

ANALISIS DE LA POLITICA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES A TERCEROS MERCADOS EN EL SALVADOR 1980-1991*

Oscar A. Benítez
Mauricio Ayala

Durante varias décadas los países latinoamericanos intentaron promover su desarrollo económico a través de la estrategia de sustitución de importaciones o de "desarrollo hacia adentro". Hoy todos estos países intentan fomentar las exportaciones, término que se ha transformado en los últimos años en un común denominador en prácticamente todas las estrategias actuales de desarrollo.

Se debe tener claro que las exportaciones no pueden liderar un proceso de crecimiento económico. Este es producido por un mayor y mejor uso de los factores productivos. En este sentido, aumentar las exportaciones no debe ser el objetivo de una estrategia de desarrollo económico, sino el resultado de un proceso de incremento en la productividad y eficiencia de la economía.

El fomento de las exportaciones pasa por un proceso de apertura comercial, no obstante, hay quienes dudan de que la industria nacional resista el cambio; sobre todo si se pasó por un período

* El presente artículo es una síntesis de los principales aspectos de una investigación realizada como trabajo de graduación para el departamento de economía, bajo la asesoría de la Lic. Carolina Alas de Franco.

excesivamente largo de sustitución de importaciones. Sin embargo, es un error pensar que la Promoción de Exportaciones constituye en sí misma un peligro. La experiencia internacinal muestra¹ que una política encaminada a fomentar las exportaciones conduce a un crecimiento económico en el tiempo, a la generación de empleo productivo, de divisas, y en general, a un aumento del bienestar económico y social de la población.

El presente trabajo tiene como objetivo hacer una evaluación de los diferentes incentivos (cambiaros, crediticios y fiscales) que se han creado para fomentar las exportaciones no tradicionales en El Salvador, así como también se analiza el marco institucional tanto público como privado relacionado con el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Al final, se presentan un conjunto de conclusiones y de recomendaciones, que esperamos contribuyan de alguna manera al debate sobre la promoción de exportaciones en El Salvador.

1. Evaluación de los principales incentivos de fomento a las exportaciones no tradicionales dirigidas a terceros mercados

1.1. Incentivos cambiaros

Los incentivos cambiaros lejos de constituir una práctica desleal frente a los competidores externos, tuvieron el objetivo de compensar o servir de contrapeso al alto sesgo contra las exportaciones no tradicionales (ENT), generado fundamentalmente por el exceso de protección otorgado a la industria y por el constante margen de sobrevaluación a que se sometió el tipo de cambio.

Las cuentas especiales en moneda extranjera

La apertura de cuentas especiales en moneda extranjera autorizadas en 1981, fue vista con beneplácito principalmente por los exportadores de productos no tradicionales fuera de la región centroamericana, pues dicha disposición les permitía cubrir el valor de sus importaciones de bienes y servicios con las divisas provenientes de las exportaciones y a su vez, les permitía vender sus excedentes de divisas a otros exportadores o importadores.

Estas cuentas fueron liquidadas en enero de 1986 y autorizadas

nuevamente en junio de 1987, permitiendo así a los usuarios autorizados mayor libertad en la obtención y manejo de divisas.

El sistema de tipo de cambio dual (1982-1986)

En 1982 el Banco Central de Reserva de El Salvador abandonó el sistema de tipo de cambio fijo y único para pasar a un sistema de tipo de cambio múltiple donde habría espacio para cierta fluctuación en el valor del dólar. Es así como en agosto del mismo año se legalizó el mercado paralelo. Con la creación de este nuevo mercado, los bancos comerciales y el hipotecario fueron autorizados para comprar y vender dólares que provinieran o se utilizaran en operaciones permitidas.

Durante el tiempo en que el mercado paralelo funcionó el tipo de cambio (colones por dólar) fue gradualmente elevado por los bancos comerciales, sin embargo, el tipo de cambio en el mercado paralelo se mantuvo muy por debajo del tipo de cambio que prevalecía en el mercado "negro".

Los principales afectados con este sistema cambiario fueron los exportadores de los principales productos de exportación, ya que estaban obligados a vender sus divisas en un mercado oficial que ofrecía un precio ligeramente inferior al mercado paralelo y al oficial.

Las exportaciones no tradicionales dirigidas a terceros mercados fueron las más beneficiadas con tal sistema, ya que fueron las primeras que comenzaron a ser trasladadas para su liquidación al mercado paralelo, a tal punto que a finales de 1985 el 90% de las ENT dirigidas al resto del mundo se encontraban en dicho mercado². Conviene mencionar, que para ese mismo año una parte de las exportaciones tradicionales había sido trasladadas al mercado paralelo para su respectiva liquidación.

El sistema de tipo de cambio dual favoreció a los exportadores no tradicionales, pues les permitió obtener altos márgenes de rentabilidad, permitiendo de esta manera aumentar la competitividad internacional. Y esto se refleja en el hecho, que mientras las exportaciones tradicionales "eran liquidadas a tipos de cambio promedio que oscilaban entre 2.58 y 2.95 para el café, 2.50 y 3.25 para el azúcar y 3.86 y 4.13 para las exportaciones no tradicionales al MCCA, las exportaciones no tradicionales al resto del mundo tuvieron un

tipo de cambio promedio de 3.29 en 1983 hasta llegar a 4.33 en 1985³.

