

crecer

Crecimiento Economico Equitativo Rural

91 Avenida Norte #707 Col Escalon San Salvador Tel (503) 264-2012 264 2009 Internet crectech@ejje.com

***HACIA UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION
COMERCIAL PARA EL SALVADOR***

Proyecto **crecer**
Contrato No 519-C-00-94-00154-00

A traves de
Chemonics International Inc

Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID)
El Salvador

Por
Rigoberto Stewart

Octubre 1998

HACIA UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN COMERCIAL PARA EL SALVADOR

Rigoberto Stewart*

*Presidente del
Instituto para la Libertad y el Análisis de Políticas Públicas
Apartado 329-4050
Alajuela, Costa Rica
Telefono (506) 438-2462
Fax (506) 438-2444
E-mail stewart@solracsa.co.cr

NOTA PARA EL LECTOR

Desde finales de la década de 1980, el gobierno de El Salvador ha venido ejecutando una serie de reformas con el fin de reorientar la economía hacia el mercado externo y a la vez lograr mayor competitividad internacional. Como parte de ese proceso, se iniciaron negociaciones a nivel regional con el fin de firmar tratados de libre comercio (TLC) con Colombia-Venezuela y México. Más recientemente el gobierno ha expresado públicamente su disposición para negociar TLC parecidos con países como Panamá, República Dominicana y Chile, además de manifestar interés por una adhesión al tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA) o eventualmente negociar un TLC con Estados Unidos.

No obstante el interés manifiesto, el gobierno no cuenta con una estrategia definida de negociación comercial. Ante esta realidad, se le pidió al consultor realizar este estudio con el fin de señalar posibles errores y aportar elementos necesarios para diseñar una estrategia de negociación comercial que logre el mayor beneficio para la población salvadoreña.

El consultor contó con solo 15 días hábiles para realizar el trabajo, de manera que este estudio es muy preliminar, constituye apenas una mirada rápida, una visión panorámica de la situación. Con más tiempo, se hubiera podido esbozar una estrategia completa de negociación y profundizar en los cálculos utilizados para respaldar los argumentos presentados. Por ejemplo, se hubiera podido estimar ganancias y pérdidas para los distintos grupos producto de la apertura comercial, afinar otros cálculos hechos, determinar los rubros en los cuales El Salvador cuenta con ventaja comparativa, profundizar en el análisis de los productos o rubros que los salvadoreños comercializan ahora y que pudieran comercializar en el futuro. Estas y otras estimaciones quedarán para otro estudio.

No obstante lo anterior, el estudio señala los errores de enfoque y aporta conclusiones generales que serán útiles para encarar las futuras negociaciones.

Dr. Rigoberto Stewart

AGRADECIMIENTOS

El autor desea expresar su profundo agradecimiento a los siguientes funcionarios de la OAPA del Ministerio de Agricultura por la invaluable colaboración brindada Dr Abraham Mena, Lic Max Anaya, Ing Enrique Aguilar, Ing Carlos Orellana También desea extender su apreciación a la Lic Alma Sonia Nuila del Ministerio de Economía por su paciente, abnegada y desinteresada colaboración, y al Ing Eduardo Murillo de la Destiladora Salvadoreña S A de C V, por la entrevista brindada El Dr Hugo Ramos y el personal del proyecto CRECER, en especial la Sra Milagros Merino y el Sr Luis Melgar, brindaron apoyo en todo momento A ellos, mi gratitud

Dr Rigoberto Stewart

RESUMEN EJECUTIVO

Este corto y preliminar estudio tenía como objetivo proveer a las partes interesadas algunos elementos (criterios, herramientas) que les permita articular una estrategia de negociación comercial coherente, inteligente y beneficioso para el país. Se limitó solo al sector agropecuario y abordó los temas solo en relación con el TLC con México y algunos aspectos de la conformación de los bloques CA-3 y MCCA.

El sector agropecuario genera el 14 por ciento del PIB salvadoreño (1997) y en forma ampliada con la agroindustria se convierte en el principal sector de la economía nacional, aportando el 32,2 por ciento del PIB. En 1996, el 31,7 por ciento de la población salvadoreña trabajó en actividades agropecuarias, pero en el área rural la proporción llegó al 65 por ciento. Pese a su importancia, el sector ha experimentado un estancamiento relativo, el cual se manifiesta en forma de una tasa de crecimiento menor que el promedio de la economía en los últimos años. Durante 1991-97 creció a una tasa promedio de solo 1,2 por ciento anual, mientras que el comercio lo hacía a 6,8 por ciento y el sector financiero a 16,4 por ciento. También ha perdido importancia comercial, pasando de aportar el 70 por ciento de las exportaciones entre 1981 y 1985 a 28 por ciento entre 1990 y 1995 con predominancia de los productos agrícolas tradicionales. En 1997, estas llegaron a US\$603 millones, lo que representó el 56,3 por ciento de las exportaciones agrícolas (CDR, 1998).

Cinco rubros dominan la producción agrícola por área (maíz es el más fuerte de todos) y los rendimientos son realmente bajos, en especial el de los granos. De acuerdo con las estimaciones de los índices de ventaja comparativa, efectuadas por Ramos et al., los productores salvadoreños no tienen ventaja comparativa en la producción de estos rubros. Como consecuencia del mal uso de los recursos y de las políticas que promueven esos rubros, en El Salvador hay mucha pobreza, especialmente en el área rural, donde los pobres superan el 60 por ciento y los pobres extremos, el 30 por ciento. Producto de esta realidad, la desnutrición infantil se ha convertido en un grave

problema de salud pública, afectando a entre 16 por ciento y 30 por ciento de los menores de cinco años, según las zonas

La oportunidad que se le presenta a El Salvador de llevar a cabo negociaciones comerciales con México y otros países podría ser aprovechada de dos maneras para aliviar la angustiante y omnipresente pobreza. Una, estimulando la especialización del sector agropecuario en los rubros en los cuales se cuenta con ventaja comparativa, y dos, permitiendo y estimulando la importación de alimentos baratos. Sin embargo se ha optado por lo contrario. La meta de las negociaciones comerciales ha sido proteger la producción de precisamente los rubros en los cuales no se tiene ventaja comparativa. Además, hay una grave omisión: las posibles ganancias de los consumidores (la mayoría es pobre) y del país son totalmente ignoradas durante el proceso. De esta forma, da la impresión de que se hace todo lo posible para perpetuar el estancamiento agrícola y la pobreza.

No hay duda sobre lo que se debe hacer. El libre comercio puede contribuir mucho para facilitar el desarrollo agropecuario y romper el círculo vicioso de la pobreza. Pero para aprovechar esta capacidad, el enfoque tiene que ser distinto, no puede ir en contra de los fundamentos básicos del comercio internacional, no ha de ser mercantilista. Lo más conveniente para la sociedad salvadoreña como un todo sería descubrir los rubros en los que se cuenta con ventaja comparativa, especializarse en ellos, e intercambiarlos por productos que otros producen ventajosamente. Para facilitar esta transición, sería conveniente diseñar una estrategia que permita compensar de alguna manera a los que perderían con el cambio.

CONTENIDO

	No Pag
RESUMEN EJECUTIVO	vii
1 INTRODUCCION	1
2 ASPECTOS CONCEPTUALES Y ETICOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL	4
El Principio Basico	4
Politica Comercial y Bienestar Social	7
Proteccionismo y Pobreza	7
Libre Comercio y Riqueza	9
El Ejemplo Panameño	11
Etica y Politica Comercial	12
¿Es Aceptable el Subsidio al Exportador?	14
Lacros Mercantilismo Feudal en Centro America	15
El Mercado Internacional y los Subsidios en Paises Desarrollados	16
El Precio internacional	16
Los Subsidios	18
3 SITUACION ACTUAL DE EL SALVADOR	22
Pobreza en El Salvador	22
Produccion Agropecuaria	24
Comercio Internacional de Productos Agropecuarios	27
Exportaciones	27
Importaciones	28
Apertura Comercial	29
Subsidios	31
Barreras No-Arancelarias	32
Ventajas Comparativas de El Salvador	32
4 LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON MEXICO	34
Relacion Comercial Actual	34
Barreras Comerciales Actuales	38
Propuestas y Negociaciones Comerciales	38
Acuerdo de Alcance Parcial (AAP)	38
Tasa Base	39
Plazos y Modalidades de Desgravacion	39
Observaciones Sobre Plazos y Modalidades	40
Otras Consideraciones de Acceso	40

Análisis de Propuestas Específicas	41
La Negociación del TLC	47
Conclusiones Sobre el TLC con México	49
5 BLOQUES REGIONALES Y NEGOCIACIONES COMERCIALES	50
Bloques Regionales	50
Estrategias de Negociación Comercial Opciones	51
Negociar Como Centroamérica o CA-3	51
Negociar Solo	52
Apertura Comercial Unilateral VS Negociaciones Comerciales Bilaterales o en Bloque	53
6 CONCLUSIONES	56
BIBLIOGRAFIA	56
ANEXO A CUADROS	59
ANEXO B ¿PEQUEÑO AGRICULTOR O PEQUEÑO CONSUMIDOR?	64

LISTA DE CUADROS

Cuadro 2 1	Produccion de vino y arroz, segun dotacion de mano de obra	6
Cuadro 2 2	Panama Uso del recurso agropecuario en 1996	12
Cuadro 2 3	Panama Uso potencial del recurso agropecuario	12
Cuadro 3 1	Tasa de crecimiento promedio de salarios minimo reales en el sector agropecuario	23
Cuadro 3 2	Produccion agropecuario en 1996-97 principales rubros	24
Cuadro 3 3	Indices de produccion de diversos rubros agropecuarios 1997 (1978=100)	25
Cuadro 3 4	Porcentaje de produccion en terrazas de ladera por tipo de cultivo, 1991	26
Cuadro 3 5	Cambios en las principales fuentes de divisas	26
Cuadro 3 6	Distribucion de las fracciones arancelarias de los primeros 24 capitulos 1997	30
Cuadro 3 7	Monto de importaciones segun arancel	31
Cuadro 3 8	IVC para varios rubros agropecuarios	33
Cuadro 4 1	Importaciones agropecuarias salvadoreñas desde Mexico total para 1993-97	35
Cuadro 4 2	Exportaciones agropecuarias salvadoreñas a Mexico total para 1993-97	35
Cuadro 4 3	Exportaciones a Mexico, por partidas arancelarias (1997)	36
Cuadro 4 4	Importaciones desde Mexico, por partidas arancelarias (1997)	37
Cuadro 4 5	Propuestas de desgravacion de El Salvador y Mexico	43
Cuadro 4 6	Productos de importacion neta	44

LISTA DE GRAFICOS

Grafico 2 1	El excedente del productor	8
Gráfico 2 2	El excedente del consumidor	9
Grafico 2 3	La suma de excedentes	10
Grafico 2 4	Area de bienestar	10
Grafico 2 5	Dos areas de bienestar	11
Grafico 3 1	Composicion de las exportaciones de El Salvador	27
Grafico 3 2	Composicion de las exportaciones agropecuarias 1987 y 1997	27
Grafico 3 3	Composicion de las importaciones de El Salvador 1987 y 1997	28
Grafico 3 4	Composicion de las importaciones agropecuarias 1987 y 1997	28
Grafico 3 5	Comercio de El Salvador por procedencia y destino 1997	29

1 INTRODUCCION

Desde finales de la decada de 1980, el gobierno de El Salvador ha venido ejecutando una serie de reformas con el fin de reorientar la economia hacia el mercado externo y a la vez lograr mayor competitividad internacional. En punto al comercio exterior, la reforma se concentro al principio en la reduccion de barreras comerciales de todo tipo. Posteriormente se comenzo a incorporar otros aspectos, tales como el relanzamiento y perfeccionamiento del proceso de integracion economica centroamericana, la adhesion del pais al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la participacion en la Ronda Uruguay que culmino con la creacion de la Organizacion Mundial del Comercio (OMC). Tambien se iniciaron negociaciones a nivel regional con el fin de firmar tratados de libre comercio (TLC) con Colombia-Venezuela y Mexico. Más recientemente el gobierno ha expresado publicamente su disposicion para negociar TLC parecidos con paises como Panama, Republica Dominicana y Chile, ademas de manifestar interes por una adhesion al tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA) o eventualmente negociar un TLC con Estados Unidos.

No obstante el manifiesto interes, los avances en el desarrollo de la agenda señalada han sido hasta el momento muy limitados. Las actividades se han concentrado en la reactivacion del MCCA y la ratificacion del acta final de la Ronda Uruguay del GATT. Las otras negociaciones de tipo bilateral y multilateral o no se han iniciado o han sido interrumpidas, por lo que no se ha concretado ningun TLC, con excepcion de Republica Dominicana con quien se firmo sin antes definir una serie de elementos cruciales. Ademas, este ultimo tratado contiene infinidad de excepciones que han limitado mucho su capacidad de crear comercio.

El gobierno de El Salvador reconoce el rezago y las dificultades, pero pretende intensificar sus acciones para posibilitar, en 1999, la firma de un TLC con Estados Unidos o la adhesion al NAFTA, junto con el resto de paises de Centro America, como parte de una estrategia a nivel regional para lograr una integración efectiva a los

mercados internacionales. En este sentido, se ha comprometido a llevar a buen término la negociación del TLC con México (la cual había permanecido estancada desde mediados de 1994) para finales de 1998 o principios de 1999.

Las autoridades consideran que uno de los factores que ha impedido el avance es la falta de experiencia y financiamiento institucional apropiado para proporcionar el apoyo necesario al equipo negociador oficial del Ministerio de Economía. En parte, esta es la razón por la cual no se cuenta con una estrategia de negociación que le reditue el mayor beneficio posible de las oportunidades que se le presentan. Tampoco se le ha dado respuesta a una serie de interrogantes medulares, como por ejemplo: ¿son beneficiosos los TLC? ¿Es necesario obtener concesiones especiales cuando el potencial económico del futuro socio comercial es mayor o el socio es más desarrollado? En las negociaciones, ¿se deben tomar en cuenta las consideraciones éticas? Para evaluar la verdadera conveniencia de los tratados, ¿deben las autoridades tomar en cuenta los potenciales beneficios de los consumidores o solo deben velar por los intereses del sector productivo? El formar parte del CA-3 o MCCA ¿genera beneficios reales o es más costoso en términos de la desviación del comercio? Dadas las dificultades para conformar un verdadero MCCA o un verdadero CA-3, ¿le conviene a El Salvador negociar los tratados solo? Dada la composición de productos que ambos producen y exportan ¿es beneficioso un TLC con México?

Este corto y preliminar estudio tiene como objetivo explorar algunas de estas interrogantes con el fin de proveer a las partes interesadas dentro del país algunos elementos (criterios, herramientas) que les permita articular una estrategia de negociación coherente, inteligente y beneficioso para el país. El estudio se limitará solo al sector agropecuario y abordará los temas solo en relación con el TLC con México y algunos aspectos de la conformación de los bloques CA-3 y MCCA.

