

# Integración económica entre El Salvador y Guatemala: El impacto del establecimiento de una Unión Aduanera en la economía salvadoreña

Roberto Miranda\*

ANALIZA EL IMPACTO ESPERADO DEL ESTABLECIMIENTO DE UNA UNIÓN ADUANERA ENTRE EL SALVADOR Y GUATEMALA EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA. PARA ELLO SE EVALÚAN LAS IMPLICACIONES DE PASAR DE UN ESQUEMA DE LIBRE COMERCIO A UNA UNIÓN ADUANERA: EL ESTABLECIMIENTO DE UN ARANCEL EXTERNO COMÚN, LA ANULACIÓN DE LAS REGLAS DE ORIGEN Y LA ELIMINACIÓN DE CONTROLES FRONTERIZOS PARA LAS OPERACIONES COMERCIALES ENTRE AMBOS PAÍSES. EL ESTUDIO PREVÉ QUE LOS BENEFICIOS ASOCIADOS A ESTA POLÍTICA SUPERAN EL EFECTO NEGATIVO EN LOS SECTORES SALVADOREÑOS QUE SE VERÍAN AFECTADOS POR UNA REDUCCIÓN ARANCELARIA.

PALABRAS CLAVE: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FACILITACIÓN DEL COMERCIO; GESTIÓN FRONTERIZA; INTEGRACIÓN ECONÓMICA; EL SALVADOR; GUATEMALA; CENTROAMÉRICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; TRADE FACILITATION; BORDER MANAGEMENT; ECONOMIC INTEGRATION; EL SALVADOR; GUATEMALA; CENTRAL AMERICA

## 1. Contexto histórico y situación actual

La integración regional ha jugado un rol protagónico en la política económica de El Salvador a través

de la historia. Aunque existen lazos históricos y socioculturales que han contribuido de manera significativa al proceso integracionista centroamericano, las características propias de El Salvador (un territorio pequeño y densamente poblado, mercados internos reducidos y recursos naturales escasos, entre otras) han presionado de manera particular al país a buscar estrategias regionales de desarrollo.

La década de los sesenta dio lugar al plan de integración económica más ambicioso de la región. Después de la firma de más de una

---

\* Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Países de Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Máster en Economía Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Berlín, Berlín, Alemania.

Correo electrónico:  
[roberto@mirandacuestas.com](mailto:roberto@mirandacuestas.com)

Recibido: 12 de agosto del 2013.  
Aceptado: 20 de noviembre del 2013.

decena de acuerdos comerciales de alcance bilateral y multilateral, los países de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, TGIEC. Este acuerdo trazó una estrategia de integración e industrialización regional agresiva, basada en un modelo de sustitución de importaciones. El TGIEC estableció un Área de Libre Comercio, ALC, en Centroamérica<sup>1</sup> y proyectó la implementación de una Unión Aduanera, UA, y un Mercado Común Centroamericano, MCC, en un período de solo cinco años.

Aunque los logros iniciales del plan de integración fueron alentadores, éste no alcanzó a cubrir las expectativas de todos los países y terminó por colapsar en menos de una década. Por un lado, se logró consolidar un ALC casi perfecta y la mayoría de partidas arancelarias fueron armonizadas. El comercio intrarregional se incrementó siete veces en ocho años, pasando de \$63.0 millones en 1960 a \$499.9 millones en 1968 (SIECA, 2012). Además, la región experimentó un desarrollo importante en su industria e infraestructura vial, energética y de comunicaciones (Rodríguez Manzano, 2002). Sin embargo, el incre-

mento en gasto público, aunado a la reducción de ingresos arancelarios y la disminución de precios de las exportaciones tradicionales, provocaron serios desbalances fiscales en los cinco países. Además, la inclusión de sectores domésticos en las cadenas de suministro de las nuevas industrias fue muy limitada (Hernández, 1994). No obstante, el problema fundamental del modelo fue la distribución desigual de beneficios entre sus miembros. La mayoría de industrias fueron establecidas en los países con economías relativamente desarrolladas (Guatemala y El Salvador), convirtiéndolos en exportadores netos de manufacturas, mientras los países más pobres (particularmente Honduras y Nicaragua) proveían de bienes agrícolas baratos a la región. En medio de las protestas e incumplimientos al TGIEC por parte de los países más afectados (incluyendo el establecimiento unilateral de aranceles a productos liberalizados para poder hacer frente a las presiones fiscales), el conflicto militar entre El Salvador y Honduras de 1969 puso un alto al proceso de integración. Durante las dos décadas siguientes, Centroamérica fue afectada por inestabilidad política, conflictos armados y problemas de endeudamiento, desvaneciendo los esfuerzos integracionistas de la agenda regional.

A principios de la década de los noventa se estructuró un nuevo marco para la integración en Centroamérica, con el nombre de Sistema de Integración Centroamericana, SICA. El componente económico fue

---

1. El Anexo "A" del Tratado estableció una serie de productos que quedaron fuera del esquema de libre comercio. A nivel regional se excluye el intercambio de café sin tostar y el azúcar; a nivel bilateral entre El Salvador y Guatemala, se suman la harina de trigo y el alcohol etílico (esté o no desnaturalizado).

restablecido por medio de la suscripción del Protocolo de Guatemala al TGIEC en 1993. A través de este acuerdo, los países de la región<sup>2</sup> se comprometieron al establecimiento de la “Unión Económica Centroamericana”, pero definieron la integración regional como un proceso *gradual y voluntario* que debía ser implementado en tanto contribuyera al progreso económico de cada país. El ALC fue restaurada, pero las excepciones establecidas en el Anexo “A” del TGIEC se mantuvieron intactas. La implementación de la UA fue obstaculizada por la agenda comercial externa de los países, que priorizó la

suscripción de acuerdos bilaterales con bloques externos sobre la integración regional (CEPAL, 2011). Como resultado, el esquema comercial de los países firmantes del TGIEC (en adelante, el MCC) continúa siendo un híbrido entre un “área de libre comercio casi perfecta y una unión aduanera imperfecta” (SICE, 2012).

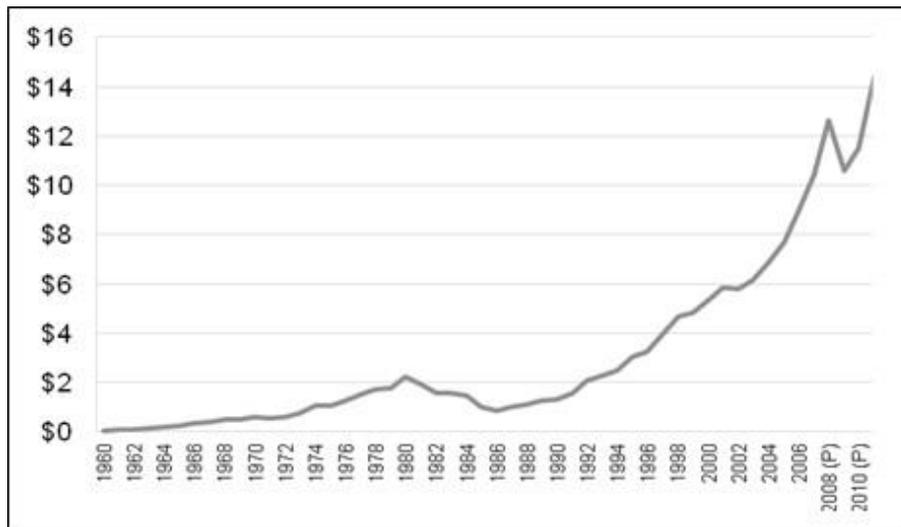
A pesar de los pocos logros alcanzados en esta área, el comercio intrarregional ha crecido a un ritmo exponencial desde la década de los noventa, como lo muestra el gráfico 1.1.

---

2. Aunque el Protocolo de Guatemala fue suscrito por los países firmantes del TGIEC y Panamá, no produjo efectos para éste último hasta su adhesión al Subsistema de Integración Económica Centroamericana en el 2012.

GRÁFICO 1.1

COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL MCC, 1960-2011  
(MILES DE MILLONES DE US\$)



Fuente: Cálculos del autor con datos de SIECA (2012). (P) = Valores proyectados

En el marco de participación gradual y voluntaria establecido por el SICA, los países han avanzado en el proceso integracionista a diferentes velocidades, con base en la intensidad de sus nexos económicos y sociales con otros países del área, el nivel de compromiso político al proyecto y el grado de acoplo del proyecto regional con su agenda nacional. En el año 2000, El Salvador y Guatemala decidieron avanzar de

manera decidida en este proceso al suscribir un acuerdo que establecía las bases para la implementación de una UA entre sus territorios. Después de realizar avances en temas de facilitación comercial y armonización de procedimientos aduaneros, un protocolo a este acuerdo fue suscrito en el 2009 para establecer los detalles institucionales y operativos de la UA. Aunque el protocolo fue sancionado por Guatemala, la

Asamblea Legislativa de El Salvador –bajo la influencia de un grupo de productores nacionales – no procedió a su ratificación, argumentando que el impacto de tal política podría ser perjudicial para la economía nacional. Sin embargo, hasta la fecha, no existe ningún estudio que analice el efecto esperado de la implementación de esta política en la economía salvadoreña (ni siquiera por parte de los autodenominados “sectores vulnerables”), lo cual vuelve difícil para los legisladores salvadoreños poder tomar una decisión informada.

Este estudio pretende llenar este vacío, al analizar el impacto esperado del establecimiento de una UA entre El Salvador y Guatemala en la economía salvadoreña (exami-

nando de manera particular el efecto en los sectores que, en principio, se verían afectados por esta política). En el capítulo siguiente se explicarán los factores a ser evaluados para realizar este análisis.

### **La relación comercial entre El Salvador y Guatemala**

El interés común de El Salvador y Guatemala por avanzar en la integración de sus economías se basa en los altos niveles de intercambio comercial, proximidad geográfica, políticas macroeconómicas compatibles y la necesidad de ampliar sus mercados internos. La tabla 1.1 muestra los principales indicadores económicos para ambos países.

**TABLA 1.1**

#### **INDICADORES ECONÓMICOS DE EL SALVADOR Y GUATEMALA**

<b>Indicador</b>		<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>
Población (millones)		6.1	14.1
PIB (billones de US\$)		23.1	46.9
PIB <i>per cápita</i> (PPP US\$)		7,600	5,000
Inflación (%)		5.1	4.1
Deuda pública (% PIB)		57.1	24.5
Contribución de sectores al PIB (%)	<i>Agricultura</i>	11	13
	<i>Industria</i>	30	24
	<i>Servicios</i>	59	63

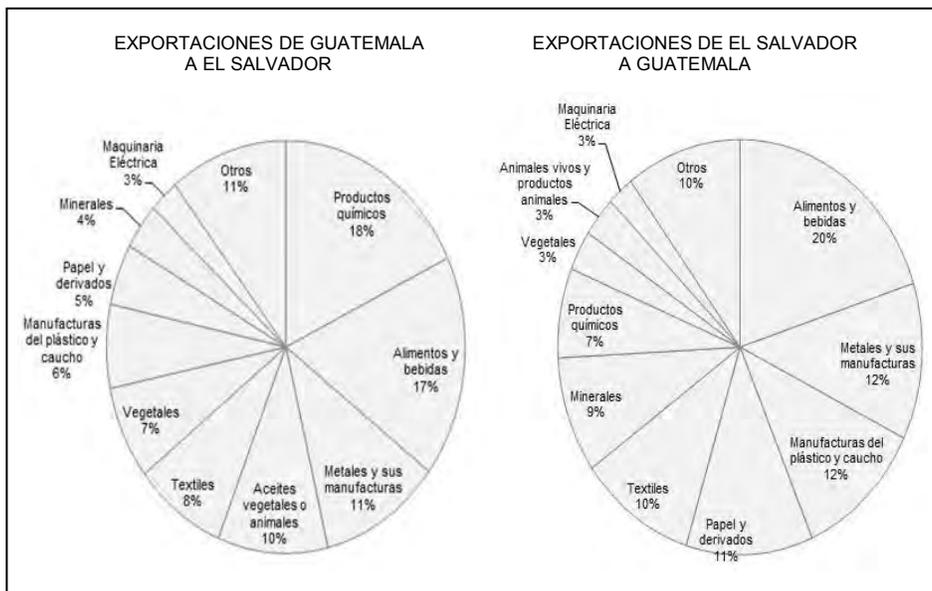
*Fuente:* Elaboración del autor con datos de BCR (2012 a), BANGUAT (2012) y CIA (2012).