1.2. Incentivos crediticios

Uno de los principales obstáculos que afrontó el sector exportador de productos no tradicionales durante la mayor parte de la década de los 80 fue la dificultad de acceder al crédito, especialmente para aquellos pequeños y medianos empresarios, inhibiéndose con ello la generación de nueva oferta exportable. Esta restricción se explica principalmente por la falta de mecanismos adecuados para financiar proyectos de exportación de mediano y largo plazo como también por las excesivas garantías demandadas por el sector financiero para el otorgamiento de créditos de exportación y preexportación.

Con el objetivo de mostrar y analizar la evolución que ha tenido el financiamiento para exportación y preexportación otorgado a los exportadores de productos no tradicionales, se presenta el anexo No. 1. Ahí se puede comprobar que el crédito de preexportación experimenta una tendencia sumamente decreciente hasta 1986. Asimismo el crédito de exportación decreció hasta 1985.

En 1982 el financiamiento otorgado por estas dos líneas de crédito totalizaba ₡95.56 millones, en 1986 se redujo a ₡40.48 millones lo que representa una tasa de crecimiento del -57.1%. Esto denota la grave restricción crediticia que afrontó el sector exportador de productos no tradicionales durante ese período, lo cual impidió en cierta medida impregnarle un mayor dinamismo a este sector, obteniéndose bajos volúmenes de exportación.

En el período 1987-1989 la situación mejoró notablemente. Por un lado, el financiamiento promedio de preexportación en este período fue de aproximadamente ₡52.13 millones, y por otro, el crédito promedio de exportación fue de ₡66.29 millones. En promedio tanto el crédito para exportación como de preexportación durante ese período fue de aproximadamente ₡120 millones. Este mayor realce del crédito a partir de 1987 se debe a la apertura de nuevas líneas de crédito especiales de exportación y preexportación. Estas líneas de crédito tenían como objetivo promover las exportaciones de bienes manufacturados en el país, así como de produc-

tos naturales no tradicionales. Esta situación denota un cambio importante en la conducción del crédito favoreciendo a los exportadores de productos no tradicionales, pese a las dificultades en el uso de estas líneas de crédito señaladas por los exportadores.

Al considerar el crédito según destino (ver anexo No.2) se puede constatar que el crédito tanto de exportación como de preexportación durante el período 1982-1986 se encauzó básicamente hacia las exportaciones no tradicionales dirigidas al MCCA, éstas absorbían en promedio el 92.76% del crédito de exportación y un 91.92% del crédito de preexportación. El escaso crédito otorgado a las ENT dirigidas al resto del mundo se concentraba principalmente en las exportaciones con destino a los Estados Unidos.

A partir de 1987 se da un cambio importante en el destino del crédito, teniéndose en primer lugar, el caso del crédito de exportación. Para ese año las ENT dirigidas hacia el resto del mundo absorbieron el 71.7% de esa línea de crédito y de este porcentaje las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos representaban el 30.9%. En 1988 y 1989 las ENT hacia Centroamérica vuelven a convertirse en el principal destino del crédito de exportación, aunque con una menor participación que en el período 1982-1986.

Con respecto al financiamiento para preexportación se observa un comportamiento mas o menos parecido con el de exportación en período 1987-1989, ya que por un lado, en 1987 se le da un mayor apoyo a las ENT dirigidas al resto del mundo y por otro se mantiene la concentración del crédito de preexportación en las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos.

En resumen, a partir de 1987 se da un cambio sustancial en el destino del crédito favoreciendo en cierta medida a las exportaciones no tradicionales y principalmente a las que van dirigidas al resto del mundo, y dentro de éstas se da una marcada concentración del crédito tanto de exportación como de preexportación en las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos.

1.3. Incentivos fiscales

Las diferentes leyes relacionadas con el fomento de las exportaciones no tradicionales han tenido como objetivo eximir a sec-

tor exportador no tradicional del pago de impuestos, al patrimonio, a la renta, a la importación de bienes de capital e insumos, etc. Dentro de esta gama de incentivos, el incentivo que más acogida ha tenido por parte del sector exportador es la exención del pago de aranceles a las materias primas y a los bienes de capital.

En 1990 se creó la "Ley de Reactivación de las exportaciones", en un principio estaba basada en un draw-back del 8%, sin embargo, en 1992 se redujo en dos puntos quedando en un 6%. Se considera que esta medida es incongruente con el objetivo de estimular las exportaciones de bienes y servicios que persigue dicha ley; puesto que la reducción del reintegro del 8% socavaría en alguna medida la competitividad de las exportaciones no tradicionales.

El draw-back permite al exportador compensar las distorsiones que no son el producto de la ineficiencia de las empresas, sino que son el resultado de la situación del país como un todo, tales como: altas tarifas al transporte, tipo de cambio sobrevaluado, infraestructura física inadecuada, altos precios de los insumos, etc.

El gremio de exportadores denunció que existen problemas en la entrega del draw-back sobre todo por su "engorrosa tramitación y la lentitud en otorgarse"⁴. En este sentido, para que el draw-back cumpla con el objetivo de compensar el sesgo antiexportador generado por la sobrevaluación cambiaria y por otros factores y permita a su vez reactivar las exportaciones, es necesario que se agilicen los procesos administrativos para su liquidación.