En el siguiente capítulo se hace una revisión de algunos elementos y principios básicos del comercio internacional, tanto éticos como económicos. En el capítulo 3 se explora la situación de la producción y el comercio agropecuario de El Salvador, en el cuatro se analizan los detalles del TLC con México, el cinco discute las opciones de

negociacion comercial, tanto desde el punto de vista de la conformacion de grupos como desde el economico o de bienestar social En el capitulo 6 se presentan algunas conclusiones

2 ASPECTOS CONCEPTUALES Y ÉTICOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Desde tiempos inmemoriales, el hombre ha estado consciente de los beneficios derivados de las relaciones comerciales entre individuos. Se le atribuye a David Ricardo el haber desarrollado la teoría o modo de explicar como se derivan beneficios mutuos y se incrementa el bienestar de todos los participantes a través de la especialización y el intercambio. No obstante, los tratados comerciales que se negocian y firman en nuestro tiempo, mucho después de Ricardo, tienden no solo a ignorar sino a ir en contra de los principios básicos y éticos tan lucidamente desarrollados. Además de responder a algunos de los interrogantes señalados en el capítulo anterior, el propósito de este capítulo es revisar algunos de esos conceptos y principios básicos del comercio internacional con el fin de crear el marco dentro del cual se analizará y evaluará la actual negociación comercial que llevan a cabo El Salvador (CA-3) y México.

El Principio Básico

En Latinoamérica es muy común justificar el proteccionismo agropecuario, aduciendo que los productores no tienen otras opciones de producción, que en sus tierras solo pueden cultivar lo que están produciendo y que sin protección irían a una quiebra segura, originando desempleo y otros males. Casi siempre se añade como variante del argumento, que el país (entiéndase, los productores) no tienen ventaja en la producción de ningún cultivo y, por tanto, toda la producción o los productores deben ser protegidos. ¿Cuanta verdad hay en este argumento? Veamos lo que señala la teoría.

En cuanto a procesos productivos se refiere, hay dos tipos de ventajas: *la absoluta* y *la comparativa*. Una región o país puede tener desventaja absoluta en todo lo que produce, pero siempre tendrá ventaja comparativa en la producción de uno o

muchos bienes. Tomemos como ejemplo, el caso de dos países que producen *arroz* y *vino*. Para simplificar, asumamos que el uso de la mano de obra constituye el único costo de producción y que en el **país A** cada tonelada métrica (tm) de arroz requiere 1 000 unidades de mano de obra (jornales), y cada barril de vino requiere también 1 000 unidades de mano de obra. En el **país B** cada tm de arroz requiere 2 000 jornales y cada barril de vino, 1 500. Queda claro que el **país A** goza de una ventaja absoluta en la producción, tanto de arroz como de vino, y el **país B**, una desventaja absoluta en la producción de ambos bienes. Pero, ¿qué hay de los términos relativos? Obsérvese que es comparativamente más barato producir arroz en A que en B, y vino en B que en A. ¿Por qué? Porque en el **país A**, el costo de producción de una tm de arroz es equivalente a un barril de vino (1 000 jornales/1 000 jornales), en tanto que en el **país B**, ese costo es equivalente a 1,33 barriles de vino (2 000 jornales/1 500 jornales). Con base en estos costos, se diría que el **país A** tiene una *ventaja comparativa* en la producción de arroz, pero no de vino, a pesar de tener una ventaja absoluta en la producción de ambos bienes. En el caso del vino, cada barril producido en el país A, tiene un costo equivalente a 1 tm de arroz (1 000 jornales/1 000 jornales), mientras que cada barril de vino producido en B, tiene un costo equivalente a 0,75 tm de arroz (1 500 jornales/2 000 jornales). Por eso, el **país B** tiene una *ventaja comparativa* en la producción de vino, a pesar de tener desventaja absoluta en la producción de ambos bienes. Ahora, ¿de qué le sirve a un país poseer una ventaja comparativa, si en términos absolutos tiene total desventaja? Se puede demostrar, fácilmente, que para una determinada dotación de mano de obra, si el **país A** se especializa en la producción de arroz y el **país B** en la producción de vino, y luego intercambian, los dos países tendrían más arroz o más vino (y al menos igual cantidad del otro) disponibles para el consumo que si fuesen autosuficientes en los dos productos. Este resultado se puede constatar en el Cuadro 2.1

Hay dos aspectos sobre este principio que merecen ser destacados. El primero es que a mayor diversidad, mayor posibilidad de beneficio mutuo. Algunas circunstancias personales, tales como habilidad, interés, conocimientos, actitud,

preferencias, capital y ubicación geográfica, además de otras como clima y calidad de suelo varían mucho de individuo a individuo y a través de regiones, dotando a cada persona de condiciones óptimas para ciertas actividades. Ahora, cuantas más personas intervengan y más variadas sean sus circunstancias, mayores serán las posibilidades de incrementar el nivel de bienestar para todos a través de la especialización y el intercambio. El nivel de bienestar que pudiesen alcanzar dos personas con circunstancias parecidas, condenadas a

intercambiar pocos productos (arroz y carne) solamente entre ellas, es muy inferior al que lograrían si tuviesen la oportunidad de intercambiar con miles de personas cuyas circunstancias fueran diferentes a las suyas y que produjeran bienes también distintos (leche, uvas, frijol, legumbres, etc.)

El segundo es la universalidad y aplicación del principio. Por sus evidentes bondades, este principio elemental ha sido aceptado a toda escala. Se ha aceptado a escala personal. Por ejemplo, muchos individuos han decidido especializarse en medicina, periodismo, educación, fontanería, agricultura, para trocar sus bienes o servicios por los de otros. El médico troca sus servicios por los del carnicero, panadero, fabricante de automóviles o chofer de autobús. Dicho galeno no es a la vez fontanero, fabricante de autos o carnicero. También se ha aceptado en el ámbito distrital, cantonal, provincial y regional. Ningún distrito, cantón o provincia de cualquier país produce todo

Cuadro 2 1 Producción de vino y arroz, según dotación de mano de obra

Detalle	Pais A	Pais B	Total
Jornales	30 000	60 000	
Máximo arroz	30 tm	30 tm	
Máximo vino	30 b	40 b	
Bajo autosuficiencia y 50% a cada rubro			
Arroz	15 tm	15 tm	30 tm
Vino	15 b	20 b	35 b
Bajo especialización e intercambio			
Arroz	30 tm	0 tm	30 tm
Vino	0 b	40 b	40 b
Fuente: Elaborado por el autor			

lo que consume. Se especializan e intercambian. Una provincia produce café, otra, melones o camarón. Intercambian. La Región Norte produce arroz, maíz, carne de res, la Región Sur, cebollas, tomate, cocinas, refrigeradoras. Intercambian sin ninguna restricción. ¿Qué sucede entonces a escala de país? ¿Por qué no ocurre lo mismo? ¿Por qué el principio económico (y de sentido común) es tan claro y funciona tan bien en todos los otros ámbitos, excepto en este? Obviamente, el problema no es el principio, el cual aplica de igual modo para todas las escalas, incluyendo la mundial. El problema es enteramente político. Este es el ámbito o la escala en la cual operan estos individuos. El límite del país es el límite de su área de acción. Si mañana El Salvador se unificara con Guatemala, todo el problema de tipo comercial que ahora existe entre esos dos países desaparecería, y los productos de Quetzaltenango entrarían en Morazán sin causar ningún desastre (todo lo contrario). Ahora, si en un futuro próximo, La Libertad se separara administrativamente del resto del país, inmediatamente se empezarían a tomar medidas con el fin de evitar el libre intercambio entre el resto de El Salvador y esa región autónoma. Se alegraría que los agricultores de La Libertad van a arruinar a los productores salvadoreños, que el libre intercambio empobrece. Pero, si fuese así ¿por qué no lo hace antes de la separación? Lo económico no variaría, solo lo político.

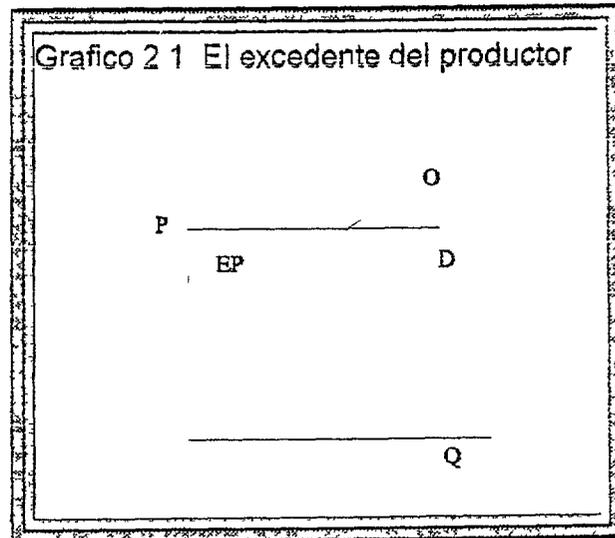
Política Comercial y Bienestar Social

De acuerdo con lo antes señalado, la política comercial de un país puede ser crucial para el bienestar de sus habitantes y, como se constatará pronto, cuanto más pequeño el país, más crucial es. A continuación se utiliza el paradigma económico de la oferta y demanda para explicar cómo se genera la pobreza o la riqueza con base en el comercio internacional.

Proteccionismo y Pobreza

El proteccionismo consiste en erigir barreras para impedir que los productos de otro país compitan en iguales términos con los que se producen localmente. Esta política económica es muy popular en América Latina, en especial en los países más pobres.

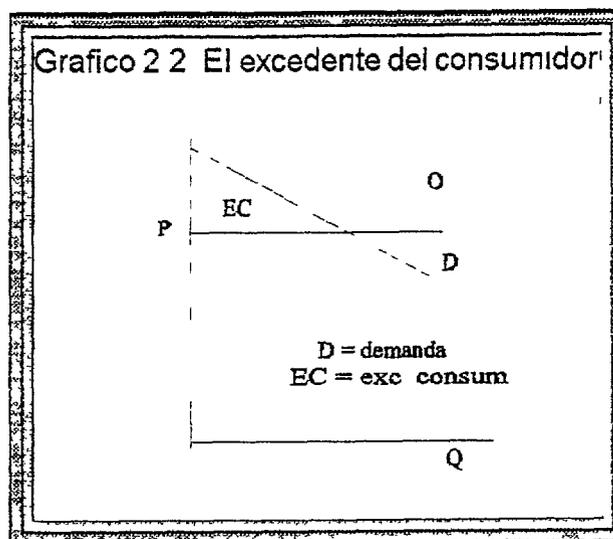
Hay varias formas de interpretar la motivación del proteccionismo como política económica. En algunos casos, se puede deducir que el objetivo de dicha política es maximizar la producción de algunos bienes o, al menos, alcanzar cierto nivel de producción. Este es el caso de los países que aún claman por un alto grado de autosuficiencia alimentaria.



En otros, la interpretación sería que las autoridades persiguen el objetivo de maximizar los ingresos de los productores, y no la producción. Una tercera, más inteligente, sería que lo pretendido por los gobernantes sea la maximización de las utilidades --no del ingreso bruto-- de los productores. En la jerga económica, esas utilidades son conocidas como el **excedente del productor (EP)**, el cual consiste en la diferencia entre el precio que recibe por equis cantidad del producto y lo que invierte para producir esa cantidad. Por ejemplo, si invierte S/ 10 000 para producir 200 unidades de Z, y el precio que recibe por unidad es de S/ 125, su excedente sería de S/ 15 000. De ahí que cuanto más alto sea el precio (todo lo demás constante), mayor es el excedente del productor. Para cualquiera que tenga algún conocimiento de economía, la curva de oferta, O, del **Gráfico 2 1** representa los costos de producir cantidades crecientes del bien, P, el precio único que reciben los productores, y el área EP, el excedente de los

productores en ese mercado. Ahí se nota claramente que cuanto más sube la línea P sin que la curva de oferta cambie, mayor es el área EP.

Esta peculiar política, tan popular en América Latina, tiene el gran inconveniente de ignorar por completo a los consumidores. Si no existiera el sesgo anticonsumidor, los gobernantes incluirían en el esquema a los consumidores, e inmediatamente se percatarían de un hecho crucial que los proteccionistas prefieren ignorar: cada vez que sube el precio, el



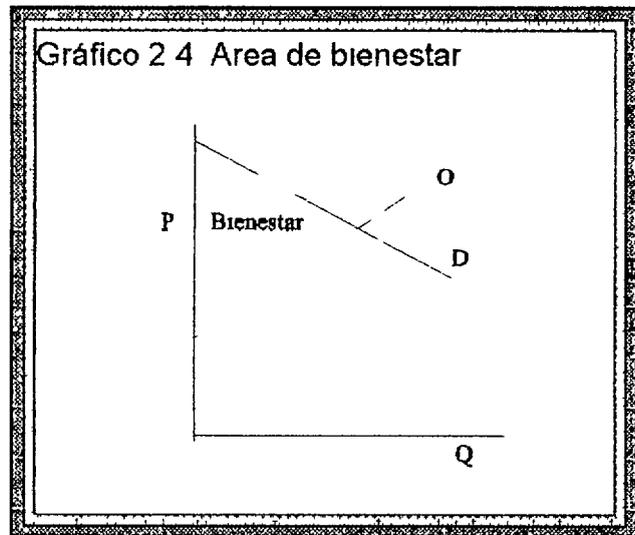
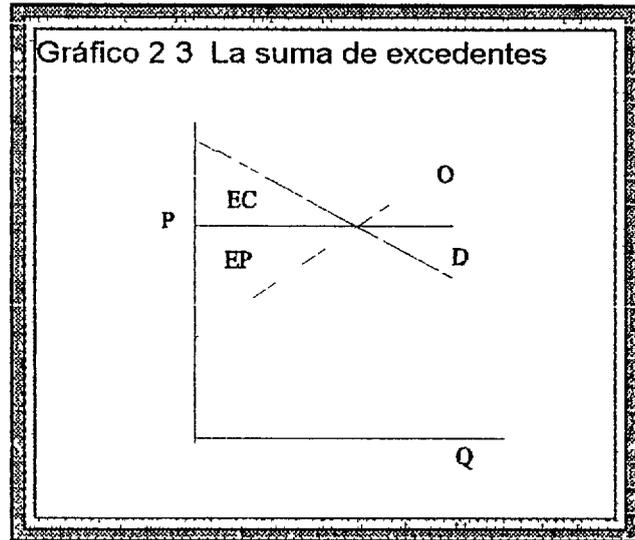
productor se favorece, su excedente (EP) o bienestar aumenta, pero el consumidor pierde, el *excedente del consumidor* (EC) o su bienestar disminuye. El excedente del consumidor consiste en la diferencia entre lo que está dispuesto a pagar por una determinada cantidad del bien Z, y lo que le cuesta esa cantidad. Por ejemplo, si el consumidor está dispuesto a pagar S/ 1 000 por 10 unidades de Z, pero el precio de cada unidad es S/ 50, su excedente sería S/ 500. Para el que tenga algún conocimiento de economía, la curva de demanda, D, en el **Gráfico 2 2**, representa los precios que los consumidores están dispuestos a pagar por cantidades crecientes del bien Z. P es el mismo precio del **Gráfico 2 1**, el que tendrían que pagar en el mercado (independientemente de la cantidad adquirida), y el área EC representa el excedente de los consumidores. Ahí se observa claramente que cuanto más sube el precio más se reduce el área EC.