Desde la perspectiva de El Salvador, la implementación de una UA con Guatemala ofrece beneficios significativos. El principal incentivo es facilitar el intercambio de bienes con su socio comercial más importante después de Estados Unidos (MINEC, 2012). Guatemala es el destino para el 13% del total de exportaciones salvadoreñas, y el origen del 10% de las importaciones

del mismo país (BCR, 2012 a). En contraste a su relación comercial con Estados Unidos y otros países de Centroamérica, el intercambio con Guatemala se caracteriza por su carácter intraindustrial, como puede observarse en el gráfico 1.2. Esta situación evidencia la interrelación de las cadenas de suministro y consumo entre ambos países.

**GRÁFICO 1.2**

**COMERCIO BILATERAL ENTRE EL SALVADOR Y GUATEMALA  
POR SECTOR ECONÓMICO**



Fuente: Elaboración del autor con datos de BCR (2012 a).

Según el Ministro de Economía de El Salvador, además de la promoción del comercio bilateral, el establecimiento de una UA brindaría acceso a las empresas salvadoreñas (en particular a aquellas de pequeño y mediano tamaño) a un mercado ampliado, en el que sus productos serían más competitivos debido a la reducción de costos de transacción fronteriza e intermediación comercial. Las economías de escala habilitadas por la unión aduanera incrementarían la productividad y eficiencia de las firmas locales, incentivando un incremento en inversión privada interna y atrayendo flujos de inversión externa. Final-

mente, esta política contribuiría al establecimiento de un sistema aduanero más eficiente (MINEC, 2012).

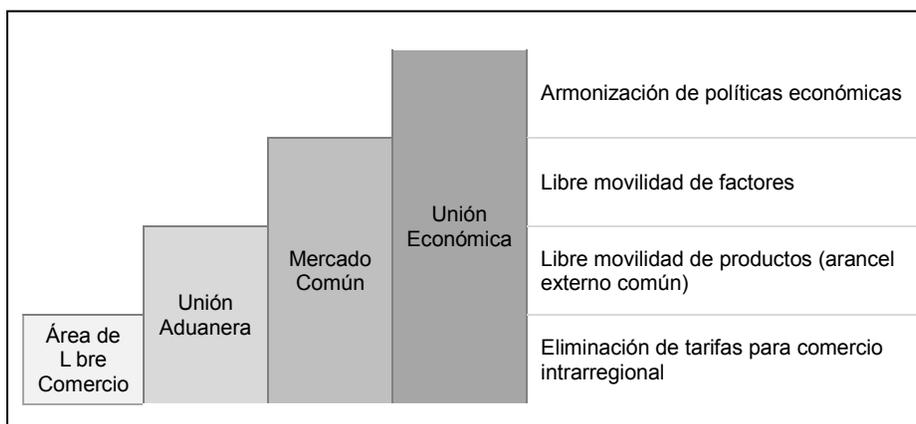
## 2. Marco Teórico

### Conceptos relevantes

El área de libre comercio y la UA constituyen las primeras etapas del proceso de integración económica. El gráfico 2.1 muestra las características principales de cada nivel de integración.

**GRÁFICO 2.1**

### COMPARACIÓN DE NIVELES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA



Fuente: Elaboración del autor con base en UNCTAD (2007).

El establecimiento de un ALC implica la eliminación de tarifas arancelarias entre los países asociados para establecer un esquema de libre comercio entre los mismos. Sin embargo, cada país mantiene la autoridad de fijar tarifas frente a terceros países o bloques, lo cual abre la posibilidad de realizar *triangulación comercial*. Esta práctica consiste en introducir bienes en un ALC a través del país con tarifas más bajas, para luego transportarlos a otros países del área sin pagar aranceles adicionales. Debido a este riesgo, los Tratados de Libre Comercio, TLC, incluyen una serie de requerimientos que determinan si un producto es “originario” del país asociado (y por tanto, sujeto a los beneficios establecidos en el tratado) llamados Reglas de Origen, RO. El criterio principal para la asignación de origen es el nivel de transformación que un producto ha experimentado en el país socio, lo que es medido a través de diferentes indicadores, como Cambios en Clasificaciones Tarifarias, CCT, valor del contenido regional y el uso de determinados procesos productivos y tecnologías.

En contraste a un ALC, el movimiento de bienes dentro de una UA se basa en el principio de “libre circulación”, y no en el de “estado de origen” (Georges, 2007). En este

---

3. En adelante, se entenderá como “controles fronterizos” al conjunto de actuaciones de las instituciones de control (aduana, cuarentena, migración, seguridad, etc.) que intervienen en la circulación de mercancías entre los países.

esquema, una vez una mercancía ingresa al territorio aduanero, ésta puede moverse libremente. Esto implica la eliminación de los procedimientos de control fronterizo para el intercambio de mercancías entre los países y la consecuente anulación efectiva de las reglas de origen. Al ser imposible controlar la triangulación comercial en estas circunstancias, los países deben fijar un arancel externo común para las mercancías que provienen de fuentes externas y establecer un mecanismo de pago arancelario al país correspondiente en las aduanas periféricas del territorio aduanero.

Por lo tanto, para analizar el efecto de avanzar a una UA, este estudio evalúa las tres implicaciones principales antes identificadas:

- El establecimiento de un Arancel Externo Común
- La anulación de las reglas de origen para el comercio binacional.
- La eliminación de los controles fronterizos.<sup>3</sup>

### ***Ventajas y desventajas de una UA en comparación a un ALC***

Krueger (1995) sostiene que la ampliación del territorio aduanero implica una serie de beneficios para los países involucrados, incluyendo un incremento de eficiencia para el sector privado debido a economías

de escala, menores costos de administración y cumplimiento dentro del comercio intrarregional y un aumento del poder de negociación ante otros países o bloques económicos. Debido a éstas y otras razones, Krueger afirma que “toda unión aduanera es estrictamente Pareto superior a un área de libre comercio” (Krueger, 1995, p. 4).

Las ineficiencias, los costos de administración y cumplimiento y el potencial distorsionador de las RO pueden constituir un incentivo poderoso para avanzar a una UA. En primer lugar, las RO pueden ser utilizadas como un mecanismo para proteger a sectores económicos con poder político en el marco de un TLC, neutralizando las ganancias derivadas del libre comercio (Estevadeordal, Harris y Suominen, 2009). En segundo lugar, la verificación de origen implica costos administrativos para el gobierno y costos de cumplimiento (papeleo y gestiones relacionadas) para los exportadores y/o importadores (Georges, 2007). Este factor puede ser tan engorroso, que los comerciantes pueden llegar a preferir el pago de los aranceles a incurrir en el proceso de recolección y entrega de documentación necesaria para probar el origen de las mercancías (Krishna, 2005). Finalmente, las RO pueden distorsionar la selección de insumos en los procesos de producción de los países suscritos a un TLC. Las RO incentivan a los productores locales a utilizar capital, mano de obra o materiales locales para cubrir los

requerimientos de origen necesarios y poder exportar al país asociado sin pagar aranceles. Este “subsidio implícito” a los insumos locales puede llevar a la utilización de factores de producción más caros o a la realización de proyectos de inversión ineficientes por parte del sector privado.

La reducción de costos de transacción para el sector privado que comercia entre ambos países puede ser también un beneficio importante de pasar a una UA, especialmente si los trámites burocráticos y los costos de transacción relacionados al control fronterizo de mercancías son considerables.

Por otro lado, la implementación de una UA también implica costos. Para muchos países, la necesidad de coordinar la política externa actual y futura de los miembros de una UA representa un sacrificio de la soberanía nacional y no una oportunidad de incrementar el poder de negociación externo. Además, la implementación de un Arancel Externo Común, AEC, usualmente conlleva una oposición muy fuerte por parte de los productores nacionales que dejarían de ser protegidos a través de tarifas arancelarias. De esta manera, a pesar de que una UA ofrece beneficios importantes para los países que la conforman, estos costos hacen que alcanzar un TLC sea más fácil en términos políticos que un acuerdo de UA (Mirus y Rylska, 2001).

**3. El impacto del establecimiento de un Arancel Externo Común**

**Situación actual**

Gracias a los esfuerzos de armonización realizados desde la

suscripción al TGIEC, El Salvador y Guatemala poseen aranceles idénticos para el 95.1% de los productos.<sup>4</sup> Únicamente 341 productos registran diferencias arancelarias.<sup>5</sup> La tabla 3.1 muestra el valor de importaciones y recaudación arancelaria de estos bienes en El Salvador, segmentados por área económica.

**TABLA 3.1**

**PRODUCTOS CON ARANCELES NO ARMONIZADOS ENTRE EL SALVADOR Y GUATEMALA (2011)**

Área económica	Productos con aranceles no armonizados	Arancel promedio actual: El Salvador (%)	Arancel promedio actual: Guatemala (%)	Importaciones de El Salvador en 2011 (FOB) (\$)	Recaudación arancelaria en El Salvador (\$)
Transporte y comunicaciones	69	3.5	10.1	161,027,210	6,093,388
Carnes	58	50.1	14.7	118,431,572	54,270,284
Productos lácteos	18	32.2	15.0	93,751,298	36,083,577
Vehículos de tracción sencilla	41	16.7	15.1	80,843,459	20,635,401
Materiales de construcción	27	6.5	2.8	74,099,014	1,206,480
Productos del petróleo	3	3.7	6.7	71,944,932	723,922
Productos alimenticios	8	13.1	6.9	70,864,796	227,325
Cereales	8	34.4	21.8	38,486,059	14,875,407
Motocicletas	6	5.0	10.0	14,998,978	749,949

Continúa...

4. Con base en aranceles "Nación más Favorecida", NMF; las diferencias tarifarias generadas por los TLC bilateralmente suscritos por ambos países no están incluidas. Los productos establecidos en el Anexo "A" del TGIEC han sido excluidos debido a que la presión por mantener su protección es muy alta y su liberalización requeriría un análisis más profundo. Ante esta situación, algunos promotores de la UA han sugerido excluir a estos productos de la iniciativa y así poder avanzar en su implementación (Flores y Guth, 2012).
5. Con base en la clasificación tarifaria del Sistema Arancelario Centroamericano.

...viene

Área económica	Productos con aranceles no armonizados	Arancel promedio actual: El Salvador (%)	Arancel promedio actual: Guatemala (%)	Importaciones de El Salvador en 2011 (FOB) (\$)	Recaudación arancelaria en El Salvador (\$)
Cigarrillos	1	30.0	20.0	14,683,133	4,404,940
Bebidas alcohólicas	3	26.7	23.3	14,142,216	3,552,790
Aparatos eléctricos	17	4.4	10.3	12,697,500	3,096
Fertilizantes	4	5.0	0.0	5,144,844	257,242
Ventiladores	1	15.0	10.0	4,515,572	677,336
Productos madereros	16	5.0	10.0	3,870,670	193,533
Armas de fuego	18	28.6	15.8	3,867,383	1,160,215
Herramientas y monturas	1	0.0	10.0	2,541,551	-
Productos químicos	5	33.0	4.0	2,453,188	197,419
Calzado y vestuario	5	11.0	10.0	2,429,312	268,446
Bienes industriales	2	7.5	5.0	1,193,230	66,614
Frutas y verduras	2	0.0	10.0	303,154	-
Aparatos de grabación	7	0.0	11.4	281,431	-
Medicinas veterinarias	7	0.0	5.0	114,251	-
Azúcar, jalea y confites	4	40.0	17.5	49,168	19,667
Vehículos de construcción	2	1.0	0.0	28,497	285
Textiles	4	3.8	10.0	28,028	1,401
Productos de calzado	1	20.0	15.0	2,002	400
Productos de papel	2	10.0	0.0	960	96
Productos agropecuarios	1	0.0	23.7	241	-
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>18.4</b>	<b>11.5</b>	<b>792,793,647</b>	<b>145,669,217</b>

Fuente: Elaboración del autor con datos de MINEC (2011) y BCR (2012).

### **Metodología y resultados**

Para evaluar el impacto de una armonización arancelaria de estos productos, se utilizó un análisis de equilibrio parcial. En primer lugar se definió un AEC, basado en los parámetros definidos con anterioridad por los países del MCC. Una vez establecida una estructura arancelaria armonizada, se procedió a calcular el cambio en el precio de importación de tales bienes resultante de la implementación de la misma. Seguidamente, se estimó el cambio en cantidad importada (y el correspondiente cambio en recaudación arancelaria) con base en las elasticidades precio de las importaciones de cada producto.