2. El marco institucional de apoyo a las exportaciones no tradicionales

2.1. El marco institucional del sector público

Durante la mayor parte de la década de los 80's el organismo que ejecutó y definió las principales políticas y medidas relacionadas con la promoción de las ENT fue el BCR, sin embargo, éstas se limitaron a los aspectos crediticios y cambiarios descuidando con ello otras áreas no menos importantes que están vinculadas con la creación de las ventajas comparativas dinámicas como es el caso de la capacitación, la información, la producción, etc. Se debe mencionar, además que otras instituciones han venido trabajando en la

promoción de las ENT como son: El Ministerio de Economía y el Ministerio de Comercio Exterior. Sin duda, el esfuerzo más importante realizado durante los años 80 encaminado a mejorar la infraestructura institucional fue la creación en 1986 del Centro de Trámites de Exportaciones e Importaciones (CENTREX). Dicho organismo persigue como objetivo fundamental: agilizar, centralizar y simplificar los trámites administrativos de la actividad exportadora. A pesar de estos esfuerzos que se han hecho por mejorar el marco institucional suele decirse que "la ausencia de una infraestructura adecuada y eficiente de apoyo a la actividad exportadora, ha sido señalada como uno de los principales factores que han impedido un desarrollo más rápido del sector exportador no tradicionales. La enorme cantidad de trámites burocráticos y su dispersión en distintas agencias gubernamentales, la falta de coordinación entre los organismos encargados de definir y ejecutar la política de promoción de exportaciones, así como la falta de coordinación entre éstos y las instituciones del sector privado creadas para propósitos similares, son algunos de los principales problemas que se enfrentan en esta área"⁵

La falta de coordinación política entre las diferentes instituciones vinculada con el desarrollo de las exportaciones no tradicionales se debe a las siguientes razones: la primera, es la falta de un plan nacional de promoción de exportaciones a mediano plazo que permita a cada institución formular sus planes operativos anuales conforme acciones y lineamientos comunes; y la segunda, obedece a que el nivel de decisión política de los Ministerios rectores es intermedia, y por lo tanto, no tiene el carácter de obligatoriedad sobre las demás instituciones.

2.2. El marco institucional del sector privado

Dentro de las instituciones de apoyo al sector exportador de productos no tradicionales, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) es una de las instituciones que más está colaborando para alcanzar el objetivo de fomentar y diversificar las ENT en El Salvador. Este apoyo se ha canalizado a través de los programas de PRIDEX, DIVAGRO Y FIDEX. En este apartado se analiza los resultados concretos que se han alcanzado por medio de la puesta en marcha de cada uno de estos programas.

Programa de inversiones y diversificación de exportaciones (PRIDEX)

El objetivo primordial de PRIDEX es generar empleos y divisas para el país a través de la promoción de inversiones nacionales y extranjeras y también se dedica al fomento de las exportaciones de productos no tradicionales del sector manufacturero en el área de textiles y la industria liviana⁶. La actividad llevada a cabo por PRIDEX se ha traducido en los siguientes resultados que se describen a continuación.

Empleos generados

En el período 1985-1987, el empleo promedio generado tanto por la industria liviana e industria textil y maquila promovida por PRIDEX fue de 1,114 empleos. En el período 1988-1991 PRIDEX obtuvo mejores resultados en la creación de empleos. Durante este período se logró generar un promedio de 4,752 empleos (ver cuadro No.1). La industria liviana estuvo a la cabeza en la generación de empleos hasta 1989, puesto que en 1990 y 1991 la maquila de ropa y textiles absorbieron en promedio un 78.95% de los empleos generados. Esta situación se explica en parte por el mayor apoyo que le dio FUSADES a la creación de Zonas Francas Privadas y concretamente maquila, actividad que se caracteriza por ocupar una gran cantidad de mano de obra.

Cuadro No. 1
Empleos generados por PRIDEX

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ind. Liviana	595	102	1718	1718	2128	1696	678
Ind. de Maquila y textiles	686	494	570	1503	2067	3779	5439
TOTAL	1281	596	1466	3221	4195	5478	6117

Fuente: FUSADES

Importancia relativa (En porcentajes)

Ind.Liviana	46.6	17.1	61.1	53.3	50.7	31.1	11.1
Ind.de Maquila y textiles	53.5	82.9	38.9	46.7	49.3	68.9	88.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Promoción de exportaciones

Otro aspecto básico para evaluar la eficiencia de PRIDEX en cuanto al desarrollo de las exportaciones no tradicionales, consiste en el monto de divisas generadas a través de las exportaciones de la industria liviana e industria de maquila y textiles que han sido apoyadas por dicho organismo, tal como se muestra a continuación:

Cuadro No. 2
Divisas generadas por PRIDEX (En millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ind. Liviana	0.639	2.877	3.637	8.713	12.59	14.74	13.84
Ind. de Maquila y Textiles	1.602	0.539	1.387	4.078	6.750	14.43	33.36
TOTAL	2.241	3.416	5.024	12.73	19.34	29.16	47.20

Fuente: FUSADES

Importancia relativa (En porcentajes)

Ind.Liviana	28.52	81.83	72.39	68.43	65.80	50.54	29.33
Ind. de Maquila y Textiles	78.48	18.17	27.51	31.57	34.92	49.46	70.66
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En el cuadro anterior se puede apreciar que las exportaciones de estas actividades durante el período 1985-1987 no fueron muy importantes ya que en promedio sumaron \$3.5 millones de dólares. Siendo para esos años, la industria liviana —exceptuando 1985— la que obtuvo una mayor participación relativa en la generación de divisas.