Como el mercado para cada producto está conformado por productores y consumidores, cuyo bienestar se mide en términos de EP y EC, la contribución de dicho mercado al bienestar general es equivalente a la suma de esas dos áreas (EP + EC). En el **Gráfico 2 3** se observa claramente que lo que logra el esquema proteccionista es transferir excedentes del consumidor al productor, pero sin

incrementar el área de bienestar. Es decir, no se aumenta la riqueza o bienestar producido en dicho mercado sólo se redistribuye¹

Libre Comercio y Riqueza

Se puede definir el concepto de bienestar de la sociedad como el área de bienestar, medida ya no en un determinado mercado, sino en la economía como un todo, o sea, la suma (agregación) de las áreas de bienestar de todos y cada uno de los mercados (Gráfico 2 4) Por lo tanto, el objetivo de una acertada política comercial no sería la maximización de los excedentes del productor (EP), como pretenden muchos gobernantes latinoamericanos, sino la maximización del bienestar o riqueza de la sociedad, lo que significa la maximización de los dos excedentes. ¿Cómo se logra ese objetivo? La única manera de alcanzarlo es aumentando tanto la oferta (producción más importación) como la demanda total o agregada de bienes y servicios. En el paradigma económico, esto equivale a desplazar hacia afuera las curvas de oferta y de demanda agregadas,

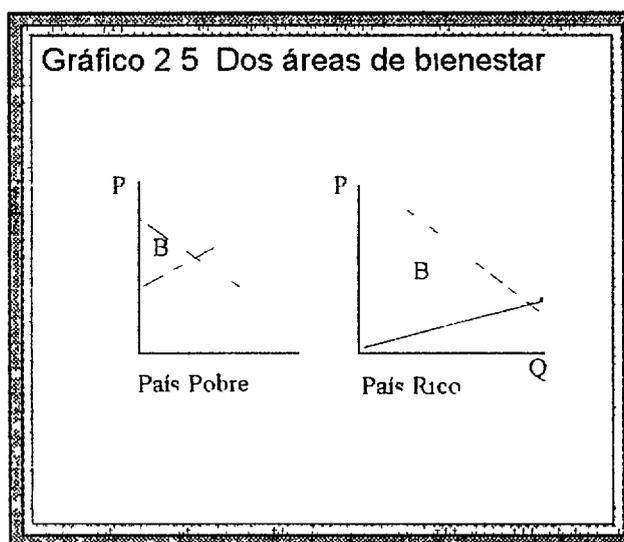


¹En realidad debido a otros efectos que tiene esa política sobre la producción, el bienestar total (el pastel) se reduce. Es decir, el esquema proteccionista crea pobreza.

lo que no hace el proteccionismo. De hecho, la diferencia entre un país rico y otro pobre reside en el tamaño de esa área de bienestar, B (Gráfico 2 5)

¿Cómo contribuye el libre comercio al incremento de esa área? Para responder, analicemos lo que ocurre a partir de la supresión del proteccionismo. El libre comercio origina disponibilidad inmediata de bienes y servicios más baratos, lo que a su vez provoca un incremento en el ingreso real de los consumidores éstos serán relativamente más ricos. Al ser relativamente más ricos,

demandarán más bienes y servicios. De este modo crece la demanda total, la curva se desplaza hacia afuera, agrandando el área. El libre comercio, posee la virtud adicional de inducir una especialización del país o región en la producción de aquellos rubros para los cuales tiene ventaja comparativa. Esto es así porque los consumidores adquieren en el exterior todo aquello cuyo precio sea inferior a los costos de producción locales. Cuanto más se especializa el país en la producción de aquellos bienes y servicios en los cuales goza de una ventaja comparativa, más productivo es, y más se aumenta la oferta agregada. Esta oferta se acrecentará aun más al utilizar los recursos generados por la exportación de dichos bienes para importar aquellos que otros producen con ventaja. Ahora, cada incremento de la oferta agregada significa una reducción global de precios. Y en la medida que caen los precios, crece el ingreso real de los consumidores, y con ello se intensifica la demanda global. Este proceso es reiterativo, y cada vez que se produce ocasiona mayor bienestar, el área se agranda



El Ejemplo Panameño

El proteccionismo crea pobreza por tres vías: encarece los bienes y servicios (entre ellos, los alimentos), reduce el salario real que recibe el trabajador y estimula un mal uso de los recursos productivos.

En Panamá, por ejemplo, el proteccionismo ha estimulado el uso de muchos recursos agropecuarios en actividades en las cuales, por no gozar el país de ventajas comparativas, el retorno económico² (o al país) ha sido negativo. En solo cuatro de esas actividades (arroz, ganadería, leche, y azúcar), se estima que la asignación de 1,6 millones de hectáreas, en 1996, generaba una rentabilidad anual al país que era negativa (-\$19 millones)³. Bajo una asignación basada en las ventajas comparativas, esos mismos recursos hubiesen generado una rentabilidad de unos \$1 000 millones. Esta diferencia representaba alrededor del 15% del PIB total de ese año. Los efectos sociales, medidos en términos de la distribución de ingresos, fueron también negativos. En solamente cinco rubros, por tener que pagar precios inflados, los consumidores perdieron en ese año unos \$125 millones, de los cuales los pobres e indigentes aportaron alrededor del 50%. Estos recursos fueron transferidos mayoritariamente a los agroindustriales (77%), y a los grandes productores (14%). El restante 9% se perdió por ineficiencia.

Cuadro 2.2 Panamá Uso del recurso agrícola en 1996

Cultivo	Área (000ha)	Rentabilidad al país (\$/ha)	Total al país (mill \$)
Arroz	100	100	10
Carne	1 020	25	25 5
Leche	456	48	21 9
Azúcar	32	390	12 5
Total	1 608		18 9

Fuente: Stewart, 1996

Cuadro 2.3 Panamá Uso potencial del recurso agrícola

Cultivo	Área (000ha)	Rentabilidad al país (\$/ha)	Total al país (mill \$)
Pino	1 600	630	1 008
Sandía	2	720	1 4
Melón	4	1 000	4
Naranja	2	640	1 3
Total	1 608		1 014 7

Fuente: Stewart, 1996

²Calculado con precios no distorsionados

³Stewart R. *Políticas, Pobreza y Uso de los Recursos Naturales en Panamá*. Documento preparado para el Banco Mundial y el Gobierno de Panamá en abril de 1996

Ética y Política Comercial

De acuerdo con el *derecho natural* o el principio de no-esclavitud, todo ser humano es dueño de sí mismo, por lo tanto debe tener absoluta libertad para disponer de su cuerpo, mente y bienes (honestamente adquiridos) de la forma que prefiera o mejor le convenga, siempre que respete el mismo derecho de todos los demás, es decir, siempre que no medie la fuerza ni el engaño. De este principio se deriva el derecho absoluto a la propiedad bien habida y a la libertad económica. Esta libertad significa la potestad del individuo de utilizar su propiedad (cuerpo, mente, bienes, dinero) para cualquier actividad: producir, comprar, vender, importar, exportar, trocar, etc.

Debido a problemas estructurales --mala asignación de recursos, pocos avances tecnológicos, estructura de producción errónea--, los sectores agrícolas de América Latina y en especial los de Centroamérica han estado produciendo muy por debajo de su potencial y creciendo muy lentamente. La génesis del problema estructural está en el hecho de que en esos países no ha prevalecido la noción civilizada de los derechos individuales (humanos) inviolables --como el de la propiedad y, por ende, el de la libertad económica-- sino que los asuntos de la propiedad y de la actividad económica han sido manejados a su antojo por los gobernantes, quienes, casi siempre, son también los actores principales en la arena económica, en la producción agropecuaria. Este hecho, acompañado por erróneas concepciones económicas han propiciado inversiones en actividades totalmente desventajosas y estimulado una estructura de producción a todas luces inconveniente para el bienestar general.

Ahora, si bien es cierto que esas actividades productivas arrojan saldos negativos desde el punto de vista social, en el ámbito privado, dadas las políticas económicas de protección y subsidio, resultan ser muy lucrativas. De esta realidad proviene la fuerte resistencia a la apertura, sin la cual difícilmente habrá progreso económico y social.

La corrección de las distorsiones, el ajuste, es necesario desde dos puntos de vista: el moral y el económico. La continuación del status quo implica continuar violando los derechos individuales a la libertad económica: libertad para que los consumidores adquieran los productos donde mejor les convenga y libertad para que los productores escojan las actividades que más les remuneren. Desde el punto de vista económico, la continuación del status quo implica perpetuar la pobreza y miseria de muchos, quizá la mayoría de la población.

Ahora, a pesar del imperativo moral, en estos países el ajuste resulta en extremo difícil. Los beneficiarios de las distorsiones, del status quo, defienden a muerte sus *conquistas*, no solo porque resultan gananciosos, sino también porque han hecho inversiones importantes que perderían si todo cambia de la noche a la mañana. Aquí es donde debe entrar en juego la economía política, pero con sentido moral. *Si la sociedad entera gana con los cambios y ese beneficio es mucho mayor que las pérdidas de los que prefieren el status quo, debe haber manera de compensar a esos potenciales perdedores para que acepten el cambio.* Este elemento --y la forma de plantearlo-- han estado muy ausentes de las discusiones sobre apertura comercial en el agro, y es una razón muy importante para el poco avance logrado.

¿Es Aceptable el Subsidio al Exportador?

El subsidio al exportador --llámese Certificado de Abono Tributario (CAT) o drawback-- es inaceptable por al menos tres razones. Primero, las distorsiones económicas que le dan sustento afectan tanto a los consumidores (y otros productores) como a esos exportadores, entonces ¿por qué subsidiar únicamente a los últimos? Segundo, además de sufrir el efecto de las distorsiones, los consumidores deben cargar con el peso del subsidio que reciben esos exportadores. Tercero, entre el puñado de empresas que reciben el grueso de los subsidios normalmente se encuentran las empresas de los políticos, y hasta transnacionales. Por ejemplo, solo en 1998, en Costa Rica la empresa Pieles de Costa Rica, del presidente Miguel A.

Rodríguez recibió US\$0,4 millones, la del ministro de economía, Samuel Guzowski, \$2,7 millones, la transnacional Del Monte, \$7,5 millones, Merck, Sharp & Dohme, \$1 millón. En cuatro años, DEMASA, una empresa mexicana recibió unos \$8 millones.

Lácteos Mercantilismo Feudal en Centro América

En febrero de 1996, el ministro de comercio e industrias de Panamá, Raul Arango, anunció que su país tomaría represalias si El Salvador prohibiera la libre importación de queso amarillo panameño, en franca violación del tratado bilateral firmado por ambos países. Por otra parte, durante las consultas que debió realizar Panamá como parte del proceso que culminaría con su incorporación a la OMC, este país se opuso ferozmente a que Costa Rica exportara a su mercado 5 millones de litros de leche de larga vida UT, así como leche pasteurizada y descremada, y logro, mediante arduas negociaciones, que se impusiera una cuota de 2 600 tm de leche de todo tipo (sólo incluía 108 mil litros de leche UT) a un arancel preferencial del 15%. Cualquier cantidad por encima de esa cuota pagaría un arancel del 90%. Costa Rica, por su parte, se peleó con Nueva Zelanda durante sus propias consultas para ingresar a la OMC, y consiguió "proteger" su mercado con un arancel del 111%. Esta tesitura es característica del *mercantilismo feudal* imperante en América Latina, según el cual los productores/industriales luchan tan denodadamente por vender en otros países como por impedir que otros vendan en el "suyo". Así, con la complicidad de las "autoridades", exportan cuanto quieren (hasta con subsidios financiados por el pueblo), mientras obligan a los consumidores a pagar sobrepagos altísimos.

En Costa Rica, el gobierno les niega a los consumidores su derecho humano a adquirir, libremente, leche barata y sus derivados en el exterior, fija el precio de la leche fluida (2% grasa) mucho más alto que lo que costaría importarla, deja libres los precios de los derivados lácteos, y estimula la exportación de leche y todos los demás productos lácteos. Una de las consecuencias lógicas de esta política es que cada vez

que puedan obtener mejores precios vendiendo productos elaborados en el mercado nacional o exportando leche fluida, en polvo y otros productos, los industriales utilizaran la leche fluida de "consumo nacional" para hacerlo (la exportación aumentó en abril de 1997 un 95% en relación con el mismo mes del año anterior)

Ante esa política surgen algunas preguntas éticas. En un Estado "de derecho", donde se supone que todos son iguales ante la ley, ¿por que los productores industriales tienen el derecho de exportar lo que quieran y hacia donde quieran, mientras que los consumidores no tienen el mismo derecho a importar lo que desean y de donde sea? ¿Por qué deben, los consumidores, subsidiar sus exportaciones si los exportadores no subsidian las importaciones de los primeros?

El Mercado Internacional y los Subsidios en Países Desarrollados

Muchos defensores del proteccionismo agropecuario mantienen la tesis de que los productores de países desarrollados reciben subsidios de parte de sus gobiernos que les dan ventajas con respecto a los productores latinoamericanos. Sin estos subsidios, continúan, los productores latinoamericanos estarían en condiciones de competir con cualquier otro productor en el mercado mundial. Pero debido a que sí existen, es necesario "proteger" a los productores latinoamericanos --de la competencia "desleal" de los países desarrollados--, para que puedan seguir produciendo. Este planteamiento es totalmente inválido por las razones que se señalarán a continuación. Antes, sin embargo, es necesario aclarar algunos conceptos en relación con los mercados y los precios internacionales.

El Precio Internacional

El precio internacional resulta de la interacción de la oferta y la demanda en el mercado mundial. La oferta mundial está compuesta por la suma de los excedentes de

un gran número de países (La demanda está compuesta por la suma de sus faltantes) Excedente, en este caso, es la diferencia entre la oferta y la demanda en un plazo determinado, digamos un año, en cualquier país. Por ejemplo, si en un año determinado, Guatemala produce 500 000 tm de maíz y los consumidores sólo demandan 300 000 tm, en ausencia de un programa de stock, como ha sido normal en estas partes del mundo, Guatemala contribuiría a la oferta mundial con el excedente de 200 000 tm de maíz, igual lo haría un buen número de países. La suma de todos esos excedentes que van al mercado mundial, constituye la oferta mundial.

Cada uno de los países que de alguna manera forman parte de esa oferta mundial (y aun los que no), tienen sus propias políticas agroalimentarias. Unos subsidian a sus productores o exportadores del alimento. Otros ponen impuestos. Algunos establecen barreras a la importación, otros, a la exportación. Además, ocurren sequías e inundaciones en algunas regiones o países, mientras otros gozan de excelente clima. Y así se podría enumerar otra variedad de circunstancias. Al final, se termina con una oferta y una demanda globales, las cuales determinan el precio internacional. Es decir, el precio internacional, lejos de reflejar ciertos subsidios que existen en países específicos (como los que dominan en el mercado mundial), es el reflejo de la confluencia de un sinnúmero de factores y de intervenciones en cientos de países y muchas regiones.

Lo anterior, que ya desvirtúa el "planteamiento" latinoamericano, es poco importante, o no es lo que más interesa. Lo verdaderamente importante es que el precio internacional que resulte, es aquel al cual cualquier persona, empresa o gobierno podría vender o comprar el bien, si acude al mercado internacional. De modo que constituye un parámetro de comparación, o el reflejo de una oportunidad para transar el alimento en cuestión. Por eso los economistas lo llaman el *costo de oportunidad*.

Antes de tomar la decisión con respecto a si producir o comprar en un momento dado, lo recomendable sería comparar los costos de producción con ese costo de oportunidad. Si este último es menor (en forma continuada), probablemente el país no debería producir el bien, ya que sus recursos de producción (tierra, mano de obra,

capital) podrían ser utilizados para producir otros bienes de mayor rentabilidad social⁴, y así generar mayores niveles de bienestar para toda la sociedad

Los Subsidios

Los países desarrollados subsidian a sus productores. De eso no hay duda. Pero, ¿quiere esto decir que los empobrecidos países latinoamericanos deben hacer lo mismo?, ¿cómo afectarían, esos subsidios, a los productores latinoamericanos, si no se implantara el proteccionismo? Antes de responder, se debe notar que no todos los subsidios de los países desarrollados son relevantes para el argumento en favor del proteccionismo. Los únicos relevantes para la causa de los productores latinoamericanos son aquellos que hacen descender el precio internacional. Porque en ausencia de protecciones, hay una correspondencia directa entre este precio y el que reciben los productores nacionales. Este punto es muy importante, ya que se acostumbra atacar los subsidios otorgados a productores en el extranjero, sin hacer ninguna distinción.