La mayoría de estudios similares, en ausencia de parámetros que sirvan de guía para el establecimiento de un AEC entre los países, proponen estructuras tarifarias armonizadas con base en promedios simples o ponderados de los aranceles existentes al momento del análisis. Sin embargo, los países del MCC, a través de las Resoluciones 13-95 (COMRIEDRE II), 55-95 (CONSEJO XIII) y 26-96 (COMRIEDRE IV), acordaron una Política de Armonización Arancelaria regional. Este mecanismo define una estructura arancelaria para la región con base en dos criterios: el tipo de bien en cuestión y producción regional, como puede observarse en la tabla 3.2.

---

**TABLA 3.2**

#### **POLÍTICA ARANCELARIA ESTABLECIDA POR LOS PAÍSES DEL MCC**

<b>Tipo de bien</b>	<b>Arancel</b>
Materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en la región	0%
Materias primas producidas en la región	5%
Bienes intermedios y de capital producidos en la región	10%
Bienes finales	15%

*Fuente: COMRIEDRE IV (1996)*

---

Con base en estos lineamientos, se propone el escenario de armonización para el establecimiento del AEC mostrado en la tabla 3.3.

**TABLA 3.3**

**LINEAMIENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN**

Tipo de bien	Producción en UA	Arancel propuesto
Materias primas	No producidos	0%
	Producidos	El arancel más alto, hasta 5%
Bienes intermedios y de capital	No producidos	0%
	Producidos	El arancel más alto, hasta 10%
Bienes finales	No producidos	El arancel promedio, hasta 15%
	Producidos	El arancel más alto, hasta 15%

*Fuente: Propuesta del autor con base en la Política Arancelaria establecida por los países del MCC.*

Para aquellos bienes que sean producidos al menos por uno de los países, el arancel propuesto será igual al arancel más alto entre ambas naciones, teniendo como límite los valores máximos establecidos en el acuerdo (5, 10 y 15%, respectivamente). De esta manera, si

un bien no es producido en El Salvador y se encuentra libre de arancel, pero es producido en Guatemala, dado que el bien se produce dentro del territorio aduanero, El Salvador debería igualar su tarifa a la de su país vecino. Si esta tarifa fuese superior al valor máximo del rango establecido, el arancel común tomaría el valor máximo permitido.<sup>6</sup>

6. En la práctica hay excepciones a este método de armonización. Cuando el sector protegido en un país es relativamente pequeño, o las importaciones del país contrario son considerables, la armonización se alcanzaría usualmente negociando una tarifa intermedia entre los aranceles iniciales (Flores y Guth, 2012).

7. Esta regla no ha sido aplicada a "cigarillos" y "armas de fuego", los que se consideran productos excepcionales.

La regulación no es explícita en el trato para bienes finales no producidos en la región. Ya que los aranceles en este caso responderían únicamente a intereses fiscales, el AEC propuesto se calculó como el promedio de las tarifas originales, con un techo de 15%.<sup>7</sup>

La implementación del AEC propuesto afectaría el precio de importación de los productos analizados. Con base en este cambio de precios, y utilizando los valores de elasticidad precio de las importaciones para cada producto calculados por Kee, Nicita and Olarreaga (2008), se estimó el cambio en cantidad importada para cada bien (con-

siderando el 2011 como año base). A su vez, estos valores permitieron calcular el cambio en recaudación arancelaria para cada producto. La tabla 3.4 muestra los resultados de este ejercicio, agrupando los productos por área económica y ordenándolos por el cambio en importaciones estimado.

**TABLA 3.4**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN EL SALVADOR**

Área económica	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Carnes	45.8	15.0	118,431,572	33,909,496	28.6	(31,419,124)
Productos lácteos	38.5	15.0	93,751,298	15,637,937	16.7	(19,675,192)
Granos y cereales	38.7	11.5	38,486,059	10,241,413	26.6	(9,220,604)
Vehículos de tracción sencilla	25.5	14.9	80,843,459	8,375,069	10.4	(7,345,431)
Transporte y comunicaciones	3.8	0.0	161,027,210	5,666,827	3.5	(6,093,388)
Cigarrillos	30.0	25.0	14,683,133	3,111,851	21.2	43,806
Bebidas alcohólicas	25.1	15.0	14,142,216	1,379,743	9.8	(1,224,496)
Ventiladores	15.0	10.0	4,515,572	348,858	7.7	(190,893)
Armas de fuego	30.0	23.3	3,867,383	266,050	6.9	(195,973)
Calzado y vestuario	11.1	10.0	2,429,312	182,264	7.5	(7,289)
Productos químicos	8.0	5.4	2,453,188	49,107	2.0	(59,169)
Azúcar, jalea y confites	40.0	15.0	49,168	16,397	33.3	(9,833)
Vehículos de construcción	1.0	0.0	28,497	797	2.8	(285)
Productos de calzado	20.0	15.0	2,002	88	4.4	(87)
Fertilizantes	5.0	5.0	5,144,844	-	0.0	-
Productos de papel	10.0	10.0	960	-	0.0	-

Continúa...

...viene

Área económica	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Productos agropecuarios	0.0	10.0	241	(24)	-9.9	22
Textiles	5.0	10.0	28,028	(1,617)	-5.8	1,240
Medicinas veterinarias	0.0	2.5	114,251	(3,532)	-3.1	2,768
Aparatos de grabación	0.0	9.7	281,431	(31,440)	-11.2	24,152
Frutas y verduras	0.0	10.0	303,154	(107,351)	-35.4	19,580
Herramientas y monturas	0.0	5.0	2,541,551	(125,764)	-4.9	120,789
Productos madereros	5.0	10.0	3,870,670	(301,017)	-7.8	163,432
Motocicletas	5.0	7.5	14,998,978	(309,209)	-2.1	351,784
Bienes industriales	5.6	10.0	1,193,230	(316,606)	-26.5	21,048
Aparatos eléctricos	0.0	5.0	12,697,500	(820,549)	-6.5	592,483
Productos alimenticios	0.3	5.5	70,864,796	(3,652,909)	-5.2	3,448,356
Productos del petróleo	1.0	10.0	71,944,932	(6,615,801)	-9.2	5,805,613
Materiales de construcción	1.6	9.4	74,099,014	(7,825,881)	-10.6	5,022,863
<b>Total</b>	<b>18.4</b>	<b>9.7</b>	<b>792,793,647</b>	<b>59,074,197</b>	<b>7.5</b>	<b>(59,823,826)</b>

Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).

Con base en estos cálculos, la implementación de la AEC propuesta incrementaría las importaciones de estos productos en \$59.1 millones, lo que significaría un aumento del 0.6% en el total de importaciones salvadoreñas. Por otro lado, la reducción esperada de \$59.9 millones en la recaudación arancelaria representaría una disminución en los ingresos fiscales de 1.8%.<sup>8</sup>

8. Cálculos realizados con datos del BCR (2012 b).

### **Análisis de impacto en los sectores afectados**

El modelo clásico prevé que, bajo una serie de supuestos, la reducción arancelaria -y su consecuente efecto en precios- incrementan el excedente de los consumidores más de lo que disminuyen las ganancias de los productores afectados. Sin embargo, en este estudio se ha analizado de manera más detenida el impacto en los sectores que se verían más afecta-

dos por una reducción arancelaria, debido a que la supuesta magnitud de tal efecto constituye el argumento más importante en contra del establecimiento de la UA entre El Salvador y Guatemala.

**TABLA 3.5**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN LOS SECTORES MÁS AFECTADOS**

Área económica	Sector	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
<b>Carnes</b>	Carne avícola	86.4	15.0	30,392,946	20,409,041	67.2	(18,629,694)
	Carne bovina	30.3	15.0	73,275,931	8,711,359	11.9	(9,927,041)
	Carne porcina	39.2	15.0	13,835,498	4,612,609	33.3	(2,657,063)
	Otras carnes procesadas	40.0	15.0	633,124	137,700	21.7	(137,626)
	Jamones y otros	40.0	15.0	290,898	38,491	13.2	(66,951)
	Otros derivados	40.0	15.0	1,781	166	9.3	(420)
	Derivados del cerdo	40.0	15.0	1,394	130	9.3	(329)
	<b>Total carnes</b>	<b>45.8</b>	<b>15.0</b>	<b>118,431,572</b>	<b>33,909,496</b>	<b>28.6</b>	<b>(31,419,124)</b>
<b>Productos lácteos</b>	Quesos	40.0	15.0	78,800,218	13,889,478	17.6	(17,616,633)
	Leche y crema	30.1	15.0	13,138,323	1,632,449	12.4	(1,745,194)
	Mantequilla	30.0	15.0	1,224,181	99,068	8.1	(168,762)
	Yogurt y otros productos	40.0	15.0	588,577	16,942	2.9	(144,603)
	<b>Total productos lácteos</b>	<b>38.5</b>	<b>15.0%</b>	<b>93,751,298</b>	<b>15,637,937</b>	<b>16.7</b>	<b>(19,675,192)</b>
<b>Granos y cereales</b>	Arroz	40.0	11.1	34,930,275	9,988,703	28.6	(8,888,581)
	Frijol negro	30.0	15.0	2,803,686	313,123	11.2	(373,584)
	Arroz pre-cocido	40.0	15.0	70,246	15,091	21.5	(15,298)
	Maíz tipo "pop"	5.0	15.0	681,852	(75,505)	-11.1	56,859
	<b>Total granos y cereales</b>	<b>38.7</b>	<b>11.5</b>	<b>38,486,059</b>	<b>10,241,413</b>	<b>26.6</b>	<b>(9,220,604)</b>

Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).

La tabla 3.5 muestra el impacto de la implementación del AEC propuesto en las áreas de la economía salvadoreña que se verían más afectadas por tal política. Como se muestra en el cuadro, se prevé que los sectores productores de carne de pollo, carne bovina, queso y arroz harían frente a un incremento sustancial de importaciones. A continuación se analizarán las características de cada sector para conocer su nivel de competitividad y el grado de vulnerabilidad económica de los productores y así poder anticipar el impacto del establecimiento del AEC en los mismos.

#### *Productores*

- Productores de pollo

El sector avícola salvadoreño puede dividirse en dos segmentos: el comercial y el tradicional. El primero se compone de empresas que poseen altos niveles de productividad debido a la utilización de mecanismos avanzados de reproducción, crianza y alimentación. Este sector representa aproximadamente dos tercios de la producción nacional de pollo, y junto a la producción de huevos, genera empleo directo a aproximadamente 9,000 personas e indirecto a 72,000. En contraste, la crianza tradicional de aves es realizada generalmente por hogares de ingreso bajo, no utiliza métodos de producción sofisticados y su

producción se destina primordialmente al consumo propio; únicamente se comercializan los excedentes (Bidart, 2007).

Según un estudio realizado por la Superintendencia de Competencia de El Salvador, el segmento comercial “presenta un buen desempeño a lo largo de los últimos 15 años, tanto en producción como en precios (...), está en línea con la tendencia mundial y es uno de los más dinámicos de la economía de El Salvador” (Bidart 2007, p. 26). Sin embargo, la protección arancelaria al sector es muy alta, en especial para las “partes oscuras” del pollo (cuadriles, muslos y piernas). El arancel actual de 164% para estos productos protege a los productores locales de importaciones estadounidenses, donde el consumo de pollo se concentra casi exclusivamente en pechugas y las partes oscuras son desechadas para ser vendidas en mercados internacionales a precios excepcionalmente bajos (Contreras, 2006). A diferencia de El Salvador, Guatemala estableció su tarifa Nación Más Favorecida, NMF, en 15% desde la implementación del CAFTA-RD.

La tabla 3.6 muestra el impacto de la implementación del AEC propuesto para el sector productor de carne de avícola. Como puede observarse, más del 70% del incremento en importaciones proviene de la reducción arancelaria a las partes oscuras de pollo.

**TABLA 3.6**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN EL SECTOR DE CARNE AVÍCOLA**

Producto	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Preparaciones y despojos de pollo	164.0	15.0	8,249,800	8,731,545	106	(10,982,471)
Muslos, piernas y otros trozos	164.0	15.0	1,759,532	2,971,570	169	(2,175,967)
Preparaciones y embutidos de pollo	40.0	15.0	10,026,193	2,161,185	22	(2,182,370)
Muslos y piernas	164.0	15.0	1,036,854	1,751,082	169	(1,282,250)
Alas	35.0	15.0	2,867,588	1,271,216	44	(382,835)
Carne de pavo	35.0	15.0	2,349,572	1,041,577	44	(313,678)
Otros	56.0	15.0	4,103,408	2,480,867	60	(1,310,122)
<b>Subtotal "partes oscuras"</b>	<b>164.0</b>	<b>15.0</b>	<b>11,676,111</b>	<b>14,350,407</b>	<b>123</b>	<b>(15,244,844)</b>
<b>Total carne avícola</b>	<b>86.4</b>	<b>15.0</b>	<b>30,392,946</b>	<b>20,409,041</b>	<b>67</b>	<b>(18,629,694)</b>

Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).