La mayor participación de la industria liviana en la generación de divisas se mantuvo hasta 1991, año después del cual la industria de la maquila y textiles generaron más del 70% de las divisas obtenidas por exportación. Esto se explica en buena parte por el mayor apoyo tanto técnico y financiero que se le ha dado en los últimos años a la inversión local y fundamentalmente a la extranjera.

Promoción de inversiones

Desde 1985 FUSADES ha tratado de promover la imagen de El Salvador a nivel internacional dando a conocer las oportunidades de inversión, de negocios y de nexos comerciales a compañías y personas interesadas en establecer vínculos comerciales o de inversión con El Salvador. Como resultado de este esfuerzo se han alcanzado los siguientes montos de inversión local y extranjera:

Cuadro No. 3
Promoción de inversiones (En millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ind. Liviana	0.100	0.449	0.531	2.553	5.365	0.327	0.291
Ind. Textil y de Maquila	0.300	0.121	0.436	1.437	2.565	6.698	8.446
TOTAL	0.400	0.570	0.967	3.990	7.930	7.025	8.737

Fuente: FUSADES

Importancia relativa (En porcentajes)

Ind. Liviana	25.13	78.77	54.38	63.98	67.65	32.83	25.67
Ind. Textil y de Maquila	74.87	24.22	44.51	36.02	32.35	67.17	74.33
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Los resultados obtenidos en la promoción de inversiones nacionales y extranjeras en el país durante 1985-1987 no fueron nada halagadores. En promedio se logró promover una inversión de \$352,857 dólares, lo cual es un fiel reflejo del bajo nivel de inversión obtenido. Siendo durante este período la inversión en la industria liviana la predominante (66.57%).

En el período 1988-1991 se lograron mejores resultados en el monto de inversión, se generó en promedio una inversión de \$8.3 millones de dólares. La mayor participación de la industria liviana en la inversión continuó hasta 1990, de ahí en adelante la inversión en la industria textil y maquila alcanzó los \$6.6 millones de dólares, representando un 67.17% del total de inversión.

Paralelamente a la promoción de la inversión y la diversificación de las exportaciones, FUSADES promovió el desarrollo de techo industrial a través de la creación de tres Zonas Francas Privadas: San Marcos, El Pedregal y El Progreso. Para albergar a nuevas empresas tanto locales como extranjeras.

Programa de diversificación agrícola (DIVAGRO)

Este programa desde que inició sus operaciones en 1985 tuvo como objetivo diversificar y fomentar el cultivo de productos agrícolas no tradicionales de exportación y el de establecer plantas agroindustriales que utilicen insumos nacionales a fin de generar divisas y empleos en el área rural. Como resultado de la labor de DIVAGRO se generaron los resultados que a continuación se exponen:

Empleos generados

El empleo generado a través del apoyo brindado por DIVAGRO durante los primeros 4 años de operación fue bastante reducido. En promedio se generaron 693 empleos (ver cuadro No.4).

Cuadro No. 4
Empleos generados (agricultura y agroindustria)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
456	1329	217	770	4538	9920

Fuente: FUSADES

En 1989 y 1990 la situación fue diferente ya que se dio un aumento relativamente elevado en el volúmen de empleo, creándose en promedio para estos dos años 7,229 puestos de trabajo. Para 1990 el 86.9% del empleo provenía de la agroindustria y solamente el 13.1% del área agrícola.

Promoción de exportaciones

Los proyectos agrícolas y agroindustriales apoyados por DIVAGRO durante 1985-1988 generaron en total \$9 millones de dólares en exportaciones (ver cuadro No.5).

Cuadro No.5
Exportaciones agrícolas y agroindustriales
(En millones de dólares)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
0.5	0.4	1.9	6.2	25.2	43.2

Fuente: FUSADES

Para los dos últimos años se aprecia una recuperación de las exportaciones agrícolas y agroindustriales, obteniéndose en promedio

\$29.2 millones de dólares. Entre las actividades que realizó FUSADES para generar esos resultados se encuentran las siguientes:

Durante 1990 FUSADES mantuvo en funcionamiento las parcelas demostrativas y de investigación ubicadas en Chalchuapa, Zapotitán y Comalapa, además, en ese año se inició el desarrollo del Centro Demostrativo de San Miguel en una área de 10 manzanas.

En estas áreas FUSADES ha desarrollado cultivos comerciales para la exportación, que han sido fruto de intensas investigaciones aplicadas, demostraciones de adaptabilidad, técnicas de cultivo, cosecha, fertilización, manejo post-cosecha, empaque y comercialización nacional e internacional de diversos productos agrícolas no tradicionales. Además, FUSADES ha capacitado a técnicos, agricultores y público en general sobre el manejo de cultivos para exportación⁷.

Fondo de inversiones de exportaciones (FIDEX)

FUSADES a través de su programa de fondo de inversiones para exportación otorga asistencia financiera prioritariamente a los exportadores no tradicionales usuarios de los programas de PRIDEX y DIVAGRO. Esta asistencia financiera se ha concentrado en cuatro grandes sectores: industria, acuicultura, agricultura y agroindustria.