En los países desarrollados existen dos tipos de subsidios: los directos y los indirectos. Los directos se dividen en dos grupos: uno que tiene influencia sobre el precio internacional --y por eso es relevante--, y otro que no lo tiene. El primer grupo incluye el subsidio a la exportación, mediante el cual se le da al productor un monto determinado por cada tonelada exportada, o un porcentaje adicional del valor FOB de exportación, algo así como los CAT o drawbacks que se aplican en muchos países latinoamericanos. El subsidio a la exportación hace que la oferta en el mercado mundial suba y que el precio internacional sea inferior a lo que sería sin él. Cuando los defensores del proteccionismo agropecuario argumentan que tal o cual alimento está subsidiado en otro país, normalmente se refieren a estos subsidios directos. Este grupo también comprende subsidios, como los famosos "set aside" en los EEUU, a través de

⁴En este contexto, rentabilidad social es la diferencia entre los ingresos y el total de los costos de producción, todo calculado con base en precios económicos o costos de oportunidad.

los cuales el Estado le paga a los productores para que dejen de cultivar cierta cantidad de hectareas. El efecto, en este caso, es totalmente opuesto al anterior: el programa reduce la oferta en el mercado mundial y hace que el precio sea mayor que lo que sería sin él.

El segundo grupo de subsidios directos comprende aquellos que no ejercen ninguna influencia sobre el precio mundial y, por tanto, no califican para apoyar el proteccionismo⁵. Consisten en pagos directos, desligados de la producción. Equivalen a girarle un cheque a cada productor, por cada hectárea que tuvo en producción, por ejemplo, cinco años atrás.

Como se puede apreciar, el simple hecho de que los productores de otros países reciban subsidios, no justifica medidas nacionales de corte proteccionista. Antes de aprobarlos habría que determinar si los subsidios tienen algún efecto sobre el precio internacional o, para ser más específicos, habría que analizar en qué dirección influencia el precio, la suma de todas las distorsiones que afectan el mercado internacional.

Estudios muy serios demuestran que si se eliminaran las distorsiones que existen en todos los países o mercados, especialmente en los desarrollados -- cosa que solicitan los productores latinoamericanos-- el precio internacional de muchos alimentos no variaría sustancialmente. Algunos subirían, y otros bajarían, según los tipos de distorsiones --subsidios incluidos-- que dominan en cada mercado. En efecto, Fisher y Gorter (1992)⁶ de la Universidad de Cornell, en Estados Unidos, estudiaron los efectos de los principales programas de subsidios en los Estados Unidos (Target Price with Deficiency Payments, Acreage Diversión Payments, en combinación con el Loan Rate) sobre el precio mundial de arroz, maíz, trigo y algodón, y concluyeron que esos programas de subsidio, en efecto, contribuyen a incrementar el precio internacional, no a disminuirlo. Señalan, los autores, que si se eliminaran todos los

⁵Aunque como se verá tampoco califican los otros pero son más razonables.

⁶Fisher E. N. y Gorter H. The International Effects of U.S. Farm Subsidies [Amer. J. of Agr. Econ. 74(1992) 258-267]

programas de subsidio, objeto de tantos desvelos de los productores, los precios mundiales del arroz, trigo y algodón bajarían en 6%, 12% y 19%, respectivamente, en tanto que el precio del maíz subiría un 3%. Esto implica que según el razonamiento de los defensores del proteccionismo, en el caso de los tres primeros cultivos, en vez de barreras habría que abogar por *subsidios a la importación*, y en el caso del maíz, solicitar un arancel del 3%, pero no de 30% o 40% que aun rige en algunos países.

El asunto no termina allí. ¿Por qué limitarse a esos subsidios? Hay un sinnúmero de "subsidios"⁷ indirectos que también influyen en el precio internacional. En este grupo habría que incluir los gastos o logros en carreteras, investigación y extensión, crédito, educación, telecomunicaciones, nutrición, y hasta los incurridos en la formación de una sociedad honrada y con buena ética de trabajo. ¿Por qué? Porque un productor estadounidense, por ejemplo, tiene un costo relativamente menor de llevar su producto al mercado local o al puerto de exportación, debido a la disponibilidad de auténticas autopistas, en tanto que el productor al cual se quiere proteger en muchos países latinoamericanos deben cargar su producto por caminos frecuentemente poco transitables.

En el campo de la investigación y extensión encontramos que los países desarrollados invierten considerablemente más que los países latinoamericanos, tanto en montos como en porcentajes del valor de la producción. Y no sólo destinan más recursos, sino que lo hacen en forma más eficiente e inteligente. Más eficiente, porque una proporción menor se destina a gastos administrativos y salarios, y más inteligente, porque, en general, la inversión se encausa hacia rubros en los cuales tienen una ventaja comparativa. Todo lo contrario de lo que sucede en América Latina. Es por esta razón, que los países desarrollados terminan obteniendo rendimientos de 10 tm/ha para un cultivo X, en tanto que los productores latinos promedian 1,5 tm/ha para el mismo cultivo. Y si los comparamos en términos económicos en lugar de rendimientos físicos, el resultado es similar. Las conclusiones serían similares con respecto a los otros tipos

⁷Aquí se amplía la definición de subsidio para incluir todos aquellos gastos, inversiones o eventos que afectan la productividad de los agricultores y, por ende, los precios internacionales.

de subsidios indirectos sugeridos en la pequeña lista telecomunicaciones, educación, entre otros

Queda probado que el argumento que sustenta el proteccionismo está viciado de minusvalía. Utilizar barreras proteccionistas, para encarecer los alimentos que consume el empobrecido pueblo latinoamericano, con el pretexto de contrarrestar los subsidios dados en otros países, es un grave error

3 SITUACION ACTUAL DE EL SALVADOR

La Republica de El Salvador se extiende sobre un area de 21 041 km², de los cuales sólo el 35 porciento se considera arable El 10 por ciento de la superficie agrícola está sembrada de cafe y solo el 6 por ciento aun tiene cobertura forestal (2 por ciento está cubierto con bosques originales (Encyclopedia Britannica)

El sector agropecuario genero en 1997 el 14% del PIB salvadoreño y en forma ampliada con la agroindustria aporto el 32,2 porciento del PIB, convirtiéndose en el principal sector de la economia En 1996, el 31,7% de la población salvadoreña trabajó en actividades agropecuarias, pero en el área rural la proporción llegó al 65% Pese a su importancia, el sector ha experimentado un estancamiento relativo, el cual se manifiesta en forma de una tasa de crecimiento menor que el promedio de la economía en los ultimos años También ha perdido importancia comercial, pasando de aportar el 70% de las exportaciones entre 1981 y 1985 a 28% entre 1990 y 1995, con predominancia de los agricolas tradicionales En 1997, estas llegaron a US\$603 millones, lo que represento el 56,3% del total de las exportaciones agrícolas (CDR, 1998)

Pobreza en El Salvador

En El Salvador, las zonas rurales son las mas afectadas por la pobreza La pobreza rural pasó del 66,1% de la poblacion en 1991-92 al 64,1% en 1996 Durante el mismo periodo, la pobreza extrema paso del 33,6% al 31,4% (CDR) La pobreza urbana se ha reducido desde 53,8% de la población en 1991-92 a 42,9% en 1996 Durante el mismo periodo, la pobreza extrema pasó de 23% a 14,7%⁸ Además hay grandes diferencias entre la pobreza por regiones Mas del 70% de la poblacion de La

⁸Se considera en una situacion de pobreza extrema a aquellas familias cuyos ingresos son insuficientes para cubrir los costos de la canasta basica de alimentos mientras que las personas en pobreza relativa son aquellas cuyos ingresos no cubren el costo de la canasta ampliada que resulta ser el doble de la canasta basica de alimentos (DIGESTYC citado en Chanchan 1998)

Union, Morazan, Cabañas, San Vicente y Chalatenango viven en la pobreza, mientras que mas del 40% de la poblacion en los departamentos de Morazan, Cabañas y San Vicente viven en la pobreza extrema (Chanchan 1998)

Además, la desnutricion infantil es un grave problema de salud publica. Afecta entre 16% y 30% de los menores de cinco años segun las zonas. Si no se revierten las tendencias actuales, se calcula que la desnutricion energetico-proteica causara la muerte de 30 000 niños salvadoreños entre 1999 y 2003. De igual manera, las carencias de vitamina A, yodo, hierro y las practicas inadecuadas de lactancia materna son muy frecuentes y tienen un impacto humano y economico considerables (CDR)

Por otra parte, los salarios reales agropecuarios han experimentado una baja acelerada a través del tiempo. CDR señala que los pequeños productores, que son vendedores netos de mano de obra (caso mayoritario), han perdido poder adquisitivo tanto en la venta de sus productos como en la venta de sus fuerza de trabajo, mientras que los asalariados agricolas han sido fuertemente afectados por la baja del salario agrícola real (Cuadro 3.1)

Cuadro 3.1 Tasa de crecimiento promedio de salarios minimos reales en el sector agropecuario					
Salarios Reales	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95
Agropecuario	1.7	1.5	14.7	4.9	1.3
Cafe Recoleccion	1.2	10.1	14.7	16.9	8.9
Caña Recoleccion	0.9	5.5	14.7	16.2	8.3
Fuente: CDR 1998					

De acuerdo con un estudio *base line* de pobreza realizado por CRECER en 1997, el 50% de los individuos recibían ingresos menores que ₡500 por mes, el 86,4% recibían ingresos menores que ₡1 000, pero mas del 80% gastaba ₡1 000 o menos en alimentos, el 60% gastaba ₡750 o menos. Esto demuestra que una gran proporcion de la poblacion gasta casi la totalidad de sus ingresos en alimentos. Además solo un 30%

de la muestra cultivaba algo (maíz, ajonjolí o frijol), y de esos, sólo un 65% guardaba cosecha para consumo propio

Producción Agropecuaria

Producción La producción de los rubros más relevantes para el período 1996-97 se encuentra en el Cuadro 3 2 Ahí se observa que cinco rubros dominan la producción agrícola por área (maíz es el más fuerte de todos) y que los rendimientos son realmente bajos, en especial el de los granos

Cuadro 3 2 Producción agropecuaria en 1996-97, principales rubros				
Cultivo	Área ha	Producción tm	Rendimiento tm/ha	Observación
Maíz	279 000	630 000	2,25	
Arroz (Granza)	10 700	55 300	5,2	
Frijol	68 000	59 400	0,87	
Sorgo	119 000	182 000	1,5	
Caña Azucar	110 000	5 561 045	50,5 Caña	Zafra 97-98
Cafe	164 220	120 250	0,92 oro	1997-98
Tomate	1 260			
Cebolla	186			
Repollo	610			
Pecuarios				
Carne de Res		23 000		
Carne de Pollo		57 500		
Huevos		1 000		Millones
Leche		350 000		350 millones Lt
Agroindustrial				
Azucar		472 750		
Nota no se obtuvo los datos para llenar los espacios que se encuentran en blanco				
Fuente MAG Informe de Coyuntura abril de 1998				

Estancamiento El sector agropecuario prácticamente se estancó durante los años 90, creciendo a una tasa promedio de solo 1,2% anual durante 1991-97, mientras que el comercio lo hacía a 6,8% y el sector financiero a 16,4%. Este estancamiento ha estado acompañado por cambios importantes en la dinámica de los diferentes rubros. Por ejemplo, el rápido crecimiento de la avicultura contrasta con el declive o estancamiento del algodón, café, ganadería y caña de azúcar (Cuadro 3.3). El poco desarrollo de la

Cuadro 3.3 Índices de producción de diversos rubros agropecuarios, 1997 (1978=100)	
Rubros Agropecuarios	IP
Avicultura	174
Granos básicos	125
Caza y Pesca	124
Otras producciones agrícolas	111
Silvicultura	105
Caña de azúcar	103
Ganadería	102
Café oro	52
Algodón	0
Fuente: MAG	

agricultura se debe en parte a los recursos y técnicas de producción utilizados. La mayoría de los productores siembran en parcelas con suelos de clase IV a VII, así, entre 60% y 70% de los granos básicos son cultivados en laderas (Lindarte y Benito, citados por CDR 1998). El cultivo en laderas, que predomina para los principales rubros (Cuadro 3.4), provoca erosión y pérdida de fertilidad por falta de técnicas adecuadas de conservación. En punto a las técnicas de producción, CDR (1998) señala que

"el paisaje rural está dominado por sistemas de producción agropecuarios extensivos que generan poco empleo y valor agregado: la ganadería de propósitos múltiples en pastos naturales, sistema productivo típico de una agricultura que invierte poco, ocupa una proporción importante de las tierras del país, incluso en las fértiles planicies de la costa o del interior del país. Por otro lado, 63,7% de los productores de granos básicos, que representan 68% del total de productores, tienen menos de 2 hectáreas (World Bank, 1997), a pesar de los importantes programas de redistribución de tierras, lo que representa un freno considerable al desarrollo de una agricultura moderna."

A raíz de su estancamiento y del crecimiento en otras áreas, el sector agropecuario ha dejado de ser la principal fuente de divisas, pasando de aportar el 88% en 1978 a sólo el 32% en 1997 (Cuadro 3 5)

Cuadro 3 5 Cambios en las principales fuentes de divisas		
	Estructura Porcentual	
	1978	1997
Rubios		
Agroexp tradicional	80	25
No tradicional fuera de CA	8	7
Maquila	3	12
Remesas	8	55
Total	100	100
<i>Fuente BCR citado en CDR 1998</i>		

Cuadro 3 4 Porcentaje de producción en tierras de ladera por tipo de cultivo 1991	
Cultivo	Porcentaje
Maiz	70
Sorgo	70
Frijol	60
Pastos	80
Hortalizas	10
Frutales	80
Cafe	95
Ganado doble proposito	60
Ganado Lechero	0 5
<i>Fuente Prisma 1995 citado por CDR 1998</i>	

Comercio Internacional de Productos Agropecuarios

El comercio internacional de productos agropecuarios ha perdido importancia durante los últimos 10 años particularmente las exportaciones, la cuales están dominadas por poquitos rubios

Exportaciones

En 1997, el 56 por ciento de todas las exportaciones fueron agropecuarias, comparadas con el 70 por ciento en 1987 (Gráfico 3 1) El 78,7 por ciento de todas las exportaciones agropecuarias corresponden a sólo tres rubros: café, azúcar crudo y camarón, los

considerados tradicionales (Gráfico 3 2) Además de esos tres rubros, los productores salvadoreños exportan, entre otros: huevos fértiles y para el consumo humano, pollitos de engorde y ponedoras, a Honduras, Costa Rica y México, piña, melaza de caña, productos a base de cereales, galletas dulces, jugos concentrados, helados y productos similares, ron, vodka y otros licores, alcohol etílico, otros alcoholes, alimentos para aves, cigarrillos, tabaco

Hortalizas En 1997, los productores salvadoreños exportaron okra y pepino, pero ingresó más pepino al país que lo que se exportó (ver Cuadro A 1 del Anexo) **Frutas** Por orden de valor, los productores salvadoreños exportaron melón, piña⁹, limón