Una reducción arancelaria en los productos avícolas afectaría de manera diferente a los productores tradicionales y comerciales. Aunque el sector tradicional es generalmente más vulnerable a *shocks* económicos, el impacto de la reducción en precios sería poco relevante para este segmento debido a que la mayor parte de su producción no es comercializada, sino consumida

directamente. El sector comercial enfrenta una situación más complicada. Benavides y Herrera (2007) estima que, con un arancel inferior a 43%, la producción de muslos y piernas locales no podría competir con las importaciones. Bidart (2007) sostiene que la liberalización de estos productos podría conducir a que, eventualmente, los productos extranjeros satisfagan la totalidad de

la demanda local. Sin embargo, a pesar que el segmento comercial se encuentra en una posición vulnerable, se debe reconocer que la estructura arancelaria actual es demasiado restrictiva y los esfuerzos deberían enfocarse en fortalecer la competitividad del sector incrementando la calidad e identificando nuevos mercados.

- Productores de queso

Los productores de queso en El Salvador pueden dividirse en dos segmentos: artesanal e industrial. El sector artesanal está compuesto por más de 600 pequeños productores y se concentra en la elaboración de tipos locales de queso. Por otro lado, el sector industrial está formado por ocho empresas de gran tamaño y alrededor de cuarenta de tamaño medio, y su producción comprende variedades de queso locales e internacionales (Superintendencia de Competencia, 2010).

Los productores industriales y artesanales compiten en mercados muy diferentes. Los primeros satisfacen la demanda de consumidores de ingreso medio y alto que realizan sus compras en supermercados, y su precio refleja la utilización de tecnologías avanzadas en el proceso de elaboración, el cumplimiento de controles sanitarios y la distribución

---

9. Aún con una eliminación arancelaria completa, los productos tradicionales seguirían siendo sustancialmente más baratos que los importados, lo que constituye un elemento de compra decisivo para sus consumidores.

refrigerada de los productos. Por otro lado, el segmento artesanal sirve a consumidores de ingreso bajo que son muy sensibles a precios y realizan sus compras en mercados populares. Estos productores logran fijar precios hasta 50% más bajos debido al uso limitado de medidas sanitarias, distribución refrigerada y gastos de mercadeo (CAMAGRO, 2006; Superintendencia de Competencia, 2010). En consecuencia, la reducción arancelaria propuesta es únicamente relevante para el sector industrial, pues posee productos, procesos de elaboración y estructuras de costo similares a las empresas que compiten internacionalmente.<sup>9</sup>

Como resultado de una reducción arancelaria, el segmento industrial tendría que competir directamente con productos extranjeros más baratos, lo que afectaría sus ventas (principalmente en las variedades internacionales de queso). Sin embargo, la posición de estos productores difícilmente podría ser considerada como “vulnerable”. Según la Superintendencia de Competencia (2010), la limitada competencia entre los productores industriales de queso en el mercado salvadoreño ha permitido que estas empresas abusen de su poder de mercado y establezcan altos precios y márgenes de ganancia (ver tabla 3.7). Por consiguiente, mantener la protección del sector es contraproducente, y la reducción arancelaria incrementaría la competencia dentro del mismo, reduciendo precios y beneficiando a una amplia base de consumidores.

TABLA 3.7

**MÁRGENES DE UTILIDAD PROMEDIO PARA EL SECTOR INDUSTRIAL DE QUESO EN EL 2009 POR PRODUCTO**

Costos y precios de venta	Queso duro	Queso fresco	"Quesillo"	Queso procesado	Queso cheddar
Costo promedio de elaboración de la industria (\$)	2.65	1.57	1.43	1.72	1.99
Precio de venta promedio a supermercados (\$)	3.24	2.26	2.07	3.17	3.79
<b>Margen de utilidad (%)</b>	<b>18.3</b>	<b>30.4</b>	<b>31.0</b>	<b>45.8</b>	<b>47.4</b>

Fuente: Superintendencia de Competencia (2010).

- Productores de carne bovina

En El Salvador no existen hatos exclusivos para la producción de carne bovina. La producción local de carne proviene en su gran mayoría de hatos de doble propósito (ganado que suministra carne y leche) y, a un nivel mínimo, del descarte de ganado lechero (Ángel, 2012). Los hatos existentes son generalmente pequeños (la mayoría posee menos de 20 cabezas), y emplean escasa

tecnología en sus procesos de producción (Arévalo, 2003; Cordero Salas, 2005).

Como resultado del bajo nivel de desarrollo del sector, El Salvador es el único país de la región que no es autosuficiente en la producción de carne. Aunque se carece de cifras exactas, se estima que la producción local cubrió únicamente el 50% de la demanda doméstica en el 2008, un porcentaje que ha ido disminuyendo gradualmente durante los últimos veinte años.<sup>10</sup> Paralelamente, las importaciones de carne han incrementado consistentemente, y en su mayoría provienen de otros países del MCC que poseen industrias competitivas bajo parámetros internacionales (especialmente Nicaragua, y en menor medida Costa Rica y Panamá) (BCR, 2012 a; Ángel, 2012).

10. Estimación realizada con datos del MAG (2011) y SIECA (2012). La producción doméstica fue calculada sustrayendo la importación de ganado de la producción total de mataderos domésticos. Este método ignora la entrada ilegal de ganado centroamericano al país, una práctica común para evadir barreras al comercio no arancelarias en los pasos fronterizos. Por lo tanto, la contribución de la producción local al consumo doméstico puede estar sobreestimada.

Consecuentemente, se podría afirmar que el libre comercio con los países centroamericanos y la existencia de productores regionales competitivos han liberalizado en términos prácticos el sector bovino en El Salvador. Además, desde la entrada en vigencia del CAFTA-RD, el arancel con Estados Unidos -uno de los mayores productores a nivel mundial- se redujo a 15% (el mismo propuesto en el AEC). En tales circunstancias, mantener tarifas NMF de 30 y hasta 40% para productos de carne bovina no constituye una herramienta efectiva para proteger a la producción local. En este sector, la estructura arancelaria actual pareciera proteger intereses fiscales, no comerciales.

- Productores de arroz

En El Salvador, el arroz es cultivado por más de 4,000 agricultores en pequeñas parcelas. Una vez cosechado, los productores venden el arroz con cáscara (también conocido como “arroz granza”) a los molinos, donde es procesado y empacado para su comercialización. Solo un pequeño porcentaje del arroz cosechado es retenido por las familias para su consumo (Superintendencia de Competencia, 2009).

La producción local no es suficiente para satisfacer la demanda nacional. Aproximadamente el 70% del arroz consumido en El Salvador

proviene de arroz granza importado (principalmente de Estados Unidos) y procesado en los molinos nacionales. Con el objetivo de proteger la producción doméstica, productores y procesadores locales firmaron en el 2009 el “Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional”, CPCAGN. Este acuerdo reduce costos de intermediación entre ambas partes y permite fijar los términos de compra del arroz por adelantado. Además, el convenio establece un requisito de desempeño para los procesadores locales que implica la adquisición de arroz granza nacional para poder acceder a cuotas de importación libre de arancel. Sin embargo, debido a “la informalidad de buena parte de los productores (...) y su arraigo tradicional de vender el producto al transportista o intermediario” (Superintendencia de Competencia, 2009, p. 138), alrededor del 50% de la producción doméstica no fue comercializada a través del mecanismo estipulado por el convenio entre el 2005 y el 2009 (Ángel, 2010). Además, aquellos productores que hicieron uso de tal mecanismo recibieron precios inferiores al del arroz importado con arancel (Ángel, 2012). Esto implica que la protección a la producción local de arroz que el convenio proporciona es limitada y muchos productores pequeños se encuentran en una posición vulnerable ante un incremento de competencia internacional.

**TABLA 3.8**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL,  
EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN EL SECTOR DEL ARROZ**

Producto	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Arroz con cáscara (granza)	40.0	10.0	27,295,681	5,790,672	21	(7,609,637)
Arroz partido	40.0	15.0	3,698,990	2,809,064	76	(503,388)
Arroz blanqueado	40.0	15.0	3,928,281	1,388,060	35	(773,861)
Otros	40.0	15.0	7,323	908	12	(1,695)
<b>Total arroz</b>	<b>40.0</b>	<b>11.1</b>	<b>34,930,275</b>	<b>9,988,703</b>	<b>29</b>	<b>(8,888,581)</b>

*Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).*

La tabla 3.8 muestra el impacto de la nueva estructura arancelaria en el sector arrocero. El incremento más importante de importaciones se prevé para el arroz granza. Considerando la situación vulnerable de una gran parte de los productores locales por su pequeño tamaño, así como su falta de coordinación y bajo nivel de competitividad, tal incremento en importaciones los expulsaría del mercado. La protección proporcionada por el CPCAGN se reduciría, pues el requisito de desempeño para acceder a las importaciones libres de arancel perdería relevancia al reducir las tarifas arancelarias. Por otro lado, no se prevé que los procesadores locales se vean negativamente

afectados: tendrían acceso a arroz granza más barato y el incremento estimado en la importación de arroz pre-cocido no es significativo (tabla 3.5).

- Protección de “Sectores Sensibles” bajo el CAFTA-RD

Desde la década de los noventa, El Salvador ha implementado políticas de liberalización económica a través de la suscripción de TLC y reducción unilateral de tarifas. El CAFTA-RD constituye uno de los tratados comerciales más importantes en esta línea, al establecer un ALC entre Estados Unidos, Cen-

troamérica y República Dominicana. Una de las consecuencias de este acuerdo es la liberalización de los sectores analizados anteriormente, en los cuales Estados Unidos es altamente competitivo.

Aunque la eliminación de aranceles para la mayoría de productos agropecuarios sería implementada inmediatamente o en un

rango de 5-10 años a partir de la entrada en vigencia del tratado, todos los sectores analizados anteriormente fueron clasificados como “sensibles”. Por lo tanto, estos sectores recibieron un período de liberalización más amplio que el normal (15-20 años) con base en reducciones arancelarias e incrementos de cuotas libres de arancel progresivos<sup>11</sup> (ver tablas 3.9 y 3.10).

11. Los acuerdos alcanzados para las partes oscuras del pollo serán revaluados durante el año #9 para determinar si el esque-

ma de liberalización será mantenido o modificado.

**TABLA 3.9**  
**PLAN DE REDUCCIÓN ARANCELARIA DEL CAFTA-RD**  
**EN EL SALVADOR PARA SECTORES ANALIZADOS**  
**(Porcentajes arancelarios)**

Sector (a)	Años después de la implementación del CAFTA-RD en el 2006																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Pollo (b)	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	151	144	110	96	0		
Queso	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	35	34	33	24	22	0
Arroz (c)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	36.7	35	26.7	23.3	0		

- a. El arancel para carne inicia en 15% y será reducido a 0% en el año 15. Sin embargo, no se cuenta con el plan de desgravación detallado.
- b. Incluye únicamente partes oscuras.
- c. Válido para arroz granza y procesado.

*Fuente: CEPAL (2004).*

**TABLA 3.10**

**PLAN DE INCREMENTO DE CUOTAS LIBRES DE ARANCEL DEL CAFTA-RD EN EL SALVADOR  
PARA SECTORES ANALIZADOS**

**(Miles de toneladas métricas)**

Sector	Años después de la implementación del CAFTA-RD en el 2006																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Pollo (a)	0	0	.5	.9	1.4	1.9	2.3	2.8	3.2	3.7	4.2	4.6	ASD	ASD	ASD	ASD	ASD	Libre		
Queso	.41	.43	.45	.48	.50	.52	.55	.58	.61	.64	.67	.70	.74	.77	.81	.85	.90	.94	.99	Libre
Arroz granza	62	63	65	66	67	71	73	74	75	76	77	79	80	81	82	84	85	Libre		
Arroz procesado	5.6	6.0	6.4	6.8	7.1	8.1	8.4	8.8	9.1	9.4	9.7	10.0	10.4	10.7	11.0	11.3	11.6	Libre		
Carne	.11	.11	.12	.12	.13	.13	.14	.14	.15	.15	.16	.16	.17	.17	Libre					

a. Incluye únicamente partes oscuras. La cuota a partir del año 13 será equivalente al 5% de la producción local en el 2002 o 2012 (el mayor de ambos).