Desde 1988 FUSADES ha brindado apoyo financiero al sector industrial. Para 1991 se contaba con 19 proyectos con un monto total de créditos aprobados de ₡106.5 millones de colones. Todos estos financiamientos estuvieron encaminados a incrementar las exportaciones no tradicionales. Dentro del crédito aprobado casi el 65% benefició a la industria de maquila y el restante 45% a la industria liviana.

También FUSADES proporcionó financiamiento para la adquisición e instalación de equipos de riego mecanizado y para la instalación o ampliación de seis plantas procesadoras de productos agrícolas no tradicionales. Desde que FUSADES iniciara en 1985 el otorgamiento de créditos para este tipo de proyectos hasta 1990 se aprobaron \$10.5 millones de dólares, lo cual benefició un total de 22 proyectos de riego para exportación⁸.

En cuanto a los créditos para agricultura y agroindustria, estos comenzaron a operar en 1990 y ya para 1991 se habían otorgado €25 millones de colones. En 1992 se desarrollaron 10 proyectos agroindustriales, cuyo monto aprobado ascendió a €37.7 millones⁹.

En conclusión se puede decir que es a partir de 1988 que se da un mejor desempeño en las actividades económicas promovidas por FUSADES, ya que desde ese año en adelante FUSADES intensifica los esfuerzos en: asistencia financiera, capacitación, desarrollo de proyectos y productos, asistencia técnica y promoción de productos en el extranjero. Sin embargo, es conveniente señalar que la estrategia de promoción de exportaciones implementada por FUSADES esta muy focalizada en pequeñas regiones, es decir que hay lugares en el país en donde miles de agricultores, pequeños y medianos empresarios no participan de los beneficios que otorga FUSADES.

3. La dinámica de las exportaciones no tradicionales dirigidas a terceros mercados en El Salvador 1980-1991

Tradicionalmente las exportaciones de El Salvador han estado concentradas en unos cuantos productos de exportación. En el período 1980-1991 las exportaciones de los cuatro productos tradicionales (café, algodón, azúcar y camarón), representaron en promedio el 59% de las exportaciones totales correspondiendo al café el 56.7% de las mismas (ver anexo No.3).

En cuanto a la significación económica de las ENT dirigidas a terceros mercados puede considerarse, por un lado, desde su contribución a la generación de divisas, así se tiene que para el período 1980-1991 las divisas provenientes de dichas exportaciones han oscilado entre 4.8 y 20.78% como porcentaje del total de divisas generadas por el sector exportador, y por otro, desde su contribución al producto, ha significado para el mismo período 1.21% como menor participación en 1982 y 2.08% la mayor alcanzada durante 1990¹⁰.

Las exportaciones no tradicionales dirigidas a terceros mercados se concentran en el mercado de los Estados Unidos¹¹. La concentración de las exportaciones en un solo mercado se debe a la falta de una política realmente agresiva de promoción externa y por

otra, a la relativa cercanía geográfica con los EE.UU. Las políticas relacionadas con la diversificación de mercados y con la colocación de nuevos productos son altamente deficientes. Por ejemplo, no se cuenta en el exterior con una infraestructura adecuada de promoción de exportaciones.

La concentración no sólo existe a nivel de mercados sino también a nivel de productos. Se tiene que las ENT agrícolas dirigidas a terceros mercados se concentran en tres productos básicamente: el brócoli, el melón y la okra. Las exportaciones de manufacturas se concentran también en pocos productos, entre ellos están: los productos derivados del algodón, el calzado, los productos químicos y los aparatos y maquinaria eléctrica (ver anexo No.4). Esto viene a evidenciar el limitado impacto de la política de promoción de exportaciones en cuanto a la ampliación de la base exportable del país.

4. Conclusiones

Se puede concluir en términos generales que la política de promoción de exportaciones no ha tenido como prioridad crear las ventajas comparativas dinámicas. Por el contrario, se ha pretendido fomentar las exportaciones a través de las ventajas comparativas estáticas. Creemos que de no dársele la importancia debida a las ventajas comparativas dinámicas, las posibilidades para que nuestras exportaciones no tradicionales triunfen en los mercados internacionales son bastante reducidas y sobre todo, si se toma en cuenta que hay otros países que cuentan con recursos naturales y mano de obra más abundante que el nuestro.

— A pesar del poco apoyo que se le dio al fomento de las exportaciones no tradicionales dirigidas al resto del mundo durante la década de los 80, éstas fueron las mas dinámicas en cuanto a tasas de crecimiento se refiere. No obstante, en ese mismo período la participación de estas exportaciones en el total de ENT fue mucho menor que la participación de las ENT dirigidas a Centroamérica.

— De las instituciones privadas de apoyo al sector exportador, FUSADES ha sido la institución que más ha trabajado de cara a fomentar y diversificar las exportaciones no tradicionales en el país.

La asistencia brindada por esta institución a los exportadores se ha canalizado a través de sus programas PRIDEX, DIVAGRO y FIDEX. Los resultados logrados por dichos programas en materia de exportaciones, empleo e inversión para 1985-1987 pueden calificarse de poco halagadores, pero a partir de 1988 los resultados arrojados en materia de exportación, empleo e inversión son bastante aceptables.

— El marco institucional público de apoyo a las ENT ha sido bastante deficiente, sin embargo, con la fusión en junio de 1989 de los Ministerios de Economía y Comercio Exterior, se ha superado en parte el problema de la falta de coordinación entre las instituciones públicas relacionadas con el sector exportador. No obstante, el hecho de haber disuelto el Ministerio de Comercio Exterior entraña el peligro de no contar con un organismo especializado en el manejo y formulación de la política de comercio exterior.