Gráfico 3 1

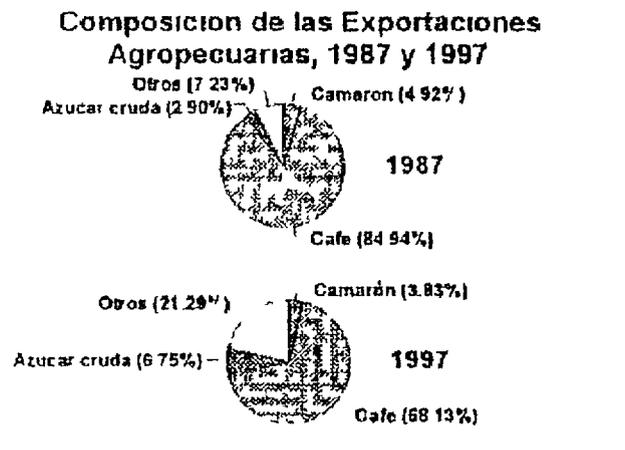


Gráfico 3 2

⁹El valor importado fue casi igual al exportado pero en términos de volumen hubo una importación neta de 3 131 tm

Destino El 78 por ciento de todas las exportaciones salvadoreñas van a los Estados Unidos (54,3) y Centroamérica (24), el 76 por ciento de todas las no-tradicionales agropecuarias van a Centro América, principalmente a Honduras y Guatemala

Importaciones

Del total de las importaciones en 1997 sólo el 17 por ciento fueron agropecuarias (Gráfico 3.3), y de éstas, el 49,5 por ciento correspondió a sirope, trigo, leche en polvo y carne (Gráfico 3.4) Además de los rubros mencionados, los habitantes de El Salvador importan frutas y hortalizas

Hortalizas Por orden de valor, las hortalizas importadas en 1997 fueron tomate, papa, cebolla, repollo, sandía, zanahoria, coliflor, lechuga, chile verde, otros El 40 por ciento de la cebolla vendida en el mercado La Tiendona procede de Guatemala, otro 40 por ciento procede de México y el restante 20 por ciento es de producción nacional El 70 por ciento del tomate viene de Guatemala y Honduras, el 20

Composición de las Importaciones de El Salvador, 1987 y 1997

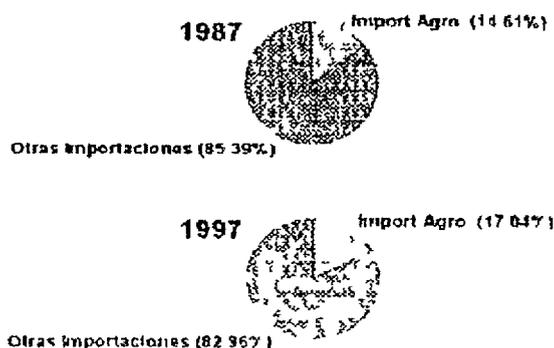


Gráfico 3.3

Composición de las Importaciones Agropecuarias, 1987 y 1997

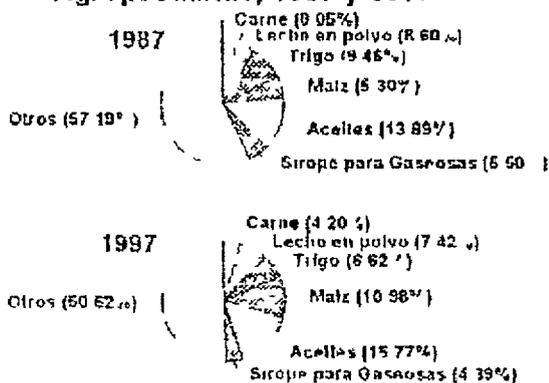


Gráfico 3.4

por ciento, de México, y el 10 por ciento restante es de producción nacional. En el caso del repollo, el 75 por ciento proviene de Guatemala y el 25 por ciento es de producción nacional.

Frutas Aunque hubo fuertes cambios de 1996 a 1997, por orden descendente de valor, las frutas importadas son banano, plátano, naranja, coco, piña, uva, aguacate, papaya y otros (Cuadro A 3 del Anexo)

Granos En 1997, además de trigo y maíz amarillo, los usuarios en El Salvador importaron maíz blanco, arroz (granza y oro), frijol rojo y sorgo. En todos estos casos, los salvadoreños son importadores netos.

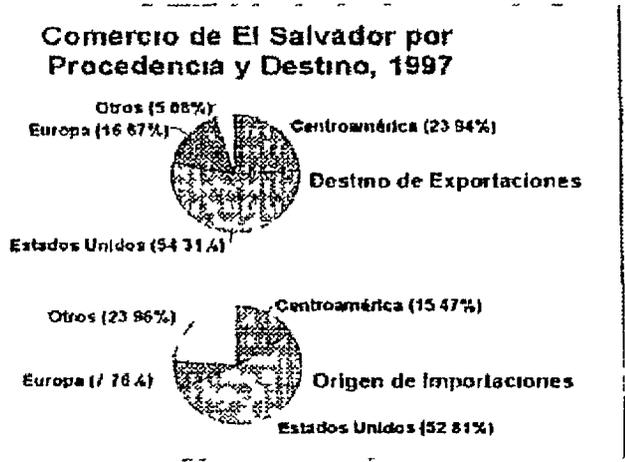


Gráfico 3 5

Origen En 1997, el 52,8 por ciento de todas las importaciones provino de los Estados Unidos, el 15,5 por ciento, de Centroamerica, el 7,8 por ciento, de Europa, y el 25 por ciento, de otros países (Gráfico 3 5)

Apertura Comercial

Hasta 1989, la estructura arancelaria de El Salvador, basada en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana II (NAUCA II), contenía una serie de aranceles específicos más 25 diferentes porcentajes arancelarios ad-valórem, que iban desde 0 hasta 290 por ciento. En ese año se inició el proceso de desgravación unilateral, el cual fue reduciendo tanto los niveles como la dispersión arancelaria. Actualmente la

estructura arancelaria salvadoreña está basada en el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), adoptado a partir de marzo de 1993 y modificado en junio de 1997. El SAC contiene 9 porcentajes arancelarios ad-valorem, que van desde un mínimo de cero a un máximo de 40 por ciento. No obstante, a partir de julio de 1997 y de acuerdo con compromisos negociados a nivel centroamericano, los *derechos arancelarios de importación* (DAI) para

la gran mayoría de productos se ha venido reduciendo hasta situarse entre 0 y 20 por ciento. La meta para 1999 es reducir cada uno de los cuatro porcentajes arancelarios (20, 15, 10 y 5) en cinco puntos, de manera que queden en 15, 10, 5 y 0. En 1998, los de 20 ya han llegado a 17, de igual manera, todos los otros ya tienen tres puntos menos. Esa escala de 1999 es la tasa base para obtener el tratamiento industrial con México. Sólo quedarían como excepción los DAI para productos "sensibles" que actualmente están por encima del 20 por ciento¹⁰. Estos productos, cuyos aranceles pueden llegar hasta 40 por ciento¹¹ son lácteos, maíz amarillo, carne de pollo, azúcar. Ver decreto para lácteos en el Anexo A.

De las 966 fracciones arancelarias de 8 dígitos que conforman la estructura arancelaria de los primeros 24 capítulos del SAC, correspondientes al sector agropecuario e industrial, 176 tienen el arancel piso de cero y 43 tienen aranceles

Cuadro 3.6 Distribución de las fracciones arancelarias de los primeros 24 capítulos, 1997

Fracciones	Porcentaje	Arancel
176	18,2	0
33	3,4	1-5
144	14,9	6-10
231	23,9	11-15
339	35,1	16-20
43	4,4	>20

Fuente: MAG

¹⁰Antes de las negociaciones para ingresar a la OMC, estos rubros tenían barreras para arancelarias, pero fueron arancelizadas a raíz de dicha negociación.

¹¹Notese que el alcohol etílico tiene un arancel de 30%, pero este es el mayor rubro de exportación a México (?). Además, por razones puramente fiscales, los "vicios" (cigarros, licores) pagan un arancel alto. Si es por razones puramente fiscales, lo mejor sería un impuesto de venta interno, igual para todos, y no un arancel que confiera protecciones inmensas a los productores nacionales de esos "vicios".

superiores al 20 por ciento (Cuadro 3 6) De los US\$505,8 millones de productos agropecuarios y agroindustriales que se importaron durante 1997, aproximadamente US\$171,1 millones se importaron con el arancel piso de 0 y unicamente US\$26,8 millones se importaron con aranceles superiores al 20 por ciento Esta información arroja un arancel promedio ponderado de 10 por ciento (Cuadro 3 7)

Subsidios

A finales de 1997 se aprobaron reformas a la Ley de Reactivación de las Exportaciones mediante Decreto Legislativo No 181 del 11/12/97, a través de las cuales se incorporaron a los beneficios de la devolución del 6 por ciento a que alude la ley, a aquellos productos de café y azúcar que partiendo de su forma original incorporen como mínimo un 30 por ciento de valor agregado de origen nacional No se considera café en su forma tradicional Los conocidos a nivel internacional como orgánico y gourmet

gozan de este beneficios Además, se hicieron reformas para evitar que el ingreso obtenido como producto de la devolución sea gravable mediante el impuesto sobre la renta (MAG, 1998)

Cuadro 3 7 Montos de importaciones según arancel

Monto (Mill US\$)	Aranceles (%)	Recaudación (Mill US\$)
171,1	0	0
44,3	1-5	1,1
14,3	6-10	1,1
90,9	11-15	11,82
158,3	16-20	28,49
26,8	>20	8,04
505,7	10	50,52

Nota se utilizo el medio del rango para calcular la recaudacion En el ultimo caso se utilizo un promedio de 30%
Fuente MAG

Barreras No-arancelarias

El tiempo no permitió indagar sobre la existencia y naturaleza de las barreras no-arancelarias, pero se sabe que a pesar de la arancelización antes mencionada, aun persisten este tipo de barreras. La utilización de medidas fitosanitarias para entorpecer el comercio continúa y hay ocasionales problemas en las fronteras terrestres.

Ventajas Comparativas de El Salvador

En el capítulo 2 se señaló que el principio básico del comercio internacional radica en que cada país (región o localidad) se especializa en producir aquellos rubros en los cuales tiene ventaja comparativa e intercambia (comercia) con países que tienen similar ventaja en la producción de otros bienes. También se señaló que todo país, región o localidad necesariamente tiene ventaja comparativa vis-à-vis otro país, región o localidad, aunque su desventaja sea absoluta en todo. Ahora, ¿cómo se mide la ventaja comparativa en un mundo en el cual existen cientos de países e infinidad de regiones? Una forma de medición es el índice de ventaja comparativa (IVC), el cual equivale a la división del *costo de los recursos domésticos* por la tasa de cambio no distorsionada¹². Un IVC > 1 indica que en términos de recursos domésticos se gasta más de un dólar para ahorrar un dólar de importación al producir el bien localmente en lugar de importarlo. Por consiguiente, el país no goza de ventaja comparativa. Un IVC < 1 indica todo lo contrario. Ramos et al. estimaron el IVC para varios cultivos

¹²Para una amplia explicación se recomienda revisar el documento de Ramos et al. Plan Económico de El Salvador 1995-1999 publicado por OAPA-MAG en 1996.

agropecuarios (Cuadro 3 8) y encontraron que los productores salvadoreños no tienen ventaja comparativa en los rubros principales del sector agropecuario, o sea, los rubros que ocupan la mayor parte del area agrícola

Lo anterior no indica que los productores de El Salvador no tengan ventajas comparativas en el sector agropecuario. Es casi seguro que se tiene dicha ventaja en la producción de café, melón, madera y muchos otros. El determinar esos otros rubros es una tarea que urge si se quiere verdaderamente desarrollar el agro y, sobre todo, erradicar la pobreza y la miseria

Cuadro 3 8 IVC para varios rubros agropecuarios

Rubro	IVC
Arroz	1,15
Azúcar	1,09
Leche	1,42
Maíz Bl	1,41
Sorgo	1,10
Pollos	2,35
Huevos*	No VC
Carne Res*	No VC

*No dieron los calculos para estos pero estimaron que no hay ventaja comparativa
Fuente Ramos et al 1996

4 LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON MÉXICO

Actualmente, los países que constituyen el denominado *Triángulo Norte* (Guatemala, Honduras y El Salvador) están negociando un Tratado de Libre Comercio (TLC)¹³ con México, el cual pretende lograr una eliminación total, aunque paulatina, de los aranceles a las mercancías que se comercializan entre ellos. En este capítulo analizaremos las negociaciones en lo referente a los productos agropecuarios y agroindustriales, incluidos el pescado y sus subproductos. Según la definición utilizada en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay del GATT, esos productos están comprendidos principalmente entre los Capítulos 1 y 24 del Sistema Arancelario Armonizado (SAA) en cuya nomenclatura se basa el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). También abarcan códigos y partidas arancelarias correspondientes a productos tales como sorbitol, aceites esenciales, productos modificados a base de almidón, colas, aprestos, cueros y pieles, peletería en bruto, seda cruda y sus desperdicios, lana y pelo, algodón de rama y peinado, entre otros. Iniciaremos revisando la situación comercial actual entre El Salvador y México.

Relación Comercial Actual

El Cuadro 4.1 contiene un resumen de la importación salvadoreña desde México, acumulada durante 1993-97. De los US\$61.4 millones que los salvadoreños importaron de ese país, el 80% correspondió a los capítulos 7, 8, 11, 17, 19 y 21 del SAC.

El Cuadro 4.2 contiene el acumulado de las exportaciones salvadoreñas a México durante el mismo período. Ahí se observa que casi el 90% de las exportaciones agropecuarias a ese país corresponde a sólo dos capítulos: los mariscos y alcoholes.

¹³En realidad estos tratados no son de libre comercio sino de concesiones de preferencias arancelarias mutuas. Esta aseveración quedará demostrada a lo largo de este capítulo.

Cuadro 4 1 Importacion agropecuaria salvadoreña desde México, total para 1993-97			
Capitulo	Descripción	Monto (Mill US\$)	Porcentaje
7	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	3,3	5,4
8	Frutas y frutos comestibles, corteza de agrios, melones o sandías	4,4	7,1
11	Productos de la molinería, malta, almidón y fécula, inulina, gluten de trigo	5,2	8,5
17	Azucares y artículos de la confitería	10,8	17,5
19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidon, fécula o leche, pastelería	12,9	21
21	Preparaciones alimenticias diversas	12,4	20,2
Suma		49	79,7
Fuente Secretaria de Comercio de Mexico y BCR de El Salvador			

Cuadro 4 2 Exportaciones agropecuarias salvadoreñas a México, total para 1993-97			
Capítulo	Descripción	Monto (Mill US\$)	Porcentaje
3	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	7,9	39,7
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	9,6	48,2
Suma		17,5	87,9
Fuente Secretaria de Comercio de Mexico y BCR de El Salvador			

En efecto, cada país se especializa (exporta) en aquellos capítulos, fracciones arancelarias o productos en los cuales parecen gozar de ventajas comparativas. Los Cuadros 4.3 y 4.4 presentan una lista más detallada de las partidas arancelarias o productos que más se comercializan entre los dos países.