Fuente: CEPAL (2004).

Como puede observarse en los cuadros anteriores, con la firma del CAFTA-RD, el proceso de liberalización efectiva de los sectores analizados quedó establecido. Por lo tanto, la reducción arancelaria necesaria para la implementación del AEC trasciende la iniciativa de UA con Guatemala. De esta manera, no se trata de decidir si la reducción arancelaria debería ser implementada en los sectores analizados; sino más bien, si vale la pena acelerar el proceso de *reducción* de tales aranceles (que terminarán por ser efectivamente *eliminados* en los próximos años) de manera que la implementación de una UA entre El Salvador y

Guatemala sea factible en el corto plazo.

#### Consumidores

En contraste al grupo de productores nacionales que resultarían afectados debido a la reducción arancelaria propuesta, un número importante de consumidores se vería beneficiado con la implementación de esta política. Como puede observarse en la tabla 3.11, todos los bienes anteriormente analizados ocupan una posición importante en la dieta regular de los hogares salvadoreños.

**TABLA 3.11**

**ALIMENTOS MÁS CONSUMIDOS POR HOGARES SALVADOREÑOS,  
POR NIVEL DE INGRESO**

**(Porcentaje de hogares que incluyen cada alimento  
en su dieta de manera regular)**

Posición	Producto	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobre
1	Tortillas	98	97	92
2	Pan	80	88	90
3	Pan dulce	81	87	87
4	Huevos	91	93	85
5	<b>Quesos</b>	78	85	84
6	Tomate	89	86	82
7	<b>Arroz</b>	88	86	72
8	Sopas deshidratadas	79	80	70

Continúa...

...viene

Posición	Producto	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobre
9	Frijoles	88	81	73
10	Azúcar blanca	83	80	66
...	...			
12	<b>Aves</b>	62	73	77
...	...			
22	<b>Carne de res</b>	21	37	51
...	...			
27	Pescado y mariscos	43	43	47
28	Leche	21	34	45

Fuente: Menchú y Méndez (2011) con datos de la EHPM de 2006

Tomando en cuenta que la disminución arancelaria propuesta conduciría a una reducción significativa de precios y considerando la importancia de estos productos en la dieta de los hogares salvadoreños de todos los niveles de ingreso, se puede afirmar que la implementación de AEC produciría beneficios sustanciales para una amplia base de consumidores en El Salvador.<sup>12</sup>

### **Resumen y consideraciones adicionales**

La tabla 3.12 muestra un resumen comparativo del impacto de la implementación del AEC en los sectores analizados anteriormente.

12. Marques (2005) llega a una conclusión similar al tratar de medir el impacto social que tendría la reducción tarifaria del CAFTA-RD en sectores sensibles. Según el estudio, la liberalización arancelaria de estos productos beneficiaría a un amplio número de consumidores y afectaría únicamente a un número marginal de productores.

**TABLA 3.12**

**RESUMEN DEL IMPACTO ESPERADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN  
PROPUESTO EN LOS SECTORES MÁS AFECTADOS**

Sector económico	Segmentos productores	Nivel de protección	Segmentos afectados	Actores potencialmente afectados	Efecto esperado en segmento(s) afectado(s)	Consideraciones adicionales	Consumidores	Vulnerabilidad real ante AEC propuesto
Aves	Tradicional	Muy alta	Comercial	Grandes empresas que brindan trabajo directo a 9,000 empleados.	Muy negativo debido a diferencias de precios considerables en partes oscuras de pollo.	Mercado competitivo en términos generales.	Consumo generalizado por parte de hogares. Carne más consumida por todos los niveles de ingreso.	Vulnerable
	Comercial							
Queso	Artisanal	Alta	Industrial	8 empresas de gran tamaño y 40 de tamaño medio.	Negativo, aunque la diferenciación por tipo de producto podría reducir el impacto.	Mercado no competitivo, un número reducido de empresas imponen altos precios. Protección es contra-productiva.	Consumo intenso por hogares de todos los niveles de ingreso.	No vulnerable
	Industrial							
Carne	Hatos de doble propósito	Alta	-	-	No significativo, debido a que el sector se encuentra efec ivamente liberalizado.	Muy bajo desarrollo de la industria nacional.	Moderadamente importante para el consumo de hogares, con relación positiva a nivel de ingreso.	No vulnerable
	Hatos de ganado lechero							
Arroz	Productores artesanales	Alta	Productores artesanales	4,000 pequeños productores	Negativo, debido a la diferencia en precios y la limitada protección del CPCAGN.	Mercado poco competitivo debido a fragmentación de producción y escaso uso de tecnología.	Consumo intenso por hogares de todos los niveles de ingreso, particularmente segmentos de más bajo ingreso.	Vulnerable
	Molinos							

Fuente: Elaboración del autor basado en la información antes presentada

Un costo adicional producto de la disparidad arancelaria entre los países es el gasto público necesario para evitar la triangulación del comercio. Este proceso requiere de controles estrictos para comprobar el origen de las mercancías que entran al país. Sin embargo, muchos casos de triangulación entre El Salvador y Guatemala han sido denunciados. Por ejemplo, a finales de la década de los noventa, El Salvador acusó a empresas guatemaltecas de triangular arroz importado de Estados Unidos a tarifas más bajas; sin embargo, los orígenes del arroz no pudieron ser determinados (Ángel, 2011). Un caso similar ocurrió en el 2006, cuando las autoridades de Guatemala anunciaron la fijación de un arancel a las partes oscuras de pollo en 15%, mientras El Salvador fijó una tarifa de 164%. Las autoridades salvadoreñas protestaron inmediatamente, temiendo que las importaciones estadounidenses ingresaran al mercado local a través de contrabando o haciéndose pasar por productos guatemaltecos.

Finalmente, ninguno de estos sectores de bajo nivel agregado es de vital importancia para el desarrollo económico de El Salvador. La protección sostenida de estos sectores puede resultar muy costosa para el país, incrementando los precios de productos alimenticios y distorsionando la asignación eficiente de insumos de

producción (por ejemplo, el reciente incremento en la demanda laboral para la producción y exportación de bienes no tradicionales sería solo parcialmente satisfecho debido a las señales que los precios irreales de bienes agrícolas brindan al mercado). Además, la protección de estos sectores constituye un impuesto a sectores nacionales de mayor valor agregado que los utilizan como insumo, y cuyo desarrollo serviría para incrementar la competitividad del país.

#### **4. El impacto de la anulación de las reglas de origen**

##### ***Situación actual***

Las reglas de origen del MCC están contenidas en el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías. El reglamento establece dos mecanismos para asignar el origen a los productos: producción completa y transformación sustancial. El principal criterio para alcanzar una transformación sustancial es un Cambio en Clasificación Tarifaria, CCT.<sup>13</sup> Este cambio depende de cada producto y varía entre modificaciones menores (cambios de clasificación dentro de subcategorías) y sustanciales (cambios entre capítulos). En algunos casos, el criterio de transformación sustancial requiere, además, de requerimientos técnicos específicos y establece algunas excepciones. La tabla 4.1 muestra la estructura de CCT en el MCC, por porcentaje de productos.

---

13. Con base en la clasificación tarifaria del Sistema Arancelario Centroamericano.

**TABLA 4.1**

**REQUERIMIENTOS DE CAMBIO DE CLASIFICACIÓN TARIFARIA PARA DETERMINAR ORIGEN EN EL MCC**

<b>Criterio</b>	<b>Sin requerimientos adicionales (%)</b>	<b>Más requerimientos técnicos (%)</b>	<b>Más excepciones (%)</b>	<b>Total</b>
Sin Cambio (%)	-	-	-	<b>0.0</b>
Cambio de artículo (%)	0.2	-	-	<b>0.2</b>
Cambio de subtítulo (%)	30.2	0.9	0.2	<b>31.3</b>
Cambio de título (%)	37.6	0.5	6.7	<b>44.8</b>
Cambio de capítulo (%)	21.1	-	2.6	<b>23.7</b>
<b>Total</b>	<b>89.1</b>	<b>1.4</b>	<b>9.5</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Estevadeordal et al. (2009).

La transformación sustancial también puede alcanzarse a través del criterio de valor regional, el cual se basa en dos principios. El primero es “*minimis*”, mediante el cual se establece que una mercadería se considerará originaria si el valor de los insumos extranjeros utilizados en su producción no excede el 10% de su valor; el segundo es “acumulación”, el que determina que los insumos regionales pueden ser acumulados en el proceso de producción como originarios.

**Datos**

Para analizar el efecto distorsionador y los costos de administra-

ción y cumplimiento asociados a las RO aplicadas en el MCC, se analizarán dos aspectos del marco actual: su nivel restrictivo y su complejidad.

Una estructura de RO es más *restrictiva* si los requerimientos para la asignación de origen son más estrictos o difíciles de alcanzar. Esto incluye requerimientos de transformación sustantivos, prohibición del uso de insumos fuera de la zona de acumulación y requerimientos técnicos complejos (Estevadeordal et al., 2009). A mayor nivel restrictivo, el potencial distorsionador de las RO incrementa, ya que se incentiva artificialmente la utilización de insumos locales para alcanzar los requisitos de origen. Harris (2007) presenta un

índice del nivel restrictivo de las RO basado en la magnitud de cambios requeridos (no considera; sin embargo, el efecto de los principios de acumulación y *minimis*). El gráfico 4.1 muestra los valores de este indicador para un grupo de TLC.

Como se muestra en el gráfico 4.1, el nivel restrictivo de las RO del MCC ocupa una posición intermedia al realizar una comparación con otros TLC del mundo, y éstas son mucho menos restrictivas que las RO de la mayoría de TLC firmados por El Salvador y Guatemala, incluyendo México-Triángulo Norte, CAFTA-RD y MCC-RD.

Sin embargo, el índice mide únicamente el nivel restrictivo “observado” de las RO; es decir, el potencial distorsionador que posee basado en sus características - no su efecto *real*. El nivel restrictivo real dependerá del nivel en que las RO efectivamente modifiquen la utilización de insumos de producción, influenciándolas a utilizar materiales regionales más costosos para califi-

car como producto originario. Por lo tanto, el efecto real derivará del nivel de competitividad de los miembros del ALC en los insumos relevantes<sup>14</sup> (Estevadeordal et al., 2009).

Aunque esta evaluación requeriría un análisis más profundo de las cadenas de producción de los bienes comercializados entre El Salvador y Guatemala, es posible tener una idea del efecto distorsionador real de las RO. La disponibilidad limitada de materiales para la manufactura y el nivel sustancial de comercio entre ambos países (que incrementa los beneficios potenciales de alcanzar una preferencia tarifaria) son factores que abonarían al efecto restrictivo real de las RO. Sin embargo, la estructura observada de RO no es altamente restrictiva, el tamaño reducido de los mercados disminuye los incentivos de las empresas a modificar los flujos de inversión, y los principios de *minimis* y acumulación (especialmente al ampliar el alcance de éste último con la suscripción del CAFTA-RD)<sup>15</sup> reducen la rigidez del criterio de CCT. Como resultado, el efecto distorsionador real de las RO debido a su nivel restrictivo no es significativo.

