como el autoestima); y aumentar el margen de posibilidades de elección económica y social.

Pero se debe tener en cuenta que el desarrollo no es automático, éste requiere de un intento deliberado con propósitos, metas y objetivos, los cuales pueden ser definidos para coordinar, dar coherencia y articular el proceso de decisión económica.

Para lograrlo, el rol desempeñado por el Estado es indispensable, debido a que él podría establecer una visión estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener

³³² *Ibíd.*

incentivos como una forma de comprometer a los sectores sociales y políticos, a través del diálogo y la concertación, con la estrategia establecida.

Desde los postulados de los PAE y PEE se plantea que la participación pública es nociva y que genera un estilo de bajo crecimiento, discrecionalidad administrativa y despilfarro de recursos. Se plantea que la interferencia gubernamental desalentaría la iniciativa privada y que el costo alternativo de los recursos que financian al sector público sería elevado debido a que la asignación privada, según ellos, sería más eficiente que la asignación pública de esos recursos³³³.

Pero como se ha constatado, es imprescindible contar, en alguna medida, con la participación del Estado en la economía, para lo cual se establece la necesidad de dar fortalecimiento a las funciones básicas y clásicas³³⁴ del Estado.

Las funciones básicas son importantes para desarrollar infraestructura, para promover la salud de la población, su educación, entre otros aspectos; las funciones clásicas están relacionadas con el marco legal, la seguridad ciudadana, los equilibrios macroeconómicos, la inversión, entre otros. Dadas las características de las estas funciones, se considere importante fortalecer la participación del Estado para generar las condiciones

³³³ Rosales, Op. Cit.

³³⁴ Zalazar, X. Op. Cit.

factoriales que permitan estimular la competitividad del país.

En este sentido, se vuelve relevante también fortalecer las funciones auxiliares y de apoyo del Estado a la competitividad estructural de la economía, con la finalidad de construir la infraestructura científica tecnológica y otros servicios de apoyo a la reconversión de la producción.

La participación del Estado debería complementarse con la de las empresas para lograr estos objetivos, debido a que él debe propiciar la creación de un ambiente favorable para que las empresas puedan obtener ventajas y debido a que puede servir de motivador para que esas empresas aumenten sus aspiraciones y asciendan a niveles más altos de rendimiento competitivo.

Finalmente, se establece que es necesario impulsar la integración económica con otros países de América Latina, más que estimular la apertura comercial como la que se promueve con los TLC o con el ALCA.

Sin embargo, se debería optar por una forma de integración diferente a aquéllas que se configuran sólo como parte del proceso de globalización económica, que propenden con el proceso de acumulación de capital internacional y con las que los gobiernos no toman en consideración la participación de la sociedad.

En lugar de esto, se debería fomentar la integración como un instrumento estratégico orientado al desarrollo económico mediante la transformación productiva de las economías³³⁵. Acá se reconoce la necesidad de una mayor democratización en la toma de decisiones en torno a las políticas comerciales y de inversión conjuntas.

Las agrupaciones regionales de países pueden crear las condiciones económicas (principalmente mercados internos más grandes) para favorecer los intentos de desarrollo conjunto a través de planes industriales coordinados³³⁶ también con las necesidades de la sociedad.

La integración permitiría la aparición de industrias que todavía no se han establecido y favorecería a aquéllas que puedan beneficiarse de las economías de la producción de gran escala que es posible gracias a la ampliación de los mercados, también la integración podría facilitar que las empresas de los países integrados hagan frente a la competencia de otras empresas extranjeras en sus países.

Cabe señalar que la estabilidad política necesaria para el desarrollo sustentable implica que los acuerdos de integración incluyan mecanismos de seguridad política³³⁷. Asimismo se vuelve urgente participar de un proceso de integración en el que la participación y bienestar social, la reducción de las desigualdades y la sustentabilidad sean ejes fundamentales para contar con una integración que verdaderamente conduzca al desarrollo del país.

³³⁵ Peinado, M y Villa, V. Op. Cit.

³³⁶ Ibid.