— Uno de los elementos que incidió en el bajo desempeño de las exportaciones no tradicionales durante 1980-1986 fue la política de crédito restrictiva que se mantuvo. En este sentido, es a partir de 1987 que los exportadores no tradicionales recibieron un mayor apoyo crediticio, ya que se abrieron nuevas líneas de crédito de exportación y preexportación; pero el otorgamiento de estas líneas de crédito estuvo acompañado de varios problemas como son: lentitud en los desembolsos, complicación en el papeleo, corto tiempo de financiamiento y falta de clarificación en los requisitos exigidos por los bancos.

— En la mayor parte de la década de los ochenta el tipo de cambio se mantuvo sobrevaluado, esto afectó negativamente el desempeño del sector exportador no tradicional ya que cuando se da esta situación, el exportador recibe menos colones por cada dólar que vende de los que debería recibir. Es hasta 1989 que se comienza con una política de tipo de cambio más "realista", pero a pesar de los esfuerzos que se han hecho por mejorar la rentabilidad relativa de los exportadores a través de una mejora en el tipo de cambio real, éste aún continúa sobrevaluado.

5. Recomendaciones

1. Se necesita de un mayor apoyo crediticio al sector exportador no tradicional, dado que el crédito es uno de los principales motores del crecimiento y diversificación de la oferta exportable. Si bien es cierto que se ha avanzado algo en este aspecto durante los últimos años mediante el establecimiento de diferentes líneas de crédito, es conveniente que se agilice el acceso a esas líneas de crédito, pues se tiene conocimiento que los bancos exigen demasiadas garantías y por otra parte, los trámites son engorrosos, lo cual dificulta el desembolso de los préstamos.

2. Fortalecer la investigación, sobre todo, agrícola para buscar nuevas alternativas de diversificación. Se podría trabajar en rubros como: plantas ornamentales, flores autóctonas, frutas exóticas, hongos comestibles, hierbas medicinales, plantas aromáticas, colorantes naturales y otros.

3. Los elevados niveles de competencia a que se ven sometidos los exportadores en los mercados internacionales y la tendencia actual de niveles más bajos de protección obligan a la búsqueda de procesos productivos que reduzcan costos, por lo tanto, se hace imperiosa la necesidad de que las empresas incrementen su productividad para adaptarse a las exigencias del mercado mundial y así poder sobrevivir en el mediano y largo plazo. En ese sentido, es necesario la incorporación de innovaciones tecnológicas y la ejecución de programas de desarrollo de recursos humanos que tiendan a una mayor productividad de la mano de obra.

4. En la década de los 80 las condiciones para atraer inversión, ya sea nacional o extranjera a la actividad exportadora eran desfavorables debido al conflicto armado, ahora con la firma de los acuerdos de paz y dada las perspectivas de una ampliación de los mercados debido al proceso de integración se prevé un aumento en los flujos de inversión que el país debe aprovechar. Una manera de facilitar el proceso de inversión sería establecer un banco de proyectos que oriente al inversionista sobre áreas potenciales de inversión. En ese sentido se debe de trabajar en la identificación y evaluación de proyectos que garanticen el éxito de las inversiones que lleguen a seleccionarse.

5. Se deben establecer políticas de recopilación y difusión de información sobre los mercados externos, esto permitirá a los exportadores no tradicionales conocer los mercados potenciales y por otra parte, deben promocionarse las exportaciones no tradicionales a través de ferias internacionales, embajadas y consulados.

6. Establecer campañas nacionales de promoción de exportaciones a fin de crear una mentalidad competitiva y exportadora ya que en ningún país del mundo la actividad exportadora se ha desarrollado solamente a base de incentivos o concesiones, sin una conciencia y una capacidad real para exportar. Además, es necesario que se agilicen los trámites relacionados con el sector exportador (permisos, autorizaciones, trámites aduanales, etc.).

7. Es importante contar con un programa adecuado de inversiones en infraestructura física de apoyo a las exportaciones no tradicionales, especialmente en lo concerniente a: transporte, carreteras, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y energía eléctrica.

8. Es necesario que el gobierno impulse la creación de instituciones destinadas a fomentar y diversificar las ENT como FUSADES y COEXPORT.

9. Para que la estrategia de promoción de exportaciones tenga éxito es necesario adoptar simultáneamente diversas políticas en diferentes áreas, todas orientadas a un mismo fin. Las políticas fiscal, monetaria, crediticia, cambiaria, comercial, promocional, de comunicaciones y de transporte para mencionar algunas, son todas ellas indispensables. Por ejemplo, para incrementar las ENT se requiere de una política cambiaria que haga competitivos los productos salvadoreños en el exterior pero si ésta no va acompañada de una política financiera que garantice a los exportadores créditos en condiciones similares a los que obtienen sus competidores de otros países, la eficacia de la política cambiaria y de la estrategia en general se verá diezmada.