A estos argumentos se suma la pérdida de relevancia de las RO del MCC a las líneas de producción en El Salvador. Desde la entrada en vigencia del CAFTA-RD en el 2006, un número importante de firmas exportadoras salvadoreñas modificaron sus cadenas de producción para cumplir exclusivamente con las RO

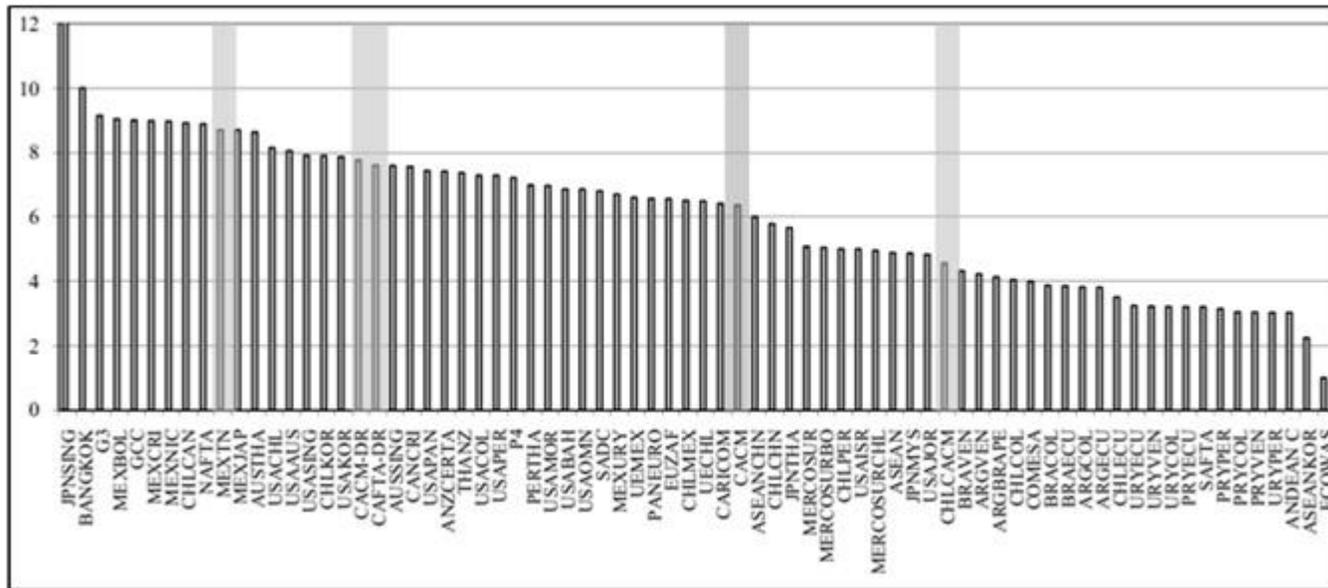
---

14. Las RO de un producto para dos países pueden ser igual de estrictas, pero no igualmente restrictivas en términos reales. Por ejemplo, el requerimiento de utilizar algodón producido localmente para que las camisas producidas en un país califiquen como originarias resulta mucho más restrictiva en términos efectivos para Canadá (un país sin producción relevante de algodón) que para Brasil (uno de los productores más importantes del mundo).

15. Según el acuerdo, los materiales y bienes intermedios de origen estadounidense y dominicano califican como originarios para el comercio dentro del MMC.

GRÁFICO 4.1

NIVEL RESTRICTIVO DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN TLC SELECCIONADOS



Fuente: Estevadeordal et al. (2009), basado en Harris (2007). Gris oscuro: MCC. Gris claro: Otros TLC regionales.

de este Tratado. Aunque las RO de CAFTA-RD son considerablemente más restrictivas que las del MCC, estas empresas utilizan esta línea para exportar también a países centroamericanos, debido al alto costo que implica mantener diferentes líneas de producción y al tamaño relativo del mercado estadounidense, lo que lo vuelve un destino atractivo de exportación. Al haber perdido influencia en muchas de las líneas de producción de empresas salvadoreñas, no se espera que la eliminación de las RO del MCC tenga efectos significativos en la selección de insumos por parte del sector privado.

Por otro lado, la complejidad de las RO está determinada por el número y variabilidad de requisitos que las diferentes mercancías deben cumplir para ser consideradas originarias. Un nivel elevado de complejidad en la estructura de RO implica altos costos administrativos para el gobierno (especialmente para las autoridades aduaneras) y en costos de cumplimiento para las empresas exportadoras o importadoras. Para analizar la complejidad de las RO del MCC se utilizarán dos índices. El primero es *Permutaciones de RO*, que mide el número de combinaciones de requerimientos (CCT, exigencias técnicas, excepciones y

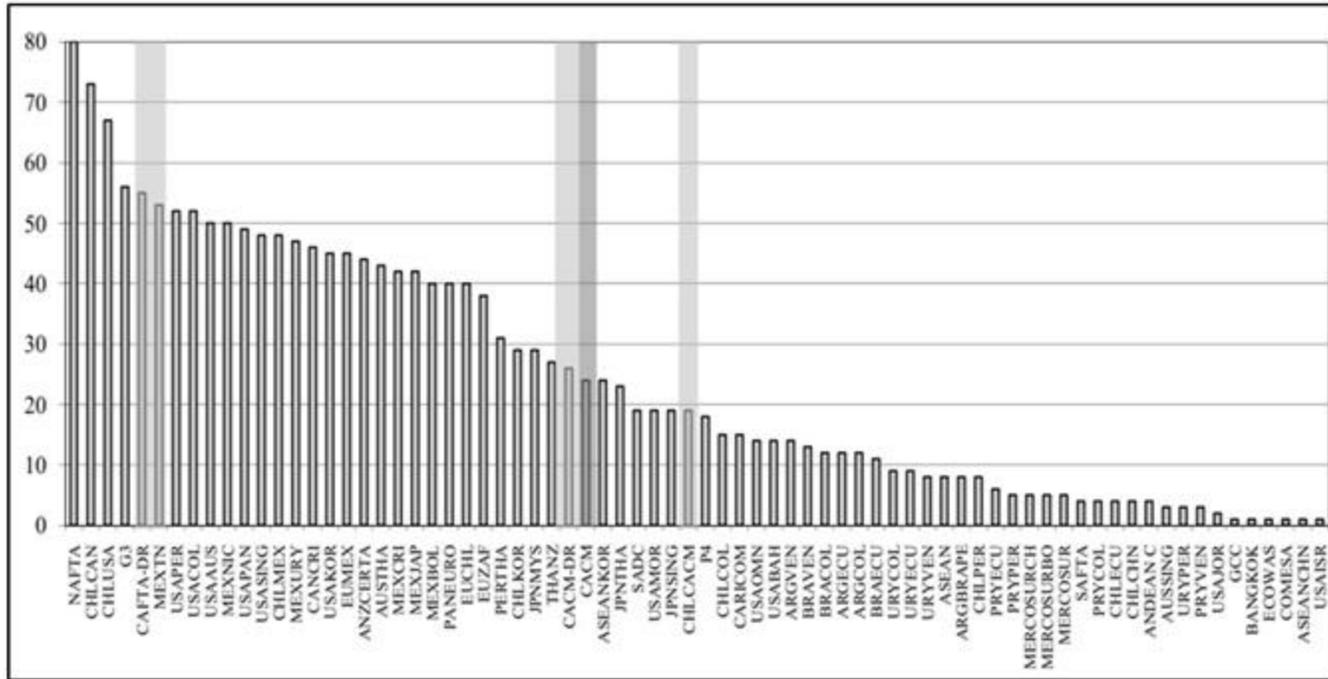
otros criterios) dentro de la estructura de RO. El segundo es *Selectividad de RO*, que mide la desviación estándar de los requerimientos entre productos (ver gráfico 4.2).

Como se muestra en el gráfico 4.2, las RO del MCC son relativamente simples en comparación a las de otros TLC y los demás acuerdos comerciales a los que El Salvador se encuentra suscrito. El uso predominante del criterio de CCT y la utilización de requerimientos técnicos y excepciones únicamente en un grupo reducido de mercancías (tabla 4.1) deriva en un sistema sencillo y poco complicado.

En resumen, no se espera que la anulación de las reglas de origen debida a la implementación de una UA entre El Salvador y Guatemala modifique la selección de insumos en el sector privado debido al bajo nivel restrictivo de las RO del MCC. Por otro lado, aunque la estructura de RO no es compleja, la eliminación de la misma podría reducir considerablemente los costos administrativos y de cumplimiento asociados debido al importante nivel de intercambio comercial entre ambos países.

GRÁFICO 4.2

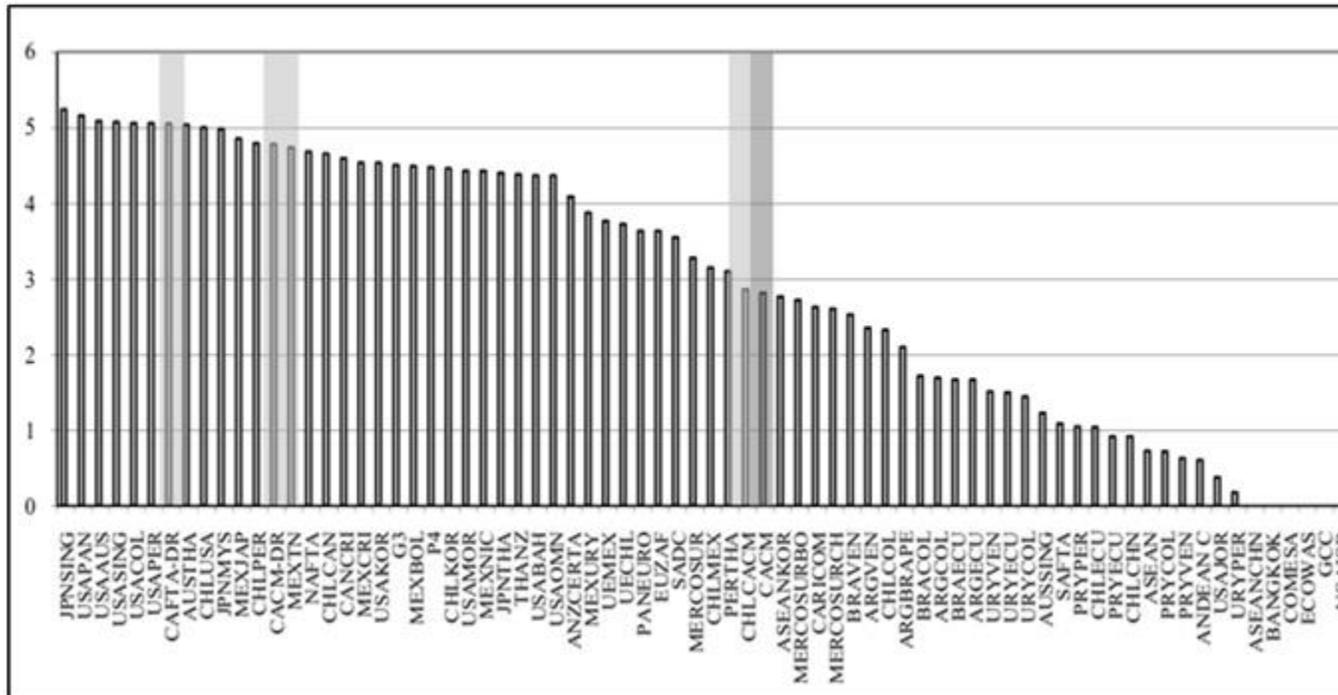
COMPLEJIDAD DE REGLAS DE ORIGEN EN TLC SELECCIONADOS  
Permutaciones de Reglas de Origen



Continúa...

...viene

### Selectividad de Reglas de Origen



Fuente: Estevadeordal et al. (2009) con datos de Harris (2007). Gris oscuro: MCC. Gris claro: Otros TLC regionales.

**5. El impacto de la eliminación de controles fronterizos**

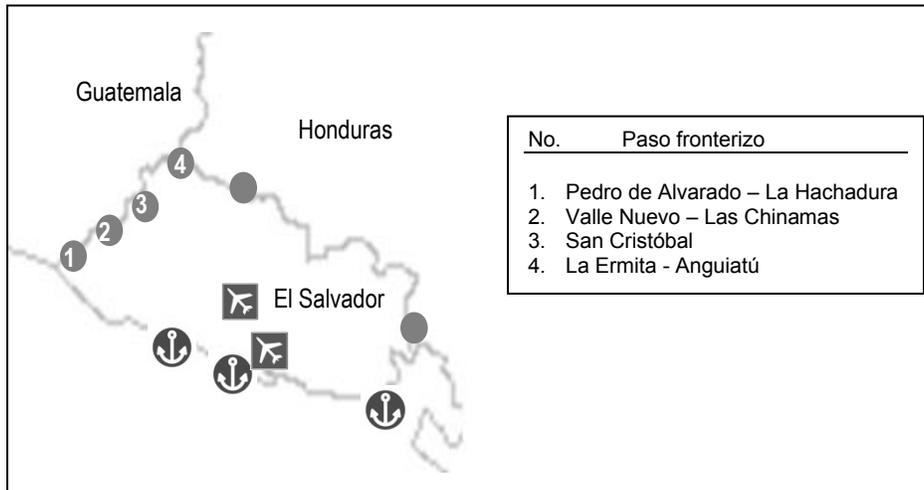
casi exclusivamente por vía terrestre.<sup>16</sup> Como se muestra en el gráfico 5.1, existen cuatro pasos fronterizos terrestres entre ambos países.