³³⁷ ASC, Op. Cit.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Alas, Carolina (2002): Política comercial y evolución del sector exportador durante los noventa en El Salvador. Serie de investigación. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES).
- Alvarenga Jule, Ligia (2001): La situación económico - laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género. CEPAL, Santiago de Chile.
- Abrego, Abraham (2004): La situación de la maquila de la confección en El Salvador, OXFAM Internacional.
- Acevedo C. (2002): *"La Experiencia de Crecimiento en El Salvador durante la segunda mitad del siglo XXI"*.
- Alianza Social Continental (ASC), (2002): Visiones opuestas para el continente. El borrador oficial del ALCA vs. Alternativas para las Américas.
- Barlow Maude y Clarke, Tony: Atando Cabos: Guía popular sobre la Organización Mundial de Libre Comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas.
- BCR: Boletín N° 154, enero-febrero 2003.
- BCR: Revista trimestral. Varios números.
- CEPAL (2002): Centro América: El impacto de la caída de los precios del café en 2001.
- CEPAL (1998): El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Santiago de Chile.
- Centro de Estudios y Apoyo Laboral (CEAL) http://www.rel-uita.org/old/maquilas/trabajadoras_textiles.htm y http://www.cawn.org/news_letter/15/sp_health_safety.html.
- Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. "Volatilidad Cambiaria en Centroamérica e Implicaciones de la Dolarización de El Salvador". Seminario Volatilidad Cambiaria, SG-CAN. Lima.

www.comunidadandina.org/
politicas/Volatilidad_Centroamerica.ppt.

- Dornbusch, R., et al. (1998): Macroeconomía. 7ª Ed. Mc Graw Hill, España.
- FESPAD (2003): Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos sociales y culturales en El Salvador.
- FUSADES: Pronunciamento frente a El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Publicado en [http:// www.paginas amarillas.com.sv /economia.asp?id=1](http://www.paginas.amarillas.com.sv/economia.asp?id=1)
- Gutiérrez Urrutia, Mario (1992): Programación Financiera y Relaciones Macroeconómicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada, Santiago de Chile.
- Gujarati, D. (1997): Econometría. McGraw-Hill, Interamericana, Colombia. 3ª Ed.
- INFOCENTREX, Boletín N° 4. Edición especial. Julio 2000.
- Josep F. Maria Serrano, sj. *El "consenso de Washington" ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?* Centro "Cristianisme i Justicia.
- Krugman, R. Y Obstfeld, Maurice (2001): ECONOMÍA INTERNACIONAL. Teoría y Política. 5ª Ed.
- Laguna Reyes, Christian Emmanuel: Fundamentos de la teoría clásica del comercio internacional. Publicado en <http://www.eumed.net/coursecon/colaboraciones/lrce-comercio.htm>
- Martínez Coll, Juan Carlos (2001): *"Las barreras al comercio internacional"* en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes [http://www.eumed.net /coursecon/15/15-4.htm](http://www.eumed.net/coursecon/15/15-4.htm)

- Martínez Peinado, J. y Vidal Villa, J. (2000): "Economía Mundial". Ed. Mac Graw Hill Interamericana de España. 2ª ed.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de El Salvador: Informe Técnico sobre café para el TLC con Estados Unidos. Publicado en www.agronegocios.gob.sv/tlc/news/docs/Café.pdf
- Ministerio de Economía. Boletín El Salvador: Exportaciones dentro del Programa de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, Período 1994-1999. Publicado en <http://www.elsalvadortrade.com.sv/html/boletin1.html>
- Moreno, Raúl (1996): La Actividad de la Maquila en la Economía Salvadoreña, Actualidad Económica, FUNDE.
- Moreno, Raúl (1999): Más allá de la santa estabilidad macroeconómica: los desequilibrios sociales y ambientales. Desafíos para el próximo quinquenio. Alternativas para el Desarrollo. FUNDE.
- Moreno, Raúl (2000): El Tratado de Libre Comercio México-Triángulo Norte: Mitos y realidades. En Libre Comercio: Promesas versus Realidades, Ediciones Henrich Böll, El Salvador.
- Moreno, Raúl. (2000): El Impacto de los Programas de Ajuste en la Niñez Salvadoreña. San Salvador, El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Moreno, Raúl (2002): Reforma fiscal en El Salvador una exigencia impostergable. FUNDE.
- Moreno, Raúl (2003): El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica: Impactos económicos y sociales. Editorial EDISA. Managua, Nicaragua.
- Moreno, Raúl (2004): Análisis del Capítulo Diez del TLC CA-EU: Inversión. Publicado en http://www.alainet.org/active/show_text.php3?key=6461