Cuadro 4.3 Exportaciones a México, por partidas arancelarias (1997)				
SAC	DESCRIPCION	VALOR FOB	NMF¹ Mex	DAI² El Sal
1051100	Pollitos (del género Gallus domesticus)	45 675	45	0
3053000	Filetes secos, salados o en salmuera, sin ahumar	36 900	20	15
3055900	Los demás	37 500	20	15
3061319	Los demás	57 500	?	12
4022121	En envases con capacidad inferior a 5 kg neto	158 880	?	15
¹ Nación más favorecida Derecho arancelario de importación ? = no reportado Fuente: Ministerio de Economía				

Cuadro 4 4 Importaciones desde Mexico por partidas arancelarias (1997)

SAC	DESCRIPCION	VALOR	NMF	DAI
		CIF, US\$	Mex	EI Sal
2090010	Tocino	1 956	260	17
4022121	En envases con capacidad < a 5 kg neto	59 520	?	15
7020000	Tomates Frescos o Refrigerados	95 219	10	15
7031011	Amarillas cebollas	1 200	10	15
7051100	Repolladas	4 847	10	15
7061000	Zanahorias y nabos	1 050	10	15
7122010	En polvo en envases = o superior a 5 kg neto	18 340	20	5
8044000	Aguacates (paltas)	353 220	20	17
8061000	Uvas	83 505	45	17
8081000	Manzanas	28 180	20	17
8093000	Melocotones o duraznos y mas	14 696	20	17
9012100	Sin descafeinar	33 572	72	17
10059030	Maiz blanco	837 331	?	15
11081200	Almidon de maiz	90 801	15	10
16010020	De aves de la partida 01 05	13 175	15	17
16024100	Jamones y trozos de jamon	2 121	20	17
17029020	Otros azucares y jarabes, no caramelado	17 162	15	40
17041000	Goma de mascar	18 915	20+\$0 39/kg	17
19011010	Preparac de las partidas 04 01 a 04 0	314 741	10	0
19041000	Prod base de cereales insuflado o tosta	29 048	10+\$0 39/kg	17
19053000	Galletas dulces o waffles	48 434	110+0 39/kg	17
20019090	Otros elotitos	12 675	20	17
21022000	Levaduras y demas mononuc muertos	49 799	10	0
21032000	Salsas de tomate	13 088	20	17
21041000	Preparaciones para sopas potajes	2 370	10	17
21069090	Otros	203 565	15	17
22030000	Cerveza de Malta	36 455	20	20

22071010	Alcohol etilico absoluto	143 271	10+\$0,39/L	40
22084090	Otros	19 152	20	30
22089010	Alcohol etilico sin desnaturizar	108	10	40
22089090	Otros	18 054	20	30

Barreras Comerciales Actuales

La lista completa de los productos sujetos a negociación suman más de un millar. Como sería imposible tratarlos todos aquí, se ha seleccionado las partidas que ahora comercializan los dos países entre ellos, para hacer un análisis básico (Cuadros 4.3 y 4.4). En el Cuadro 4.3 se observa que a pesar de ser un exportador neto, El Salvador le impone aranceles a esos productos como si fuera un importador. En el Cuadro 4.4 se observa que a pesar de que son productos que El Salvador importa y que otros producen con ventaja, El Salvador le impone altas barreras arancelarias.

Propuestas y Negociaciones Comerciales

La negociación del TLC con México, que se inició hace aproximadamente cuatro años, tiene una serie de particularidades que son necesarios conocer para poder realizar una evaluación del proceso. Estos detalles incluyen acuerdos previos, tasa base, plazos y modalidades, entre otros.

Acuerdo de Alcance Parcial (AAP)

Este acuerdo entre México y El Salvador fue suscrito en mayo de 1986, seguido de 6 protocolos ampliatorios el de mayo 1989, junio 1990, enero 1994, junio 1996, mayo 1997 y julio 1998. A través de este acuerdo y sus respectivos protocolos México

le concede a El Salvador eliminaciones o reducciones unilaterales a 152 fracciones arancelarias agropecuarias y agroindustriales. En el caso específico de los productos agropecuarios y agroindustriales, el 72% de las exportaciones salvadoreñas a ese país en 1997 correspondieron a fracciones arancelarias amparadas por ese acuerdo.

Tasa Base

El acuerdo firmado por los viceministros en julio de 1998 define la tasa base de las negociaciones. Según ese documento, para ambas partes, la desgravación arancelaria se inicia a partir de las tasas de *nación más favorecida* (NMF) vigentes (para El Salvador es el DAI) y se consolidan las preferencias de los productos incluidos en el AAP con base en su acceso corriente.

En el caso de productos industriales, el CA-3 iniciará su desgravación arancelaria a partir de la tasa base de 0, 5, 10 y 15% ad-valórem para las diferentes categorías de desgravación, con limitadas excepciones negociadas para algunos productos muy "sensibles". México iniciará su desgravación 40% por debajo de la tasa base del CA-3. Es decir, si CA-3 tiene un arancel de 15% para una fracción arancelaria, México iniciaría su desgravación a partir de 9%. Como resultado del proceso de negociación se buscará que mejore el acceso de los productos incluidos en los AAP.

Plazos y Modalidades de Desgravación

Para el intercambio inicial de listas de desgravación se utilizarán solamente las siguientes modalidades de ofertas y demandas por producto, sin perjuicio de que durante la negociación, una vez intercambiadas las listas se pudieran acordar modalidades distintas que resulten de la propia negociación.

AxA eliminación inmediata recíproca de los aranceles para el mismo producto a partir de la entrada en vigor del tratado.

B1xD CA-3 elimina el arancel en 7 cortes anuales iguales (plazo de "D" de desgravación), mientras que México, para ese mismo producto, elimina el arancel en 4 cortes anuales iguales (plazo B1 de desgravación)

D1xE1 CA-3 elimina el arancel en 11 cortes anuales iguales, mientras que México, para ese mismo producto, elimina el arancel en 9 cortes anuales iguales

Observaciones Sobre Plazos y Modalidades

La asimetría propuesta en la desgravación es contraproducente porque va en contra de los intereses de los salvadoreños ¿Por qué?

1 Porque durante esos plazos, varios millones de consumidores salvadoreños no podrán acogerse a los mejores precios Perderán ahorros multi-millonarios

2 Porque en los casos en que los productores salvadoreños tienen ventaja comparativa, como se vera luego, no se gana nada por el lado productivo Lo unico que se logra es que el grupo productor obtenga rentas por plazos más largos, pero a un inmenso costo a la sociedad

3 Pedirle a México la desgravación inmediata o rápida para productos que más bien son los productores mexicanos los que exportan a El Salvador, es un contrasentido, para usar un eufemismo

Otras Consideraciones de Acceso

En los casos en que la tasa base de México sea mayor a la de CA-3 a nivel producto, el CA-3 no iniciará sus desgravación hasta que la tasa de México desgravada iguale a la tasa base del CA-3

Los viceministros instruyen a los negociadores a que hagan el mayor esfuerzo para identificar productos agropecuarios a los que se les puede aplicar el tratamiento de tasas base y modalidades de desgravación que se acordó para productos industriales

Se eliminan los aranceles específicos conforme el programa de desgravación que se acuerde. Todos los productos estarán en la mesa de negociación. Únicamente se excluirán del programa de desgravación aquellos productos que hayan sido debidamente discutidos y negociados. Se estudiará la posibilidad de eliminar los precios mínimos de referencia, en su caso, identificar opciones para tal efecto.

Para la determinación del origen de las mercancías, se tomará en cuenta las estructuras productivas de las partes, de manera de privilegiar el uso de insumos de los 4 países y el acceso a sus mercados.

Análisis de Propuestas Específicas

A continuación se hará un breve análisis del planteamiento utilizando ejemplos de propuestas específicas por grupos de productos o partidas arancelarias (**Cuadro 4.5**). En las partidas en las cuales los productores salvadoreños exportan con ventaja, tales como [03053000 filetes de pescado, 03055900 los demás filetes, 03061319 los demás] no tiene sentido que esos productos tengan el arancel salvadoreño que se negocia (B1xD) ni los plazos señalados en la tabla. Todo lo contrario, el gobierno de El Salvador debería ofrecer una modalidad AxA para esos productos y así facilitar la entrada en el mercado mexicano. Eso sería lo sensato.

Leche en polvo. En el caso de la partida [04022121 leche en polvo en envases con capacidad de 5 kg], El Salvador exportó a México en 1997, pero este país le exportó más a El Salvador. Es decir, el país centroamericano es un importador neto además, no tiene ventaja comparativa en la producción de ese rubro. Sin embargo, se ha impuesto un arancel del 15% y, además, el producto está excluido de la negociación. Dadas las circunstancias de producción, este es un producto que debería estar abierto a todo el mundo para que el consumidor salvadoreño se beneficie. A favor está el hecho de que no hay restricciones a nivel de arancel externo del Mercado

Comun Centroamericano (MCCA), ya que cada uno de los países miembros tiene el arancel que se le ha antojado

Cuadro 4 5 Propuestas de desgravación de El Salvador y México

PARTIDA	DESCRIPCION	PROPUESTA DE EL SALVADOR		PROPUESTA MEXICANA	
		Acceso	Modo	Tasa Base	Modo
	Importaciones Salvadoreñas				
2090010	Tocino	15	7X15	9	D1
4022121	En envases con capacidad < 5kg	15	EXC1	9	?
7020000	Tomates Frescos o Refrigerados	15	D1xE1	9	A
7031011	Amarillas cebollas	15	D1xE1	9	A
7051100	Repolladas	15	p	9	A
7061000	Zanahorias y nabos	15	p	9	A
7122010	En polvo, en envases < 5kg	5	3x10	3	A
8044000	Aguacates (paltas)	15	D1xE1	9	A
8061000	Uvas	15	D1xE1	9	A
8081000	Manzanas	15	EXCL a D1xE1	9	A
8093000	Melocotones, duraznos, etc	15	D1xE1	9	A
9012100	Sin descafeinar	15	AxA	9	EXCL
10059030	Maiz blanco	15	EXCL	9	?
11081200	Almidon de maiz	10	AxA	4	A
16010020	De aves de la partida 01 05	15	0x11	2	A
16024100	Jamones y trozos de jamon	15	0x11	5	A
17029020	Otros azucares y jarabes excepto de sacarosa y los caramelizados	40	EXCL	24	EXCL
17041000	Goma de mascar (chicle)	15	0x15	5	A
19011010	Preparaciones de productos de las partidas 04 01 a 04 04	0	AxA	0	A
19041000	Productos a base de cereales	15	0x11	3	A
19053000	Galletas dulces gaufres o waffles	15	0x11	3	A
20019090	Otros elotitos	15	4X11	4	A

21022000	Levaduras muertas, y monocelulares	0	AXA	0	A
21032000	Salsas de tomate	15	3X11	5	A
21041000	Preparaciones para sopas o caldos	15	0X7	2	A
21069090	Otros	15	0X11	9	A
22030000	Cerveza de Malta	20	5X18	12	A
22071010	Alcohol etílico absoluto	40	D1xE1	3	D1
22084090	Otros	30	D1xE1	18	A
22089010	Alcohol etílico sin desnaturizar	40	D1xE1	24	D1
22089090	Otros	30	D1xE1	18	A
Exportaciones Salvadoreñas					
1051100	Pollitos (Gallus domesticus)	0	AxA	0	D1
3053000	Filetes secos, salados o salmuera	15	B1XD	6	B1
3055900	Los demas	15	B1XD	9	A
3061319	Los demas	12	0X7	5	?
4022121	En envases con capacidad < 5kg	15	D1xE1	9	?
Para definiciones de los modos (DXE etc) ver el texto EXCL = excluido					
? = no reportado					
Fuente Ministerio de Economía					

Veamos el caso de las partidas (de importación) donde otros tiene clara ventaja y El Salvador ya es un importador desde ese mercado y de otros (Cuadro 4 6)

Tomate fresco Los agricultores de El Salvador sólo producen el 10% de lo que consume la población, el resto viene de Guatemala, Honduras y México Se supone que el 70%

Cuadro 4 6 Productos de importación neta

Partida	Rubro	Arancel	Modalidad
02090010	tocino	15%	(7x15)
07020000	tomate fresco	15%	(9x11)
07031011	cebolla	15%	(9x11)
07031012	cebolla	15%	(9x11)
07051100	repolladas	15%	
07061000	zanahorias	15%	
07122010	cebolla polvo	5%	(3x10)
08044000	aguacate	17%	(9x11)

proveniente de Guatemala y Honduras entra sin arancel, al amparo del tratado del MCCA, pero el 20% proveniente de México debe pagar un arancel del 15% ¿Tiene esto sentido? Además la propuesta salvadoreña de desgravación es de (D1xE1) o sea (9x11), ¡El Salvador desgrava en 11 años! Este es otro caso donde la propuesta debió ser AxA para, entre otras, darle el mismo tratamiento al tomate procedente de Centroamerica y facilitar el comercio que ya se esta llevando a cabo con Mexico El unico beneficiado sería la poblacion salvadoreña

Cebollas El 40% de la cebolla que ahora consumen los salvadoreños proviene de México, otro 40% proviene de Guatemala, y sólo el 20% se produce nacionalmente Sin embargo, el DAI de del 15% y se propone un modo de desgravacion de (9x11) Para el tomate fresco, la situación es la misma

Frutas Aquí se refiere a fresas, uvas, manzanas, melocotones, sandía, naranjas El Salvador es un importador neto No tiene ventaja comparativa y casi no produce esas frutas Entonces, ¿cuál es el sentido de tener un arancel consolidado de 19% y negociar plazos de (9x11)?

Granos Maíz blanco En 1997 hubo importaciones significativas (por US\$1,5 millones) desde México El Salvador no tiene ventaja comparativa en la producción de este grano, el cual forma parte del alimento basico (tortillas) Sin embargo, el arancel salvadoreño es de 15% y, paradójicamente, el grano está excluido de las negociaciones Arroz Hubo importacion desde México en 1997 de la partida 10063000, arroz semi-blanqueado El Salvador no tiene ventaja comparativa, empero, el arancel vigente es de 35% (no igual en todos los paises centroamericanos) y el arroz está excluido de la desgravación

Embutidos y productos similares (160100) Los salvadoreños importan grandes cantidades desde México de las partidas [16010020, 16010080, 16024100 y otros] Todos tienen tasas vigentes de 17% ¿por qué? Además se propone un arancel consolidado del CA-3 del 19% y una modalidad de desgravación (0x11)

Productos a base de cereales, galletas (Capítulo 19) El Salvador importa desde Mexico las partidas [19040100 y 19053000], sin embargo propone un arancel del 19% y un modo de desgravacion de (0x11) Esto no tiene sentido

Ketchup (21032000) El Salvador importo cantidades importantes desde Mexico en 1997 La tasa vigente es del 17% El pais no cuenta con ventaja comparativa, empero, el consolidado es de 19% y se propone un modo de desgravacion de (3x11) Esta estrategia le ocasiona una gran perdida a los salvadoreños Algo similar ocurre con "preparaciones para sopas" (21041000), solo que el modo propuesto es de (0x7)

Preparaciones alimenticias (Capítulo 21) Se importa ahora significativas cantidades desde México, en especial de las partidas [21069070 y 21069090] Los DAI son 10% y 17%, respectivamente, se propone un consolidado de 10% y 19% y un modo de desgravacion de (9x11) ¿Tiene sentido?

Cerveza de malta En 1997, los salvadoreños importaron cantidades importantes (US\$3 338 120) El DAI es de 20%, se propone un arancel consolidado de 20% y un modo de desgravacion de (5x18) 'Sorprendente' Esta propuesta es solo para proteger, para siempre, a un pequeño grupo en detrimento de la gran masa salvadoreña

Melaza Este producto tiene un DAI de 15% en El Salvador y de (10%+\$0,39/unidad) en Mexico, y esta totalmente excluido de la desgravacion, ¿por que? Si a pesar de que El Salvador no tiene ventaja comparativa en la produccion de azucar, exporta el sub-producto melaza, y aunque la industria del alcohol se ha visto obligado a importar melaza por asunto de precio, se podria decir que es un exportador neto Entonces ¿por que excluirlo?