Bibliografía

- Ayala, Mauricio y Benítez Oscar, "Análisis Crítico de la Política de Promoción de Exportaciones no Tradicionales a Terceros Mercados en El Salvador 1980-1991", Tesis de Economía, UCA, Marzo de 1994.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, Revista Trimestral, varios números.
- COEXPORT, Revista el Exportador, No.37.
- FUSADES, Boletín Informativo, varios números.
- FUSADES, Memoria de Labores 1990-1992.
- FUSADES, "La Razón del Éxito Económico de los Países Asiáticos", Boletín Económico y Social, Febrero 1991.
- Pleitez, William y Segovia Alexander, "Política de Promoción de Exportaciones no Tradicionales de El Salvador a Terceros Mercados en la Década de los Ochenta", CENITEC, Cuadernos de Investigación, No.4, Año II, Sept. 1990.
- Samayoa, Otto, "Políticas de Desarrollo de las Exportaciones de Productos no Tradicionales en Centroamérica", SIECA, 1989.

Referencias bibliográficas

- 1 Véase, FUSADES, "La razón del éxito económico de los países asiáticos", Boletín Económico y Social, No.63, febrero 1991.
- 2 Pleitez y Segovia, "Política de promoción de exportaciones no tradicionales de El Salvador a terceros mercados en la década de los ochenta", CENITEC, Cuadernos de investigación, No.4, Año II, Sept. 1990, p.33.
- 3 Ibid., p.34.
- 4 COEXPORT, Revista El Exportador, No.37, p.6.
- 5 Pleitez y Segovia, Op. cit., p.40.
- 6 Artesanías, calzado, metal mecánica, muebles, plásticos, etc.
- 7 FUSADES, Memoria de Labores, 1990.
- 8 Ibid., p.9.
- 9 FUSADES, Memoria de Labores, 1992.
- 10 Ayala, Mauricio y Benítez Oscar, "Análisis Crítico de la Política de Promoción de Exportaciones no Tradicionales a Terceros Mercados en El Salvador 1980-1991", Tesis de Economía, UCA, Marzo de 1994. p.87.
- 11 Ibid. p. 99.

Anexo No. 1

El Salvador: Financiamiento para exportación y preexportación período 1982-1989 (En miles de colones)

AÑOS	PREEXPORTACION	EXPORTACION	TOTAL
1982	14,820.8	80,744.4	95,565.2
1983	11,455.7	55,850.0	67,565.7
1984	7,431.3	53,119.2	60,600.5
1985	3,983.0	22,143.4	26,126.4
1986	2,701.4	38,283.5	40,984.9
1987	49,164.9	99,997.9	149,162.8
1988	53,359.3	50,977.2	104,336.5
1989	56,856.1	47,884.9	104,741.0

Fuente: BCR. Tomado de Pleitez y Segovia, op. cit., P.37.

TASAS DE CRECIMIENTO

AÑOS	PREEXPORTACION	EXPORTACION	TOTAL
1982	—	—	—
1983	-22.7	-30.8	-29.5
1984	-35.1	-4.8	-9.9
1985	-46.4	-58.3	-56.8
1986	-32.2	72.8	56.8
1987	1,719.9	161.2	231.9
1988	8.5	-49.0	-30.0
1989	6.5	-6.0	0.4

Anexo No.2

El Salvador: Financiamiento para exportación y preexportación según destino
Período 1982-1989 (En miles de colones)

DESTINO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
EXPORTACION	80811.4	56344.0	57571.2	23891.4	41579.5	142882.9	50977.2	47884.9
Centroamérica	80685.3	54659.8	47917.8	20135.3	32532.5	41333.5	26597.6	27104.5
Resto del Mundo	89.1	1190.2	5251.4	2008.1	5751.0	58664.4	24379.6	20780.4
Estados Unidos	37.3	494.0	4402.0	1747.7	3296.1	42884.5	n.d	n.d
PREEXPORTACION	15404.9	11866.7	7977.3	4613.1	2701.3	77712.9	53359.3	56856.1
Centroamérica	13529.0	10902.0	6711.3	3352.6	2664.8	16231.2	9290.4	14937.6
Resto del Mundo	1291.9	553.7	720.0	630.6	36.5	32933.2	44068.9	41918.5
Estados Unidos	583.2	410.7	546.4	630.6	0.0	28548.4	n.d	n.d

FUENTE: BCR.

(En porcentajes)

EXPORTACION	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Centroamérica	99.9	97.9	83.0	84.0	78.0	28.0	52.0	56.0
Resto del Mundo	0.1	2.0	10.0	8.0	13.0	41.0	47.0	43.0
Estados Unidos	0.0	0.1	7.0	6.0	7.0	30.0	n.d	n.d
PREEXPORTACION	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Centroamérica	87.0	91.0	84.0	72.0	98.0	20.0	17.0	26.0
Resto del Mundo	8.0	5.0	9.0	13.0	1.7	42.0	83.0	73.0
Estados Unidos	5.0	4.0	7.0	13.0	0.3	30.0	n.d	n.d

Anexo No.3

El Salvador: Evolución de las exportaciones tradicionales y no tradicionales (1980-1991)
(En millones de dólares)