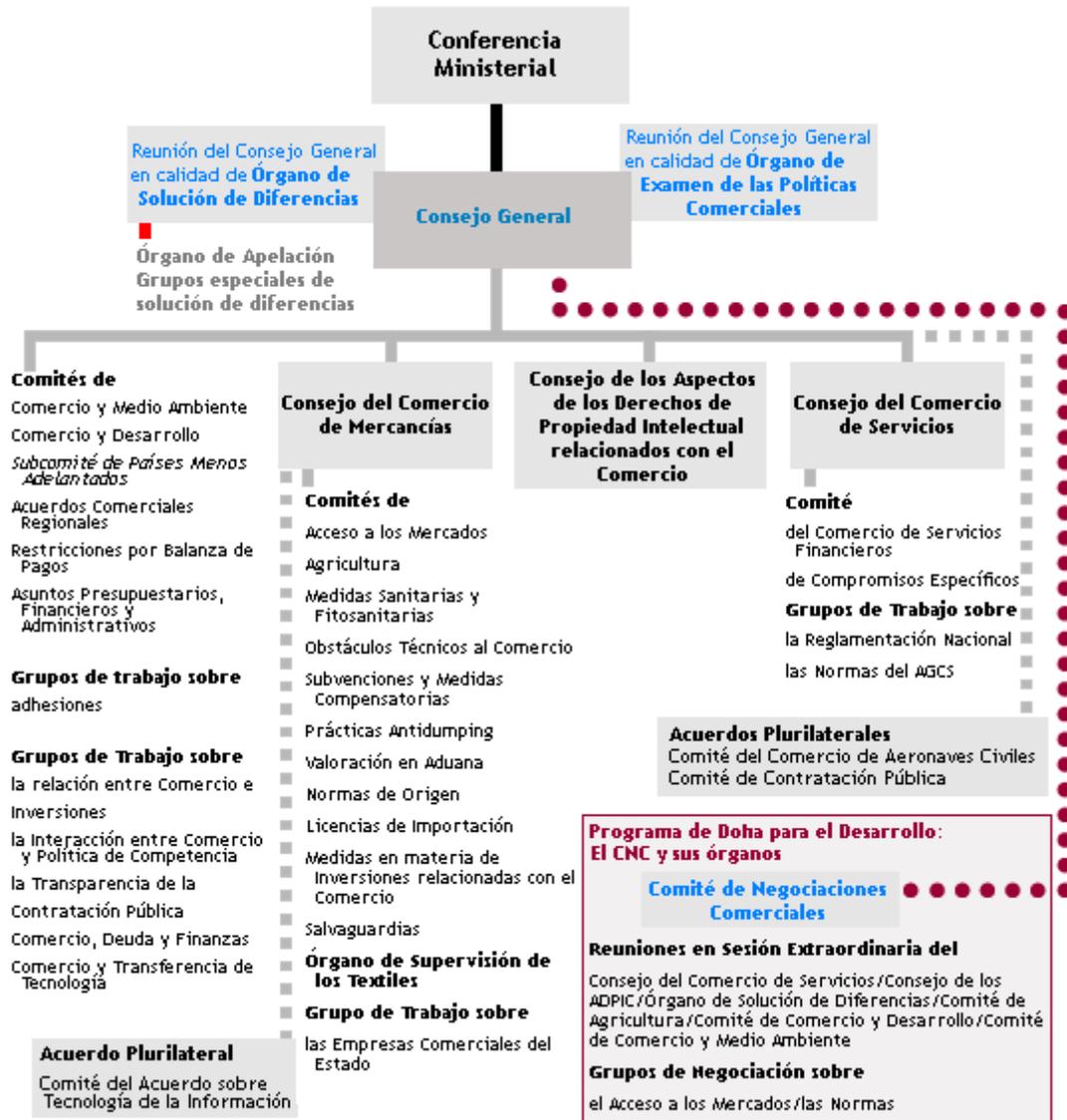
- Moreno, Raúl: La 8ª. Reunión Ministerial del ALCA en Miami: una salida evasiva para evitar un nuevo fracaso. Artículo publicado en ALAI: América Latina en Movimiento
http://alainet.org/active/show_text.php3?key=5121.
- OMC: Exámenes de las Políticas de Comercio, El Salvador 1996. Publicado en www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp051_s.htm
- OMC: Exámenes de las Políticas Comerciales de El Salvador 2003. Publicado en http://www.sice.oas.org/ctyindex/wto/svS111c_s.asp
- OMC: Los Principios del Sistema de comercio. Publicado en:
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm
- Porter, Michael (1990): La Ventaja Competitiva de las Naciones. Revista INCAE Vol. IV N°2.
- Revista Vértice, marzo de 2004. Publicado en <http://www.elsalvador.com/vertice/2004/060304/reportaje.html>
- Rodríguez, Octavio (1980): Teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Un enfoque crítico. Ed. Siglo XXI.
- Rosales, Osvaldo. (1990): El Debate sobre el Ajuste Estructural, ILPES, Santiago de Chile.
- Segovia A. y Lardé J. (2000): *"Liberalización de la balanza de pagos y sus efectos en el crecimiento, el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso"*.
- Sanahuja, José Antonio: Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid. Consultado en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/>
- Segovia A. y Lardé J. (2000): *"Liberalización de la balanza de pagos y sus efectos en el crecimiento, el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso"*.