Alcohol etílico (22071010) En 1997, El Salvador importo desde Mexico (US\$173 000), pero le exporto mucho mas a ese pais En efecto, El Salvador es un exportador neto de este producto, y probablemente tiene una ventaja comparativa en su elaboración (se ha usado melaza importada de Guatemala) Empero, el DAI vigente es de 40% y se propone un modo de desgravacion de (9x11) Esto no tiene sentido Lo logico seria una propuesta de (AxA) para que Mexico, que ahora tiene un arancel de

(10%+US\$0,39 por unidad) y propone una base de 24%, se abra más rápido al producto que El Salvador exporta con ventaja

Ron y demás aguardientes de caña En 1997 se importó este producto de México. No obstante, es posible que El Salvador cuente con posibilidad de exportación. Pero el DAI vigente es de 30% y se propone un modo de desgravación de (9x11), México propone para dicho producto un arancel base de 18% y un modo de desgravación de A. Aquí nuevamente parece que El Salvador tiene la posición equivocada.

Almidón de maíz y otros Para productos como almidón de maíz, preparaciones de productos lácteos y levaduras muertas, las partidas arancelarias [10081200, 19011010, 21022000], el gobierno de El Salvador tiene un arancel de 10%, 0 y 0, respectivamente, y propone un modo de desgravación de (AxA). ¡Un gran acierto!

La Negociación del TLC

El proceso negociación del TLC con México no se ha apartado del libreto que es ya tradicional en estos procesos. Por esta razón dicho esfuerzo adolece de los mismos males que los anteriores y, tal como éstos, fracasará en lograr el incremento en bienestar que es posible y esperable de estos acuerdos. Hay tres puntos en particular que merecen ser destacados.

1 Se negocia de productor a productor Es bien sabido que para que haya comercio debe haber uno o más que compre y uno o más que venda. El mercado está compuesto de oferentes por un lado y demandantes por el otro. Si falta uno de estos componentes no hay mercado, no hay comercio. Sin embargo, en estos mal llamados tratados de *libre comercio*, esto es precisamente lo que ocurre. Cada país envía a la mesa de negociaciones a los representantes de sus productores, por lo que en esencia lo que hay es una mesa en la cual se sientan los productores (o sus representantes) del

país A en un lado y los del país B en el otro, y entonces se enfrascan en una discusión interminable (por años y hasta décadas)¹⁴ sobre lo que ellos llaman libre comercio. A raíz de esta pésima conformación de la mesa de negociaciones ocurre una serie de eventos inimaginables para los que descubrieron las ventajas de la especialización y el intercambio. Veamos:

A. Como primer paso, en vez de que el equipo de un país presente una lista de todo lo que quiere comprar y el del otro la lista de todo lo que quiere vender, los dos equipos presentan una lista de todo lo que no quieren comprar (lo que no quieren que entre al país). Estas son las famosas "listas de desgravación" a las que se refieren los viceministros en el documento que firmaron en julio de 1998. Paradójicamente, no existen listas de lo que cada país quiere vender, ni hay propuestas de venta. ¿Como debería ser? En realidad, El Salvador debería presentar la lista de los productos a los cuales quiere que México le de acceso, y México debería presentar la lista de los productos a los cuales quiere que El Salvador le de acceso¹⁵, o sea, cada uno debería presentar una lista de los productos en los cuales son exportadores netos o tengan potencial para serlo porque hay ventaja comparativa. Ahora ocurre totalmente lo contrario.

B. Negocian concesiones arancelarias sobre el mismo producto. Por ejemplo, se señaló que en el documento firmado por los viceministros, AxA implica "eliminación inmediata recíproca de los aranceles para el mismo producto". Es decir, toman el producto 0201100 y cada parte hace una oferta arancelaria, digamos BXE, en vez de negociar el arancel sobre los productos que cada uno vende más o en los que tiene ventaja comparativa. Es decir, si El Salvador produce el bien 02121100 con ventaja,

¹⁴En estas condiciones para los negociadores de cada país el ejercicio ha de ser dolorosamente frustrante, pues no se trata de ir a vender o comprar algo --cosa que sería relativamente fácil-- sino de no dejar que otros vendan en su país. Una tarea por lo demás ingrata.

¹⁵Se debe reconocer que México sí presentó algo similar a esta lista.

negocia una reducción arancelaria sobre este producto, mientras que México negocia una reducción sobre el producto 21022201, que es uno de los que produce con ventaja

C El Salvador negocia plazos larguísimo para bienes que no produce. Este hecho se demostro en la primera parte de este capítulo

2 Ventaja comparativa En todo el proceso, no hay ninguna consideración sobre ventaja comparativa, el pilar sobre el cual descansa todo el principio básico del comercio internacional

3 Beneficio del consumidor La tesis prevaleciente es que los (muchos de ellos) productores necesitan tiempo para adaptarse y poder competir --aun si no tienen ni tendrán nunca ventaja comparativa. Según la tesis, los consumidores si tienen tiempo, pueden esperar décadas para lograr los beneficios. Este es un grave error que explica la pobreza. Como corolario de esta tesis, prácticamente no hay consideraciones del incremento en consumo --de donde proviene la mayor parte del bienestar (CS+PS)-- como la mayor razón y ganancia de los tratados

Conclusiones Sobre el TLC con México

No hay duda de que si conviene un TLC con México porque los dos países ya son socios comerciales, aunque de menor importancia. El enfoque, sin embargo, debe ser totalmente diferente que el actual. En el nuevo enfoque, lo que se haría es reducir aranceles rápidamente para productos que México ya exporta a El Salvador con ventaja, y negociar reducciones allí (y eliminación de otras barreras no arancelarias) para productos que El Salvador produce y ya le exporta con ventaja

5. BLOQUES REGIONALES Y NEGOCIACIONES COMERCIALES

En todo el mundo se están dando las distintas modalidades de regiones, bloques y áreas comerciales y uniones aduanales (*custom unions*) Estan de moda Existe la creencia, especialmente en países pequeños, de que es mejor negociar tratados comerciales en bloques en lugar de hacerlo como un solo país El objetivo de este capítulo es explorar algunos aspectos relacionados con los bloques comerciales o regionales que conforma El Salvador con otros países (MCCA, CA-3) con el fin de dar algunas indicaciones de cuál sería su mejor estrategia de negociación comercial

Bloques Regionales

El Salvador forma parte del MCCA y CA-3, ninguno de los cuales conforman lo que se entiende como un mercado común Tampoco son una *union economica* ni una *unión aduanal* (*custom union*) En realidad lo que conforman es una especie de *área de libre comercio* (ALC, *free trade area*), pero incompleta, ya que entre los países miembros existen barreras comerciales Esta ALC ofrece pocos beneficios a sus integrantes (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala) porque todos tienden a producir los mismos rubros, especialmente en el área agrícola, y aunque podrían especializarse mucho más de lo que lo hacen ahora, se rehusan a hacerlo Es menester, sin embargo, hacer una aclaración El Salvador realiza una proporción importante de su comercio dentro de esta región, pero mucho de ello probablemente habría sido con México u otros países si no existiera el acuerdo regional excluyente para los demás países Una particularidad de esta ALC es que ponen aranceles externos relativamente altos a productos en los cuales ninguno goza de ventaja comparativa

El ALC está plagado por problemas Como los países miembros no conforman un verdadero "custom union", existe disparidad entre los aranceles externos Este

hecho permite que países como Costa Rica pueda exportar leche a Centro América con base en una protección externa exagerada. Con un arancel externo superior al 100%, las empresas de ese país pueden utilizar las rentas que obtienen del inexpugnable mercado local para subsidiar la exportación. En realidad lo que ocurre a lo interno del área es una desviación de comercio, ya que El Salvador u otro miembro podría obtener el producto de otro país externo a precios iguales o inferiores si no existiera el desigual arancel externo. Existen muchos otros ejemplos, entre los cuales se encuentran los granos que se comercian a nivel regional sin que ninguno de los países goce de ventaja en comparación con muchos países extra-regionales.

Estrategias de Negociación Comercial Opciones

De acuerdo con las consideraciones éticas señaladas en el Capítulo 2, las negociaciones comerciales deberían llevarse a cabo a nivel de individuos y de organizaciones privadas, para así respetar los derechos de todos los ciudadanos. Sin embargo, las cosas no son así. Las negociaciones se siguen realizando entre gobiernos. Dada esta realidad, ¿es mejor negociar solo o en bloque? A continuación se señalarán las ventajas y desventajas de cada alternativa.

Negociar Como Centro America o CA-3

El gobierno de El Salvador podría negociar los tratados comerciales como Centroamérica en bloque o como CA-3, como ocurre actualmente con México. Veamos cuáles son las ventajas y desventajas de esta alternativa.

Ventajas Las ventajas de negociar como bloque de países no son los que normalmente se arguyen, como mayor fuerza frente a los "adversarios". En realidad las ventajas son otras. Negociar como bloque le permite obtener mayor credibilidad frente a los países con que negocia. Es bien sabido que los gobiernos tienen la tendencia a

cambiar de posición o a renegociar los términos de un acuerdo comercial. Por obvias razones, esto es más difícil cuando se negocia como bloque, pues habría que obtener el concurso de todos los demás socios. La segunda ventaja está relacionada con la primera. El negociar como bloque significa un mayor compromiso con los términos que se negocia. No es fácil cambiar los términos después.

Desventajas No obstante lo anterior, existen una serie de desventajas de negociar como bloque. Cuesta mucho ponerse de acuerdo sobre los términos y las listas de los productos. La experiencia actual en relación con la negociación comercial con México es un buen ejemplo. Por falta de acuerdo, CA-3 ha presentado siete listas una por cada país por separado, una por cada dos países y otra de consenso, lo que da una impresión de falta de seriedad o de indefinición con respecto a lo que se quiere. Por otra parte, cada gobierno debe aceptar el arancel consolidado del grupo (¿consenso?) aunque este vaya en contra de los genuinos intereses de la mayoría de los habitantes de su país. Este hecho crea mucha desviación de comercio para muchos países. Por último, si un país se llega a dar cuenta de lo absurdo de las posiciones y quiere negociar un tratado sensato, no puede. Debe ceñirse a los designios del grupo.

Negociar Solo

Hasta ahora, el síndrome de país chico ha empujado a los gobiernos centroamericanos a considerar desventajoso el negociar independientemente. Sin embargo, esta estrategia podría ser beneficiosa, si en realidad se entendiera los principios básicos del libre comercio. Veamos las desventajas y ventajas.

Desventajas Las desventajas son lo opuesto de las ventajas señaladas para el caso de negociar como bloque.

Ventajas (1) Se evita la desviación de comercio que ocurre con la negociación en bloque. A la luz de lo que sucede por ejemplo con la leche importada de Centro América, es mejor para los salvadoreños que se abra a otros países para darles igual.

trato que a Costa Rica. Es decir, bajar el arancel a cero. Quizá así incluso podrían muchos salvadoreños exportar a Costa Rica. (2) Puede negociar ventajosamente. Esto implica tomar en cuenta las ganancias del país como un todo, donde las ganancias de los consumidores juega un papel preponderante. Como ejemplo, veamos el caso del azúcar (Cuadro 5.1). Si prevaleciera el precio internacional, los consumidores ganarían como mínimo unos US\$40 millones anuales. Habría un beneficio adicional proveniente de los recursos que se liberarían para otros usos, de US\$ 3,2 millones anuales. Hay otras ganancias. En total podríamos estar hablando de más de US\$100 millones anuales. (3) Puede aprovechar sus ventajas en otras áreas. Por ejemplo, vender servicios. Se podría importar un producto del país A y exportarlo a otro país, porque se tiene ventaja en proveer servicios. Sin embargo, las reglas de origen actuales constituyen un obstáculo a esta legítima estrategia.

Apertura Unilateral VS Negociaciones Comerciales Bilaterales o en Bloque

Ya se ha visto las ventajas o desventajas de negociar en bloque o como país independiente. Sin embargo, existe una estrategia que puede resultar superior a cualquiera de las anteriores. ¿En qué consiste? Primero en determinar cuáles son las ventajas comparativas del país. Luego hacer una apertura unilateral y, por último, compensar a los perdedores (productores) con parte de las ganancias que obtienen los consumidores. Esta compensación se podría hacer mediante el cobro de un arancel temporal muy bajo.

AZÚCAR

Datos Básicos

Producción 472 751 tm

Consumo 218 491 tm

Precio Internacional US\$0,11/Lb = US\$239/tm

Precio Domestico US\$0,18 = US\$391/tm

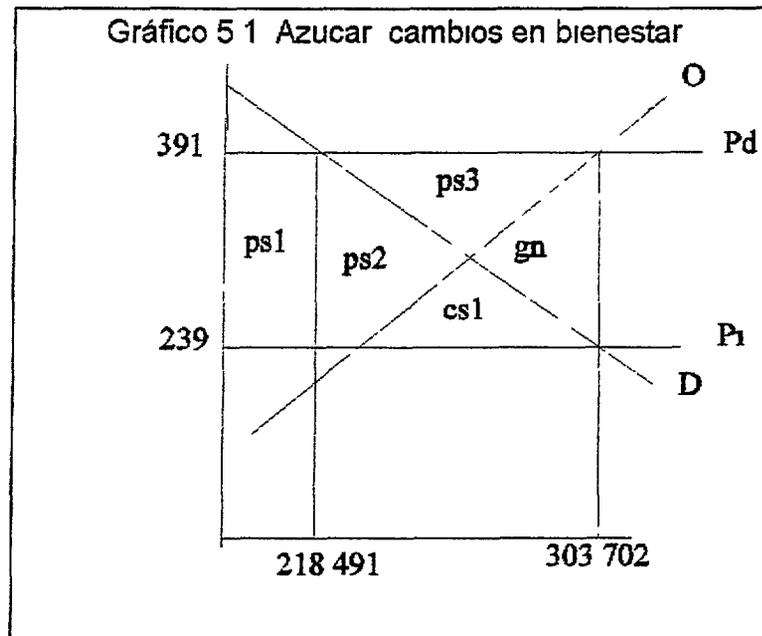
Elasticidad de demanda = 1

Cantidad demandada a precio internacional = 303 702 tm

Resultados

Incremento potencial del excedente del consumidor = US\$39,7 millones

Ganancia neta en excedentes económicos = US\$3,2 millones



Notas

1 Al pasar al precio internacional los productores pierden $ps1+ps2+ps3$. Los consumidores ganan $ps1+ps2+cs1$. La ganancia neta es gn correspondiente a los recursos que se ahorrarían y que podrían dedicarse a otros usos.

2 Las ganancias señaladas son las mínimas porque hay más. No se incluye, por ejemplo, el efecto o las ganancias de los que utilizan el azúcar para fabricar otros productos.

¿Cuáles son las ventajas de esta estrategia? Primero, se ajusta mucho más a los principios o la teoría del comercio internacional. Segundo, toma máxima ventaja de las ganancias de dicho comercio. Tercero, permite una mejor asignación de los escasos recursos de producción con que se cuenta. Cuarto, no privilegia a un grupo sobre otro. Respeto los derechos individuales, es más equitativo a lo interno y contribuye más a la paz social. Quinto, tiene mayor capacidad de generar riqueza o eliminar la pobreza.

El gobierno de El Salvador debería darle seria consideración a esta alternativa, cuyo esquema sería sencillo de desarrollar. Aquí sólo se pretendía esbozar la idea.