**Situación actual**

El intercambio comercial entre El Salvador y Guatemala se realiza

**GRÁFICO 5.1**

**PUESTOS ADUANEROS PERIFÉRICOS DE EL SALVADOR**



*Fuente: Elaboración del autor con datos de Puga Carbajo (2005).*

16. Según López (2012), el 96.4% del intercambio comercial entre ambos países se realiza por medios terrestres.

Los procedimientos de control fiscal y parafiscal (cuarentenario, migratorio, etc.) en las aduanas fronterizas entre El Salvador y Guatemala se caracterizan por su ineficiencia y bajo nivel de predictibilidad. Esto implica un incremento en costos para el sector privado (a través de tiempos de espera y atrasos largos y variables, que duran desde horas a días enteros, afectando las cadenas de suministro), gasto público excesivo en medidas de control inefectivas y finalmente, precios más altos de los productos transados para los consumidores salvadoreños.

Tanto en El Salvador como en Guatemala, las quejas sobre los Costos de Transferencia en Fronteras, CTF, por parte del sector privado, son frecuentes. Según encuestas realizadas por la Corporación de Exportadores Salvadoreños, COEXPORT, "los problemas derivados de trámites aduaneros forman parte de los tropiezos más recurrentes para los exportadores salvadoreños" (Pastrán, 2011). Esta situación es un problema de particular importancia debido al alto nivel de comercialización y tránsito de mercancías entre ambos países.

Uno de los problemas que el sector privado destaca con más frecuencia es la arbitrariedad y discrecionalidad de las decisiones tomadas por las autoridades de control fronterizo. En el 2011, más de 400 empresas agremiadas a la Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI, identificaron el exceso de decisiones discrecionales y cobros injus-

tificados por parte de los funcionarios en aduanas como un obstáculo importante para el comercio internacional y el crecimiento del sector industrial. Según el presidente de la Asociación Salvadoreña de Empresarios de Transporte de Carga, ASETCA, la arbitrariedad es parte de la interacción habitual de los transportistas con los agentes de cada oficina de aduanas, y constituye una barrera no arancelaria importante (Hernández, 2011). Según la gerencia técnica de COEXPORT, las decisiones discrecionales ocurren incluso en temas muy técnicos y claramente regulados, como RO. (Quintanilla, 2010).

La ausencia de un sistema informático eficiente y confiable representa también un problema importante. Las caídas y errores del sistema son una causa frecuente de demoras en los procesos de control fronterizo (Gamarro, 2012; Hernández, 2011). Parte del problema se debe a la falta de capacitación para los agentes que utilizan los equipos (Hernández, 2011). Esta situación ha llegado a causar tensiones políticas entre ambos países. En el 2012, ASETCA denunció que, debido a las constantes caídas y errores del sistema informático aduanero, las autoridades guatemaltecas acusaron injustificadamente a transportistas salvadoreños de evasión fiscal (Velasco, 2012).

Los gobiernos de El Salvador y Guatemala están conscientes de este desafío. El Ministro de Economía de El Salvador, Armando

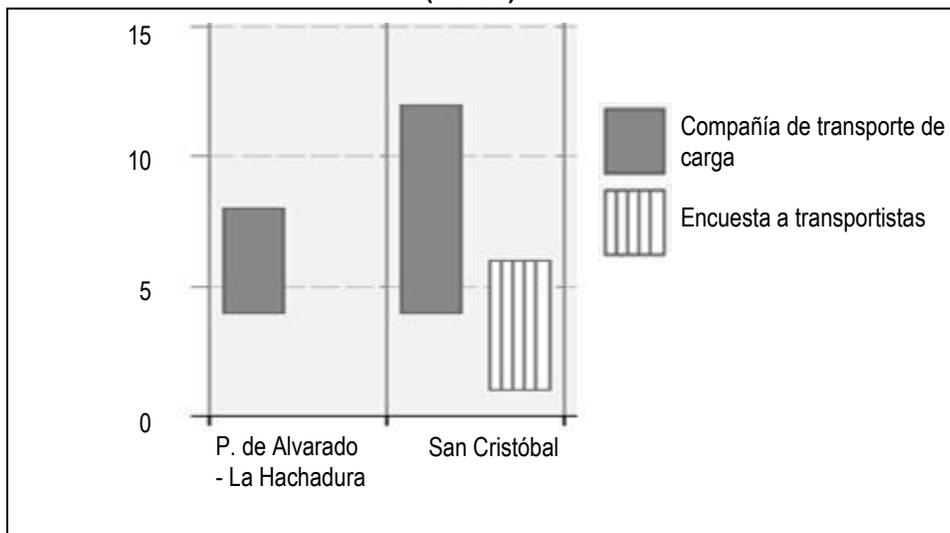
Flores, declaró en el 2012: “Estamos conscientes de que en algunos casos la tramitología en fronteras dificulta el comercio y quita tiempo a los ciudadanos de nuestros pueblos” (Portillo, 2012). Durante los últimos años, numerosos esfuerzos para simplificar y aumentar la eficiencia de los controles fronterizos se han realizado. Aunque se han alcanzado mejoras sustanciales en algunas áreas, nuevas dificultades han surgido recientemente y los CTF se mantienen elevados, como se mostrará en el apartado siguiente.

**Datos**

El Banco Mundial, en su estudio *Logística en Centroamérica: El camino hacia la competitividad* (2012), muestra el tiempo promedio que toma cruzar dos de los pasos fronterizos entre El Salvador y Guatemala: San Cristóbal y Pedro de Alvarado – La Hachadura, el paso con mayor número de operaciones comerciales entre ambos países (Puga Carbajo, 2005)). El gráfico 5.2 muestra los resultados obtenidos por una encuesta a transportistas y la información proporcionada por una compañía de transporte de carga.

**GRÁFICO 5.2**

**TIEMPOS PROMEDIO DE PASO FRONTERIZO EN PEDRO DE ALVARADO – LA HACHADURA Y SAN CRISTÓBAL (Horas)**



Fuente: Banco Mundial (2012 c).

Como puede observarse en el gráfico 5.2, los tiempos requeridos para cruzar las fronteras no son solo extensos, sino también altamente variables, lo cual impacta negativamente la predictibilidad de los flujos comerciales entre ambos países.

Por su parte, De León (2011) documenta un proceso de tránsito en Pedro de Alvarado - La Hachadura. En este paso fronterizo, los camiones de carga que entran de Guate-

mala a El Salvador reciben una revisión rápida en La Hachadura, y luego pasan a Pedro de Alvarado, donde la mayoría de controles fronterizos son ejecutados. El proceso opuesto es realizado para mercancías que entran a El Salvador de Guatemala. La tabla 5.1 muestra los pasos necesarios para completar los procesos de control fronterizo en cada país y el tiempo que éstos requieren.

**TABLA 5.1**

**TIEMPOS PROMEDIO DE DESPACHO PARA TRÁNSITOS EN LA FRONTERA PEDRO DE ALVARADO – LA HACHADURA**

Fase de proceso de control	Tiempo (minutos)	
	Guatemala (P.de Alvarado)	El Salvador (La Hachadura)
Control de ingreso	-	3
Revisión de documentos	10	10
Requerimiento de permisos	30	30
Aplicación de selectividad	5	-
Revisión física	5	-
Control de policía	-	<i>Hasta dos horas</i>
Confirmación /llegada a caseta	3	4
Control de salida	-	3
Subtotal tiempo de despacho	53	50 - 170
+ Congestión vehicular	<i>Hasta una hora</i>	
<b>Tiempo total de despacho</b>	<b>53-113</b>	<b>50- 230</b>

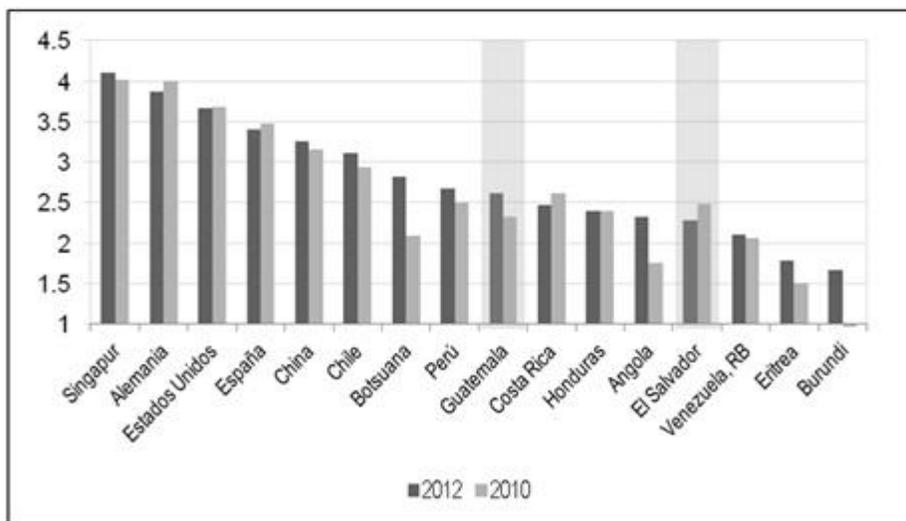
*Fuente: Elaboración del autor con datos de De León (2011)*

Como se muestra en la tabla 5.1, el tiempo promedio que toma al transporte de carga pasar de El Salvador a Guatemala es casi una hora, y este intervalo puede duplicarse al existir congestión vehicular en el paso fronterizo. La situación es mucho peor para las unidades de transporte que pasan de Guatemala a El Salvador, donde el control policial puede incrementar el período de despacho a casi cuatro horas. Estos períodos de tiempo se incrementarían aún más si existiese algún problema con los sistemas informáticos.

Por otro lado, existen índices que permiten comparar la eficiencia de los procesos de control fronterizo entre países. En el 2007, el Banco Mundial calculó un índice internacional que mide la eficiencia del despacho aduanero y control fronterizo. Los valores se basan en encuestas a diferentes entidades que evalúan la rapidez, simplicidad y predictibilidad de estos procesos. El gráfico 5.3 muestra los resultados de los dos últimos reportes para países seleccionados.

**GRÁFICO 5.3**

**“EFICIENCIA DEL DESPACHO ADUANERO”  
PARA PAÍSES SELECCIONADOS  
(1= Baja, 5= Alta)**



Fuente: Elaboración del autor con datos de Banco Mundial (2012 a).

El Salvador ocupó el lugar 114 de una lista de 155 países en el 2012, lo cual representa una caída vertiginosa del lugar 67 que alcanzó en el 2010. Según el estudio, las fuentes principales de atrasos incluían “solicitudes de pago informales” e “inspecciones físicas de la carga” (Banco Mundial, 2012 b). En contraste, Guatemala mostró una pequeña mejoría en los últimos dos años y ahora ocupa la posición 68.

El alto grado de ineficiencia de los procesos de control fronterizo en estos países incrementa de manera tangible los CTF para el sector privado y, en consecuencia, los precios de los productos para la población en general. Se estima que el costo directo asociado a ineficiencias en los procesos fronterizos en Centroamérica incrementa el precio final de los productos transados en la región hasta un 12% (Banco Mundial, 2013). Procurar una mejora sustantiva de esta situación a corto o mediano plazo es complejo debido a que muchos de los factores agravantes, como infraestructura inadecuada, corrupción, escasez de recursos y la falta de coordinación entre instituciones de control fronterizo (dentro de cada país y entre países) son problemas estructurales que requieren inversiones considerables y/o

medidas de acción con resultados no inmediatos.

Es importante tomar en cuenta que el incremento en eficiencia que traería la implementación de una UA entre El Salvador y Guatemala iría más allá de la facilitación del comercio entre ambos países. Una parte importante de las exportaciones salvadoreñas a Estados Unidos y Europa son viabilizadas por el Atlántico a través del puerto guatemalteco de Puerto Barrios. Además, la carretera principal de tránsito de mercancías que conecta a México y los países centroamericanos (conocida como Corredor Pacífico) llega a El Salvador a través del paso fronterizo Pedro de Alvarado-La Hachadura. Esto implica que, con el establecimiento de una UA con Guatemala, El Salvador mejoraría su acceso al mercado estadounidense y europeo (por vía portuaria) y al mercado mexicano y beliceño (por vía terrestre).

En resumen, los costos de transacción relacionados a los procesos de control fronterizo son significativos para la economía salvadoreña y afectan al sector privado, al sector público y a la población en general. La implementación de una UA eliminaría estos costos para transacciones comerciales y de tránsito con Guatemala (el socio comercial más importante de El Salvador después de Estados Unidos) y reduciría sustancialmente los costos de acceso a otros mercados, incluyendo el estadounidense, europeo y mexicano.<sup>17</sup> Por lo tanto, el incremento en

---

17. Debe considerarse que la eliminación completa de los controles fronterizos requeriría de la abolición de medidas de protección para los bienes establecidos en el Anexo “A” del TGIEC, y la armonización de las tarifas dispares establecidas en TLC por ambos países.

eficiencia y potencial generador de actividad económica de tal política representa grandes beneficios para El Salvador.