- Segura, julio: La Competitividad de la Industria Española.
- Schwartz, Pedro (2001): "*El comercio internacional en la historia del pensamiento económico*". Documento de trabajo 2001-3 IUDEM.
- Schmid, Beat (1999): *Libre Comercio: Promesas versus Realidades*, Ediciones Henrich Bôll, El Salvador.
- Sunkel, Osvaldo (1991): *EL DESARROLLO DESDE DENTRO. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. Fondo de Cultura Económico. México D. F.*
- Todaro, Michael (1982): *Economía para un mundo en desarrollo*. Fondo de cultura económico. México.
- Todaro Michael (1988): *El desarrollo económico del Tercer Mundo*; Alianza Universidad Textos, Madrid, España.
- Torres Gaitán, Ricardo: *Teorías del Comercio Internacional*. 12^a ed.
- UNDP (2003): *Cómo lograr que el comercio global sea beneficioso para la gente*. Earthscan Publications, Londres.
- Vargas, Oscar (2002): *¿Qué es el consenso de Washington?*. www.lainsignia.org.
- Weinberg, S. y Ruthrauf, J. (1998): *Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Fondo Interamericano de Desarrollo en El Salvador*, FUNDE y Red SAPRIN.
- Zorrilla, Silvestre: *Diccionario de Economía*.
- <http://club.telepolis.com/pastranec/rt43.htm>
- <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/ricardo.htm>
- <http://www.elsalvadortrade.com.sv>
- www.minec.gob.sv

- <http://www.centrex.gob.sv>
- <http://www.proesa.com.sv>
- <http://www.amchamsal.com/commerce/exports-es.htm>
- <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>
- <http://www.econlink.com.ar/trabajos/flujo-anzil.shtml>
- <http://www.wto.org>
- <http://www.zonadiet.com/alimentacion/transgenicos-modificados.htm>
- www.revistainterforum.com/espanol/articulos/101203Naturalmente-alimentos-geneticos.html
- <http://www.attacmadrid.org/d/2/020729202826.php>
- http://www.ftaa-alca.org/ngroups/WGroups_s.asp
- <http://archive.laprensa.com.sv/20040901/economia/economial.asp>
- <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/espanhol/economia/industri/substimp/apresent.htm>
- <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/indarg.htm>
- <http://moneda.terra.com.pa/moneda/noticias/mnd16671.htm>
- <http://www.mtps.gob.sv/modulo3.htm>