EXPORTACIONES DE BIENES (FOB)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	1075.3	802.9	696.9	762.5	726.1	695.1	754.9	590.9	601.1	498.8	582.2	587.9
1.Tradicionales	727.8	542.0	479.2	550.0	505.2	525.7	593.6	386.4	385.6	262.7	296.2	272.4
Café	615.2	452.6	402.6	442.8	450.0	463.7	546.8	351.5	350.3	230.7	260.2	219.5
Algodón	84.6	51.7	42.5	55.4	9.1	29.3	4.5	2.3	0.3	0.8	1.3	0.7
Azúcar	13.4	14.0	15.9	40.1	25.9	23.2	25.3	12.1	19.2	13.6	20.2	31.9
Camarón	14.6	22.9	18.2	11.7	20.2	9.8	17.3	20.5	16.2	17.6	14.3	19.8
2.No tradicionales	347.5	260.9	217.7	212.5	220.9	169.4	161.3	204.5	215.3	236.8	285.9	315.9
Al MCCA	295.8	206.5	174.2	164.9	157.2	95.7	91.6	119.6	139.8	159.7	173.8	193.7
Al resto del mundo	51.7	54.4	43.5	47.6	63.7	73.7	70.3	84.9	75.5	77.8	112.9	122.2

FUENTE: BCR.

(En porcentajes)

EXPORTACIONES DE BIENES (FOB)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.Tradicionales	67.7	67.5	68.8	72.1	69.6	75.6	78.6	65.4	64.2	52.5	50.8	46.2
Café	57.2	56.4	57.8	58.1	62.0	66.7	72.4	59.5	58.3	46.1	44.7	37.3
Algodón	7.9	6.4	6.1	7.3	1.3	4.2	0.6	0.4	0.1	0.2	0.2	0.1
Azúcar	1.2	1.8	2.3	5.3	3.6	3.3	3.4	2.0	3.2	2.7	3.5	5.4
Camarón	1.4	2.9	2.6	1.5	2.8	1.4	2.3	3.5	2.7	3.5	2.4	3.5
2.No tradicionales	32.3	32.5	31.2	27.9	30.4	24.4	21.4	34.6	35.8	47.5	49.1	53.7
Al MCCA	27.5	25.7	25.7	21.6	21.6	13.8	12.1	20.2	23.3	31.9	29.7	32.9
Al resto del mundo	4.8	6.8	6.2	6.2	8.8	10.6	9.3	14.4	12.6	15.6	19.4	20.8

Anexo No.4

El Salvador: Composición de las exportaciones no tradicionales al resto del mundo
periodo 1982-1991 (En miles de dólares)

PRODUCTOS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Animales vivos y prod. del reino animal	6.351	3.989	3.186	4.646	2.722	2.887	1.498	5.058	3.352	5.581
2. Productos del reino vegetal	6.528	11.481	14.037	23.476	20.111	16.713	13.325	11.996	24.184	29.939
3. Prod. Industriales, alimentos, bebidas y tabaco	4.991	2.983	2.761	3.989	3.821	621	474	686	4.688	5.068
4. Productos minerales	122	1.811	12.063	11.258	5.724	9.191	2.996	5.871	4.941	1.494
5. Prod. industriales y químicos	4.453	9.251	4.625	4.683	6.087	8.022	5.314	6.946	8.364	8.956
6. Papel y art. de papel y cartón	523	738	845	792	1.616	2.196	2.342	4.501	4.963	5.161
7. Materiales textiles y sus manufacturas	13.755	17.698	18.281	16.645	16.496	18.688	25.948	31.118	41.498	48.309
8. Calzado y artículos análogos	97	1.011	1.816	2.133	4.717	7.728	5.162	3.613	6.672	5.747
9. Metales comunes y sus manufacturas	1.343	876	1.794	1.781	1.512	2.401	2.838	3.352	4.346	4.871
10. Maquinaria, aparatos y mat. eléctricos	256	81	393	392	613	741	1.348	1.348	2.537	1.634
11. Otros productos	5.043	1.809	9.685	9.578	14.565	19.917	2.586	9.521	5.731	5.709
TOTAL	43.461	47.647	69.513	79.513	77.984	89.041	64.025	84.129	112.37	122.16

FUENTE: BCR.

(En porcentajes)

PRODUCTOS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Animales vivos y prod. del reino animal	14.6	8.4	4.6	5.8	3.5	32.0	2.3	6.1	3.8	4.3
2. Productos del reino vegetal	15.0	24.1	20.5	29.5	25.8	18.8	20.8	14.2	21.5	24.5
3. Prod. Industriales, alimentos, bebidas y tabaco	11.5	6.1	4.0	5.0	4.9	0.7	0.7	0.7	4.1	4.1
4. Productos minerales	0.3	3.8	17.4	14.7	7.3	10.3	4.7	6.9	4.3	1.2
5. Prod. industriales y químicos	10.2	11.0	6.7	5.8	7.8	9.0	8.3	8.2	7.4	7.3
6. Papel y art. de papel y cartón	1.2	1.5	1.2	1.0	2.1	2.5	4.5	5.3	4.4	4.2
7. Materiales textiles y sus manufacturas	31.6	37.1	26.3	21.3	21.2	20.9	10.4	36.9	36.9	39.5
8. Calzado y artículos análogos	0.2	2.1	2.6	2.7	6.0	8.7	8.1	4.2	6.4	4.7
9. Metales comunes y sus manufacturas	3.1	1.8	2.6	2.1	1.9	2.7	4.4	4.2	3.8	3.9
10. Maquinaria, aparatos y mat. eléctricos	0.6	0.2	0.6	0.5	0.8	0.8	2.1	1.6	22.3	1.3
11. Otros productos	11.6	3.8	13.9	12.3	18.7	22.4	4.0	11.3	5.8	4.6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100