## 6. Conclusiones

Este estudio ha analizado el impacto esperado del establecimiento de una unión aduanera entre El Salvador y Guatemala en la economía salvadoreña, con base en las tres implicaciones principales de este proceso: el establecimiento de un AEC, la anulación de las RO y la eliminación de controles fronterizos para las mercancías que circulan entre ambos países. Esta sección resume las ideas principales de cada capítulo y brinda recomendaciones para estudios futuros.

El primer componente, el establecimiento del AEC, supone la armonización de tarifas NMF en 341 productos. El escenario tarifario propuesto se basa en los parámetros de armonización establecidos por El Salvador y los países de la región a través de las resoluciones del COMRIEDRE. Al estimar el impacto de la implementación de estas tarifas, cuatro sectores emergen como posibles perjudicados: los productores de aves, queso, carne y arroz. Sin embargo, después de realizar un análisis más profundo, solamente los sectores avícola y arrocero se encuentran en una posición vulnerable ante una reducción arancelaria. Por otro lado, el impacto positivo sobre los consumidores debido a la reducción de precios de estos productos,

así como la disminución del gasto fiscal asociado al control de la triangulación comercial, son sustanciales. Finalmente, estos sectores serán liberalizados por completo mediante la implementación del CAFTA-RD en los próximos años.

No se prevé que la anulación de RO tenga un efecto significativo en la economía salvadoreña. En primer lugar, la estructura de RO del MCC es sencilla y poco restrictiva en relación a otros acuerdos comerciales. Además, su relevancia en las líneas de producción nacional se redujo cuando el CAFTA-RD entró en vigencia. En consecuencia, las RO del MCC no distorsionan de manera sustancial la selección de factores de producción de las empresas salvadoreñas, por lo que no se espera que su anulación tenga efectos significativos en este sentido. Por otro lado, aunque las RO no son complejas, debido a la magnitud de comercio entre El Salvador y Guatemala, la eliminación de las mismas podría reducir considerablemente los costos administrativos y de cumplimiento asociados.

Finalmente, la eliminación de controles fronterizos reduciría significativamente los costos de transacción para las mercancías comercializadas entre El Salvador y Guatemala. Una serie de factores que incluyen infraestructura inadecuada, sistemas informáticos deficientes y poco coordinados, personal poco capacitado y un alto grado de corrupción (entre otros factores) resultan en procedimientos de control fronterizo alta-

mente ineficientes e impredecibles. Esta situación trae consecuencias negativas para el sector privado y público, cuyos resultados finales recaen en la población nacional a través de precios más altos por los productos transados. La implementación de la UA eliminaría los costos de transacción fronterizos para el intercambio de bienes con Guatemala (el segundo socio comercial más importante de El Salvador) y facilitaría el transporte de las mercancías salvadoreñas que se canalizan a través de Puerto Barrios (principalmente hacia Estados Unidos y Europa), así como el comercio terrestre con México y Belice. Sin embargo, la abolición completa de controles fronterizos requeriría la liberalización de los productos contenidos en el Anexo "A" del TGIEC y la armonización de diferencias arancelarias establecidas en los TLC con otros países, cuyos efectos no han sido analizados en este estudio.

En resumen, se espera que los beneficios provenientes de (i) la reducción de precios de productos e insumos para consumidores y empresas, (ii) la disminución de costos administrativos y de cumplimiento, y (iii) el incremento en eficiencia y predictibilidad en el comercio de mercancías (entre otros factores) superen con creces el efecto negativo en un número reducido de productores nacionales que se verían afectados por una reducción arancelaria.

Aún existen temas que deben ser analizados con profundidad. En

primer lugar, es importante estimar el impacto en la economía salvadoreña de la liberalización de los productos establecidos en el Anexo "A" del TGIEC y la armonización de las tarifas contempladas en los TLC de ambos países. Estas medidas son necesarias para eliminar por completo los controles fronterizos para el comercio entre El Salvador y Guatemala. Además, es necesario determinar el nivel esperado de compatibilidad de la política económica exterior de ambos países. Esto último determinará si el establecimiento de una unión aduanera será beneficioso en tanto incrementa el poder de negociación ante actores externos, o constituirá un obstáculo en la implementación de políticas de comercio exterior para ambos países.

## Referencias

Ángel, A. (2010), "Evaluación de los Convenios de Comercialización, Contingentes y FOCAGRO", Manuscrito sin publicar, extraído de: <http://amyangel.webs.com/convenios.pdf>, el 22/06/2012.

\_\_\_\_\_ (2011), "¿Triangulación de arroz? Una señal de desarmónización en la política externa común", documento del blog "Rumiando sobre el Agro", extraído de <http://amyangel5.wordpress.com/2011/10/03/arroztri/> el 07/06/2012.

- \_\_\_\_\_ (2012), Economista Sénior en temas de agricultura, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. Entrevista realizada el 21 de junio.
- Banco Mundial (2012 a), Base de datos *World Development Indicators*, abril 2012, versión en línea.
- \_\_\_\_\_ (2012 b), "*Domestic LPI, Environment and Institutions: El Salvador 2012*", [http://pisurvey.worldbank.org/domestic/environment\\_institutions/2012/C/SLV](http://pisurvey.worldbank.org/domestic/environment_institutions/2012/C/SLV), accesado el 25 de junio de 2012.
- \_\_\_\_\_ (2012 c), "*Logistics in Central America : the Path to Competitiveness - Summary Document*", Washington D.C. : Banco Mundial
- \_\_\_\_\_ (2013) "Trade Logistics in Central America – A Survey of Recent Analytical Work Sponsored by the World Bank", [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/06/000356161\\_20130206143756/Rendere d/PDF/751580WP0Trade0Box374320B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/06/000356161_20130206143756/Rendere d/PDF/751580WP0Trade0Box374320B00PUBLIC0.pdf), accesado el 30 de julio de 2013
- Arévalo, R. (2003), "Situación Actual de la Ganadería Bovina de Pequeños Productores en El Salvador", San Salvador, El Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG.
- BANGUAT (Banco de Guatemala) (2012), Base de datos económica y financiera, mayo 2012, versión en línea. BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador) (2012 a), Base de Datos de Comercio Exterior, abril 2012, versión en línea.
- \_\_\_\_\_ (2012 b), Base de Datos Económica- Financiera, abril 2012, versión en línea.
- Benavides, H. y Herrera, D. (2007), "El Entorno Comercial Internacional del Sector Avícola Centroamericano", San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
- Bidart, M. (2007), "Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Avícola y sus Condiciones de Competencia en El Salvador", En Estudios Sectoriales de Condiciones de Competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador 2006-2010, San Salvador, El Salvador: Superintendencia de Competencia de El Salvador, pp. 5-30.
- CAMAGRO (Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador) (2006), "Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador", San Salvador, El Salvador.
- CIA (*Central Intelligence Agency*) (2012), Base de datos *The*

- World Factbook*, mayo 2012, versión en línea.
- COMRIEDRE (Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional) (1996), "Resolución No. 26-96 (COMRIEDRE IV)", Guatemala, Guatemala.
- Contreras, C. (2006), "Piden activar arancel 164% importación carne de pollo", La Prensa Gráfica, agosto 11.
- Cordero Salas, P. (2005), "El Comercio Internacional de Carne Bovina en Centroamérica", San José, Costa Rica: Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial, SIDE.
- De León, E. (2011), "Evaluación de Régimen de Tránsito Internacional Terrestre de Mercancías en los Países de Centroamérica", Guatemala, Guatemala: Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), "Centroamérica: Resultados de las negociaciones en el CAFTA sobre productos agropecuarios sensibles" México D.F., México.
- \_\_\_\_\_. (2011), "Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica", México D.F., México.
- Estevadeordal, A., Harris, J. y Suominen, K. (2009), "*Multilateralizing Preferential Rules of Origin around the World*", IDB Working Paper No. IDB-WP-137, Washington D.C.
- Flores, R. y Guth, G. (2012), Negociador de Acuerdos Comerciales y Coordinadora de Integración Económica en el Ministerio de Economía de El Salvador. Entrevista realizada el 17 de abril.
- Gamarro, U. (2012), "Empresarios, preocupados", Prensa Libre, mayo 9.
- Georges, P. (2007), "*Toward a North American Customs Union. Rules of Origin Liberalization Matters More than a Common External Tariff for Canada*" Universidad de Ottawa, Departamento de Economía, Working Paper #0704E, Ottawa, Canada.
- Harris, J. (2007), "*Measurement and Determinants of Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*", Disertción de Doctorado, Universidad de Maryland, College Park.
- Hernández, A. (1994), "La integración de Centroamérica: Desde la Federación hasta Nuestros Días", San José, Costa Rica: Editorial del Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Hernández, G. (2011), "Burocracia persiste en trámites aduanales", El Diario de Hoy, julio 21.

- Kee, H.L., Nicita, A. y Olarreaga, M. (2008), "*Import Demand Elasticities and Trade Distortions*", *Review of Economics and Statistics*, 2008, vol. 90, no. 4, pp. 666-682.
- Krishna, K. (2005), "*Understanding Rules of Origin*", *NBER Working Paper* No. 11150, Cambridge, Massachusetts.
- Krueger, A. (1995), "*Free Trade Agreements versus Customs Union*", *NBER Working Paper* No. 5084, Cambridge, Massachusetts.
- López, J.C.(2012) Gerente de Inteligencia de Mercado en la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador . Entrevista realizada en junio 29.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador) (2011), Base de datos de producción y consumo de carne bovina. Enero 2011.
- Marques, J.S. (2005), "*El Salvador-Poverty and Social Impact Analysis of DR-CAFTA: A Partial Equilibrium Estimate of the Treaty's Welfare Impact on the Salvadoran Population*", *World Bank Working Paper* No. 34069, Washington D.C.
- Menchú, M.T., y Méndez, H. (2011), "Análisis de la situación alimentaria en El Salvador" Guatemala, Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, INCAP.
- MINEC (2011), Base de datos del Sistema Arancelario Centroamericano (5ta Enmienda), diciembre 2011, versión en línea.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Estado de la Situación del Proceso de Ratificación del Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre Guatemala y El Salvador", Manuscrito sin publicar.
- Mirus, R. y Rylska, N. (2001), "*Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions*", Edmonton, Canadá: *Western Centre for Economic Research*.
- Pastrán, R. (2011), "Nuevo Servicio promete reducir costos aduaneros", *La Prensa Gráfica*, diciembre 12.
- Portillo, M. (2012), "Buscan Mayor Integración Aduanera", *La Prensa Gráfica*, junio 5.
- Puga Carbajo, J. (2005), "Informe Plan de Inversiones Aduanas Periféricas y Limitación en las Aduanas Intrarregionales", Manuscrito sin publicar, extraído de:  
<http://www.sieca.int/publico/CONSUAC/documentos/informes/Plan%20de%20Inversion>

es%20en%20Aduanas%20Periferi-  
cas%20Juan%20Manuel%20Puga.pdf on 16/06/2012

- Quintanilla, L. (2010), "El Salvador logra reducir tiempos en trámites aduanales", La Prensa Gráfica, noviembre 15.
- Rodríguez Manzano, I (2002), "El Proceso de Integración Centroamericana: Entre el Agotamiento y la Revitalización", Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- SICE (Sistema de Información de Comercio Exterior) (2012), "Central American Common Market: Background on the Central American Integration and References", [http://www.sice.oas.org/SICA/bkgrd\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/SICA/bkgrd_e.asp), accesado el 15 de mayo de 2012.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2012 a), Base de datos de comercio centroamericano, mayo 2012, versión en línea.
- Superintendencia de Competencia (2009), "Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Arrocera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador", en Estudios Sectoriales de Condiciones de Competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador 2006-2010, San Salvador, El Salvador: Superintendencia de Competencia de El Salvador, pp. 111-144.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Estudio sobre Condiciones de Competencia del Sector de Quesos en El Salvador" Sector Agroindustria e Insumos, en Estudios Sectoriales de Condiciones de Competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador 2006-2010, San Salvador, El Salvador: Superintendencia de Competencia de El Salvador, pp. 185-311.
- UNCTAD (2007), "Trade and Development Report, 2007", Ginebra, Suiza.
- Velasco, S. (2012), "Transporte de carga denuncia anomalías en Guatemala", Diario El Mundo, junio 4 ◇