ANEXOS

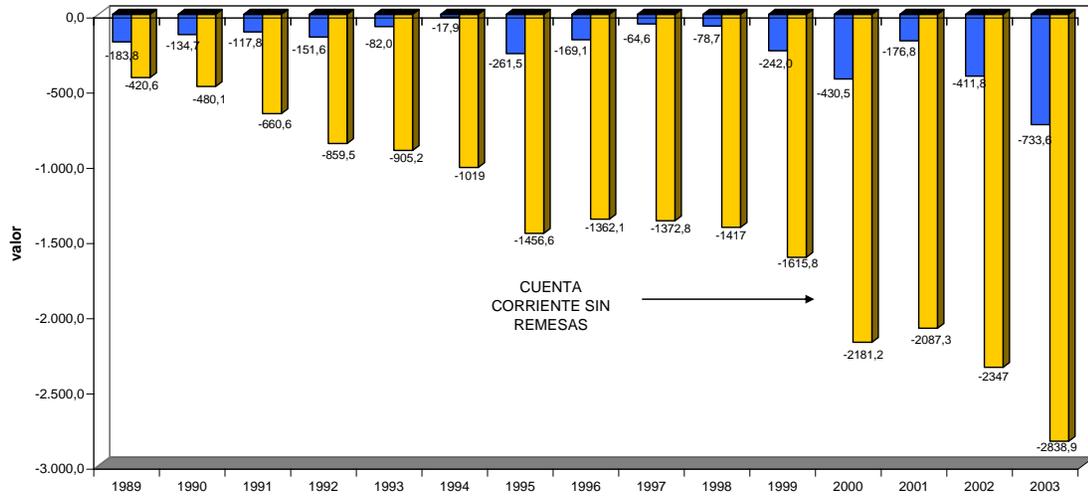
Anexo 1: Estructura de la OMC.



Fuente: www.wto.org

Anexo 2

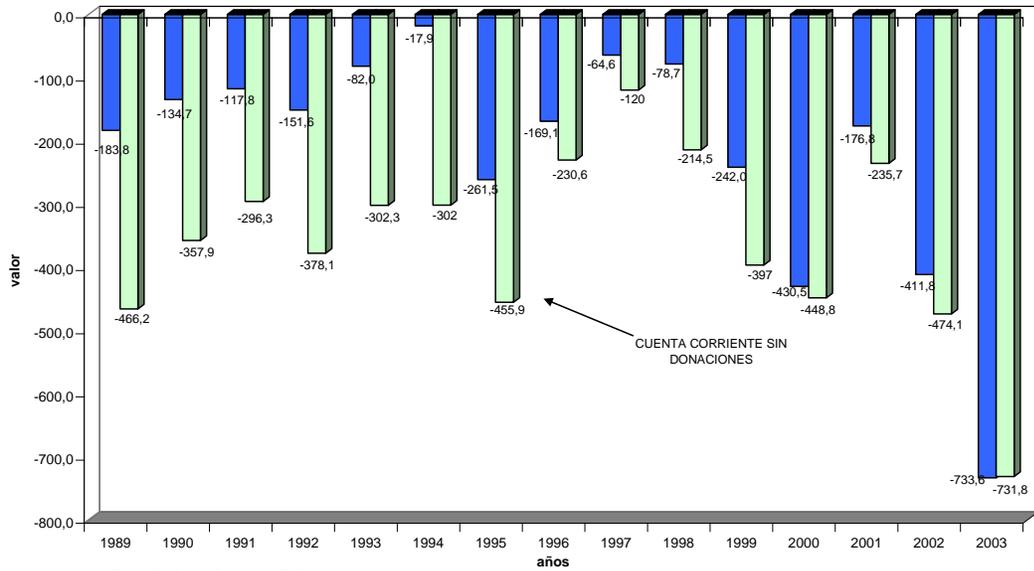
El Salvador: Cuenta Corriente y Cuenta Corriente sin Remesas, 1989-2003.
(millones de US \$)



Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo 3

El Salvador: Cuenta Corriente y Cuenta Corriente sin Donaciones, 1989-2003.
(millones de US \$),



Banco Central de Reserva de El Salvador.