6 CONCLUSIONES

El Salvador es un país muy pequeño y, por lo tanto, escaso en cuanto al recurso tierra. Es también un país con una altísima proporción de pobres e indigentes, especialmente en el área rural y asociados con la agricultura. Su sector agropecuario es poco productivo y se encuentra estancado desde hace muchos años. Este hecho se debe a que el escaso recurso (tierra) es utilizado para producir rubros en los cuales no se cuenta con ventaja comparativa y que además aportan muy poco excedentes económicos por unidad de área utilizada. Además, la tierra utilizada es mucho más apropiada para producir madera u otros rubros en comparación con los granos.

Ante este panorama, se le presenta a El Salvador la oportunidad de llevar a cabo negociaciones comerciales con México y otros países. Estas oportunidades podrían ser aprovechadas de dos maneras para aliviar la angustiante y omnipresente pobreza. Una, estimulando la especialización del sector agropecuario del país en los rubros en los cuales se cuenta con ventaja comparativa, y dos, permitiendo y estimulando la importación de alimentos baratos. Sin embargo, se ha optado por lo contrario. La meta de las negociaciones comerciales ha sido proteger la producción de precisamente los rubros en los cuales no se tiene ventaja comparativa. Además, hay una grave omisión: las posibles ganancias de los consumidores (la mayoría es pobre) y del país son totalmente ignoradas durante el proceso. De esta forma, da la impresión de que se hace todo lo posible para perpetuar el estancamiento agrícola y la pobreza.

A estas alturas, no hay duda sobre lo que se ha de hacer. El libre comercio puede contribuir mucho para facilitar el desarrollo agropecuario y romper el círculo vicioso de la pobreza. Pero para aprovechar esta capacidad, el enfoque tiene que ser distinto, no puede ir en contra de los fundamentos del comercio internacional, no ha de ser mercantilista. Lo más conveniente para la sociedad salvadoreña como un todo sería descubrir los rubros en los que se cuenta con ventaja comparativa, especializarse en ellos, e intercambiarlos por productos que otros producen ventajosamente. Para facilitar

esta transición, sería conveniente diseñar una estrategia que permita compensar de alguna manera a los que perderían con el cambio

BIBLIOGRAFÍA

- Chanchán, Reynaldo "La Pobreza Rural en El Salvador Su medicion, impacto y problemática" Documento preparado para el Proyecto CRECER San Salvador, febrero de 1998
- Comité para el Desarrollo Rural (CDR) "Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo Rural" San Salvador, CDR, septiembre de 1998
- CRECER "Recopilacion de Indices de Pobreza de la Base de Datos de la Encuesta Baseline 1996" Documento del Proyecto Crecimiento Economico Equitativo Rural, San Salvador, noviembre de 1997
- Fisher , E N y Gorter, H "The International Effects of U S Farm Subsidies' Amer J of Agr Econ 74(1992) 258-267
- OAPA INFORME DE COYUNTURA, ABRIL 1998 San Salvador MAG, 1998
- Ramos, Hugo et al *Plan Economico del El Salvador 1995-1999 Analisis de sus efectos en el Sector Agropecuario* San Salvador OAPA, MAG, 1996
- Sin autor "El acceso a mercados de productos agropecuarios dentro del tratado de libre comercio triangulo norte-Mexico" Documento sin publicar, sin fecha
- Stewart, Rigoberto "Políticas, pobreza y el Uso de los Recursos Naturales en Panama" Documento preparado para el Banco Mundial y el Gobierno de Panama, bajo contrato con RUTA Panama, abril de 1996
- Viceministros "Acceso a Mercados Productos Agropecuarios (Capitulos 1 al 24) Documento no publicado, San Salvador, julio de 1998

ANEXO A CUADROS

Cuadro A 1 Exportaciones de frutas y hortalizas, 1996 y 1997

Producto	1997		1996		Cambio 96 a 97	
	Volumen (tm)	Valor (miles de colones)	Volumen (tm)	Valor (miles de colones)	Volumen (%)	Precio (%)
arándano	5.3	23.5	7.3	43.5	-27.2%	-25.7%
jocote	13.9	134.1	0.9	11.1	1417.7%	-21.9%
limón	403.6	3790.4	528.2	4604.1	-23.6%	7.7%
maní	0.8	23.8	2.6	22.6	69.4%	243.7%
maní	36.7	41.9	3.4	26.2	975.6%	55.2%
maní	3.6	13.7	0.8	1.2	351.9%	150.1%
maní	0.6	8.9	0.3	2.1	95.3%	118.1%
maní	1665.7	5255.6	1795.2	4810.5	-7.2%	17.7%
maní	2.6	4.8	0.03	1.3	8696.7%	95.8%
Total	2132.9	9296.6	3159.9	4114.3	-32.5%	252.3%
chirimoya	0.6	8.2	0.0	0.0		
melón	2725.0	6588.3	3970.3	13934.7	-31.4%	-31.1%
tomate	4.8	220.6	2.1	55.4	100.3%	29.0%
okra	2599.3	19212.9	2179.9	16505.1	19.2%	4.0%
pepino	17.1	163.6	20.7	182.3	17.6%	8.9%
patos	1.6	71.1	16.5	67.9	-90.0%	949.0%
Total	5346.3	26294.8	6189.5	31075.4	-13.6%	-2.1%

Fuente: DGEVA y DGEVALAC

Cuadro A 2 Importaciones de frutas, 1996 y 1997

Producto	1997		1996		Cambio 96-1997	
	Volumen (tm)	Valor (miles de colones)	Volumen (tm)	Valor (miles de colones)	Volumen (%)	Precio (%)
aguacate	2 469 0	5 377 2	6 133 9	6 669 7	59 7%	100 3%
banano	36 183 5	32 233 3	20 787 0	13 159 7	74 1%	10 4%
cañuelo	396 0	1 155 9	490 3	1 040 5	19 2%	73 2%
coco	6 759 0	7 381 0	4 177 7	3 311 6	51 6%	47 1%
durazno	253 4	1 574 8	317 9	525 1	20 3%	276 0%
fresa	192 9	350 2	251 5	517 5	32 2%	0 2%
granadilla	387 7	503 8	122 8	596 1	5 3%	7 8%
jocote	52 0	63 2	115 0	206 4	64 9%	12 8%
kiwi	28 2	200 9	21 9	125 4	13 4%	41 3%
limón	52 2	57 6	95 7	109 8	47 1%	0 5%
mandarina	95 6	137 4	10 0	16 0	856 1%	10 2%
mango	6 7	8 6	25 1	37 7	-73 0%	13 6%
manzana	6 243 9	29 372 2	5 154 6	25 604 7	14 5%	10 3%
manzana milla	38 2	41 1	n/d	n/d		
melocotón	329 4	2 400 1	476 1	2 692 1	30 8%	28 9%
morra	21 8	30 8	95 1	155 5	77 8%	12 5%
naranja	16 445 7	16 812 7	14 263 5	12 139 9	15 3%	17 2%
nectarina	52 7	531 7	n/d	n/d		
perita	1 160 8	1 631 3	1 106 1	1 167 7	4 9%	5 9%
pera	711 4	2 808 4	515 1	2 553 5	43 0%	11 2%
perote	116 9	122 3	183 5	78 3	20 1%	95 3%
pitaya	4 796 6	5 736 8	6 772 0	7 740 3	29 2%	4 0%
plátano	17 577 2	21 438 1	16 165 3	15 536 5	5 7%	24 5%
tomate	22 7	40 6	141 9	203 7	81 3%	27 2%
uva	4 325 1	35 663 1	3 610 2	32 001 7	19 2%	-7 1%
zapote	95 6	137 6	303 9	435 1	68 5%	0 1%
Total	98 877 6	166 113 5	82 298 6	130 861 7	20 1%	5 7%

Fuente: DGSA y DGLVMAG

Cuadro A 3

RESOLUCION N° 7

MINISTERIO DE ECONOMIA Y DE HACIENDA, SAN SALVADOR A LAS OCHO HORAS Y TREINTA MINUTOS, DEL DIA DOCE DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO

CONSIDERANDO

- I Que corresponde al estado establecer las condiciones que propicien un ambiente favorable que mejore la productividad y competitividad de los diferentes sectores de la economia nacional
- II Que de conformidad con el considerando anterior el Gobierno de la Republica esta desarrollando acciones que permitan la reactivacion del Sector Agropecuario
- III Que la produccion de leche y sus derivados constituye una actividad importante dentro de la economia nacional y actualmente se encuentra seriamente amenazada por el aumento de la importaciones de tales productos provenientes de paises situados fuera de la region centroamericana que ingresan al pais subsidiados o en condiciones tales que causan distorsiones en el mercado interno afectando negativamente a la produccion nacional y neutralizando los esfuerzos del Gobierno para la reactivacion de la misma
- IV Que por Decreto Legislativo N° 292 de fecha 9 de marzo de 1995 publicado en el Diario Oficial N° 78 Tomo 327 del 28 de abril de ese mismo año se ratifica el acuerdo por el que se establece la Organizacion Mundial del Comercio y sus acuerdos anexos
- V Que dentro de los derechos que tiene el pais de conformidad con los acuerdos relacionados en el considerando anterior esta el de poder elevar los Derechos Arancelarios a la Importacion hasta el limite consolidado en dichos instrumentos
- VI Que uno de los mecanismos que se consideran mas transparentes en el comercio internacional constituyen los Derechos Arancelarios a la importacion los cuales son establecidos para crear condiciones que permitan una proteccion adecuada a la produccion nacional y la incentiven a mejorar sus niveles de productividad dentro de un ambiente de sana competencia
- VII Que se considera necesario establecer medidas de politicas arancelarias que permitan corregir las distorsiones que se estan generando en el mercado interno y a la vez apoyen la reactivacion del sector productivo nacional de leche y sus derivados

RESUELVEN

- I° Modificar la Resolucion N° 157 de fecha 26 de mayo de 1997 publicada en el Diario Oficial N° 6 tomo N° 335 el 28 de mayo de 1997 unicamente en lo que respecta a los Derechos Arancelarios a la importacion de los siguientes incisos arancelarios asignandoles nuevos Derechos Arancelarios a la importacion asi

Codigo	Descripcion	DAI
0401 10 00	con un contenido de materia grasa inferior o igual al 1% en peso	40
0401 20 00	con un contenido de materias grasas superior al 1% pero inferior o igual al 6% en peso	40
0401 30 00	con contenido de materia grasa superior al 6% en peso	10
0402 91 20	crema de leche	20
0402 91 90	otras	20
0402 99 90	otras	20

- 2° Derogar parcialmente el Acuerdo N° 391 de fecha 16 de junio de 1997 publicado en el Diario Oficial N° 113 tomo 335 de fecha 20 de junio de 1997 eliminando el Programa Nacional de Desgravacion contemplado en ese Acuerdo asignandoles nuevos Derechos Arancelarios a la Importacion asi

Codigo	Descripcion	DAI
0405 10 00	mantequilla	30
0405 20 00	pastas licters por unidad	30
0405 90 90	otras	20

- 3° Modificar los Derechos Arancelarios a la Importacion de los siguientes incisos arancelarios

Codigo	Descripcion	DAI
0402 91 10	leche evaporada	20
0402 99 10	leche condensada	20
0403 10 00	yogur	40
0403 90 10	suero de mantequilla	40
0403 90 90	otros	40
0404 90 00	los demas	30
0406 10 00	queso fresco (sin madurar) incluido el de lactosuero y requeson	40
0406 20 90	otros	10
0406 30 00	queso fundido excepto el rallado o en polvo	10
0406 40 00	queso de pasta azul	40

ANEXO B

¿PEQUEÑO AGRICULTOR O PEQUEÑO CONSUMIDOR?

Si a partir de cierto nivel de protección se contempla la reducción de aranceles, siempre alegan distintos grupos que el pequeño productor sufriría, pero no mencionan nada con respecto al pequeño consumidor. Como éste no vale, no se le toma en cuenta. Si se le tomara en cuenta, si tuviese valor, habría que sopesar el hecho de que con la reducción del arancel, el productor pierde, pero el consumidor gana. ¿A quien favorecer? Hasta ahora, la respuesta ha sido al productor. De ahí la popularidad del proteccionismo. Pero la preferencia por el productor sobre el consumidor es un grave error (horror) que crea pobreza. Debería ser al revés, se debería respetar el derecho de ambos a la libertad económica, lo que en este caso favorecería al consumidor, al verdadero ser humano.

El siguiente análisis señala por qué es nocivo el proteccionismo. Con él, el productor gana, el consumidor pierde. Pero al evaluar el efecto de quitar la protección, se debe tomar en cuenta que el productor también es consumidor. De ahí que el resultado del cambio es que el consumidor gana, una parte del productor gana y otra parte de él pierde. Para la sociedad, la ganancia es mayor que lo que ofrece el proteccionismo. Para el individuo también. Veámoslo a través de un ejemplo numérico.

Ejemplo Existe un pequeño agricultor el cual produce 100 unidades de frijol a un costo de S/ 100/unidad. Sin protección, el precio que recibe es de S/ 80/unidad. Con un arancel del 50%, el precio de venta sube a S/ 120/u. ¿Cuánto beneficio recibe a raíz de la protección? Como se verá, todo depende de su nivel de consumo (tanto de su propia cosecha como adquirido en el mercado). Si su consumo es de 150 unidades, la siguiente sería la situación:

Situación 1

Producción 100 unidades Costo total de la producción S/ 10 000

Consumo 150, 100 de autoconsumo más 50 compradas

Costo total del consumo $S/ 10\ 000 + (S/ 120 \times 50) = S/ 16\ 000$

Costo neto por unidad consumida es de $S/ 106,7$

¿Qué habría pasado sin la protección? El precio de compra habría sido menor que el costo unitario de producción, y el individuo habría comprado todo su consumo, a $S/ 80$ por unidad. Es decir, el productor/consumidor habría sido un ganador neto con la eliminación de la protección, de hecho, habría ganado $S/ 26,7$ por cada unidad consumida.

Situación 2

Su consumo es de 100 unidades. Con la protección habría 100% de autoconsumo y el costo por unidad consumida sería $S/ 100$. Sin la protección, él compraría todo y el costo por unidad consumida sería de sólo $S/ 80$. Estaría mejor sin la protección.

Situación 3

Su consumo es de sólo 50 unidades. En este caso los números demuestran que su costo por unidad consumida sería igual tanto con la protección como sin ella. Este es una especie de punto de equilibrio del consumo. Sin la protección, produce 100 unidades, su costo es de $S/ 10\ 000$. Vende 50 a $S/ 120$ cada uno y su ingreso es de $S/ 6\ 000$, su costo de consumo es de $S/ 4\ 000$ por 50 unidades o $S/ 80$ por unidad, que es lo que cuesta cada uno sin la protección.

Cualquier consumo menor a 50 unidades haría que la protección le sea más favorable vis-à-vis el mercado libre. El extremo sería un consumo de cero (100% comercial) en el cual la protección haría que pasara de perder $S/ 20$ por unidad producida a ganar $S/ 20$. Su ganancia total sería de $S/ 2\ 000$.

Se observa, entonces, que como los pequeños productores de alimentos tienden a consumir una elevada proporción de lo que producen, el proteccionismo les es

negativo. Los que se benefician son los grandes productores, los cuales tienden a vender todo o casi todo lo que producen. El horror consiste en que la política diseñada para favorecer a los más pobres, no sólo viola su libertad económica sino que los empobrece aun más. Y falta incluir la legión de paupérrimos consumidores que deben pagar un 50% más por cada unidad consumida. Estos también se ven más empobrecidos.

En Honduras se estima que hay unos 300 000 explotaciones en las cuales se producen granos básicos para subsistir. Además alrededor del 60% de la población está debajo de la línea de la pobreza. En estas circunstancias, poner aranceles a la importación de alimentos básicos es una atrocidad. Algo similar ocurre en El Salvador.