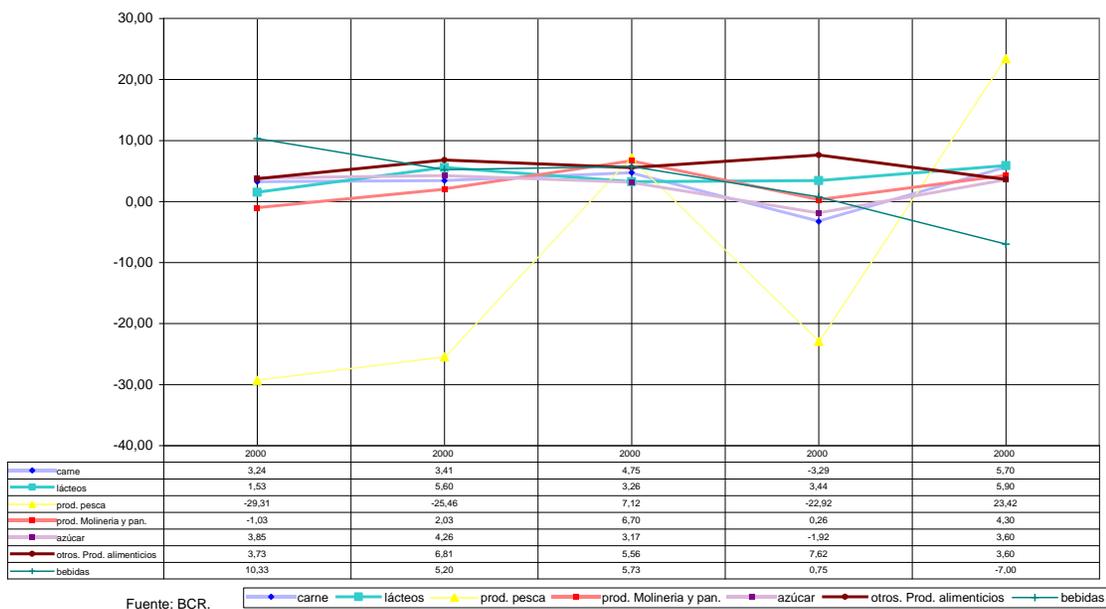
Anexo 4

El Salvador: Crecimiento de las principales ramas de la economía, 1998-2003.



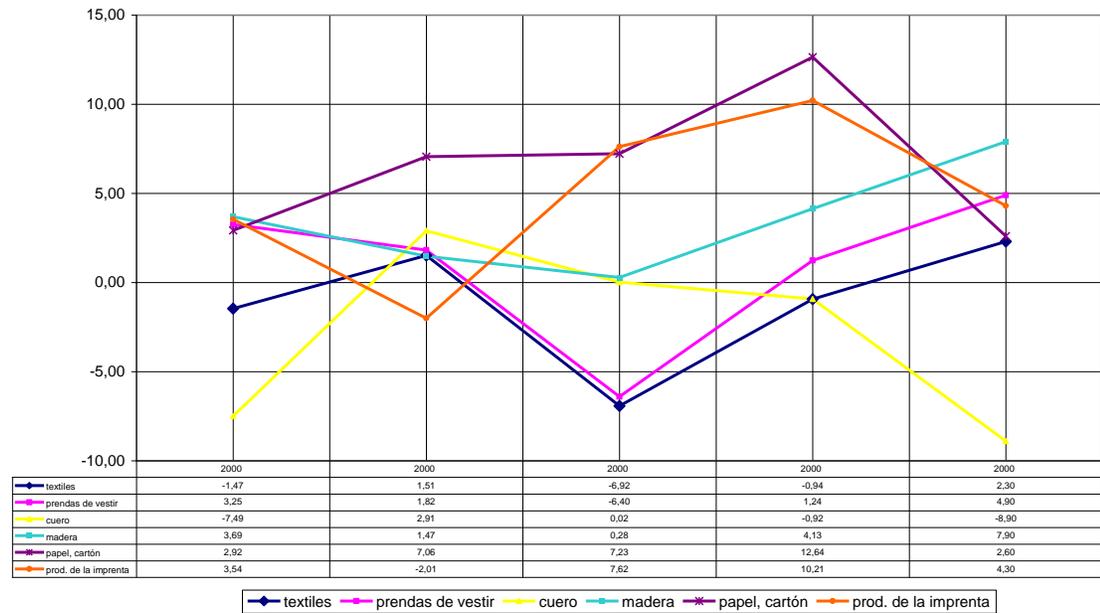
Anexo 5

El Salvador: Crecimiento de algunas ramas de la Industria, 1999-2003.



Anexo 6

El Salvador: Crecimiento de algunas ramas de la Industria, 1999-2003.



Anexo 7

El Salvador: Crecimiento de algunas ramas de la Industria, 1999-2003.

