

Escuela Superior de Economía y Negocios

Economía Internacional

Ciclo II 2016



Política comercial de los años ochenta en El Salvador

Mónica Ibarra

**Resumen ejecutivo:**

Cuando se trata de hablar sobre la estrategia comercial de un país, esta no puede ser aislada del resto de la estructura económica nacional ni del entorno. En el presente trabajo, se lleva a cabo un análisis sobre la evolución de la política comercial de El Salvador en los años ochenta, partiendo de una breve descripción del contexto histórico, económico y político. En segundo lugar se desarrolla un análisis, principalmente descriptivo, de las medidas macroeconómicas utilizadas a lo largo de la década y, finalmente, se establecen las conclusiones, siendo la principal de ellas, la ausencia de una política comercial congruente en El Salvador durante la década.

Santa Tecla, 29 de junio de 2016.

## Contenido

1.	Introducción.....	2
2.	Evolución de las políticas comerciales en los años 80.....	2
2.1.	Segunda Junta Revolucionaria de Gobierno.....	3
2.2.	Álvaro Magaña.....	3
2.3.	José Napoleón Duarte.....	4
2.3.1.	Aranceles a la importación.....	4
2.3.2.	Impuestos al consumo.....	6
2.3.3.	Recursos adicionales.....	6
3.	Conclusiones.....	7
4.	Referencias.....	8
5.	Apéndice: ambiente macroeconómico antes y durante la década de 1980.....	9

## Política comercial de los años ochenta en El Salvador

### 1. Introducción

El Salvador, desde la década de 1960, formó parte del Mercado Común Centroamericano (MCCA), con lo cual se estableció un sistema tarifario común para favorecer el comercio regional, a través del uso de tarifas preferenciales sobre el resto del mundo. Los resultados de este tratado llevaron, efectivamente, a un rápido incremento en el flujo de intercambios comerciales con Centroamérica, pasando de significar el 9% de las exportaciones y el 12% de las importaciones de El Salvador, en 1962, al 26% y 27% respectivamente, en 1970 (OEC, 2014). Sin embargo, no hubo incremento del valor de las exportaciones nacionales con respecto al PIB durante dicho período. De hecho, estas pasaron de ser el 26.4% del PIB en 1965 al 24.8% en 1970 (BM, 2016), lo cual ocurre, en parte, a causa de la caída en los precios de los commodities.

Eventualmente, a partir de la década de 1970, el comercio regional se vio afectado por las múltiples tensiones políticas y económicas de la región, y sobre todo al conflicto político de El Salvador con Honduras. Como consecuencia de esto, el valor de las exportaciones hacia Centroamérica llegó a ser de solo 15% en 1980 (OEC, 2014).

Además, El Salvador estaba pasando por una fase de inestabilidad política y complejos desacuerdos sociales, los cuales llegaron, en 1980, a desatar la guerra civil, que se prolongaría hasta 1992, dejando graves costos económicos sobre la nación. Tomando en cuenta solamente los daños en infraestructura y reposición, se calcula un costo de más de \$3,000 millones (Segovia, 1995). Además de ello, hubo elevados índices de inflación y caídas en la producción, además de múltiples cambios de poder que iniciaron con el golpe de estado militar, en 1979, del presidente Carlos Humberto Romero, quien fue sustituido por la Primera Junta Revolucionaria de Gobierno (JRG) y, posteriormente por una Segunda JRG en 1980.

Durante dicha década el comercio hacia el resto del mundo se mantuvo bajo, sobre todo las exportaciones las cuales, además, estaban poco diversificadas. El valor de los productos agrícolas como porcentaje de las exportaciones era de 40% a inicios de los años 70 y fue aumentando hasta llegar a equivaler el 60% de las exportaciones totales en 1980. De ellas, el 90% provenían del café (OEC, 2014).

### 2. Evolución de las políticas comerciales en los años 80

El contexto económico vigente al inicio de 1980, incluía la dependencia nacional de recursos externos y la necesidad de exportar para generar divisas. Para ello, las condiciones globales no eran favorables, desde finales de los años 70 (ver apéndice). Mientras las exportaciones iban perdiendo valor ante la compresión de los precios y la demanda en el mercado internacional, la inflación mundial, provocada por el incremento en el precio del petróleo, encareció las importaciones. Con lo cual se llegó a un deterioro en los términos de intercambio y la estabilidad cambiaria del país (Segovia, 1995).

Por lo tanto, una de las principales preocupaciones de El Salvador, desde el inicio de la década de 1980 era alcanzar la estabilidad macroeconómica, lo cual implicaba, en términos de comercio exterior, levantar y diversificar el flujo de las exportaciones nacionales, no solo hacia Centroamérica sino hacia el mundo, dentro del contexto del proceso de integración económica centroamericana y el conflicto armado. Con ello, se buscaría el crecimiento económico.

### 2.1. Segunda Junta Revolucionaria de Gobierno

Una de las primeras estrategias a seguir en 1980 estuvo orientada a la **expansión** a través de intervenciones estatales, más que de mecanismos de mercado. Se acudió a **la aplicación de una reforma agraria y la nacionalización del sistema bancario y las exportaciones de café y azúcar**, con el fin de reducir el déficit público. Sin embargo estas medidas, incrementaron la incertidumbre ya que fueron interpretadas, por el sector empresarial, como el inicio de una economía socialista.

Como consecuencia de ello, muchas empresas cerraron durante ese año (Segovia, 1995), reduciendo el valor de la inversión extranjera directa, que ya se encontraba en una situación precaria, y los puestos de trabajo (ver apéndice). Por otro lado, con el fin de frenar la devaluación de la moneda, causada por fuga de divisas, y la inflación, se establecieron una serie de limitaciones a las importaciones en un sistema de permisos y prohibiciones, además de la estimulación de la producción nacional, especialmente en el sector agrícola.

Durante este año, el gobierno también había acudido a créditos de instituciones nacionales, como el Banco central de Reserva (BCR) e internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), para financiar la reforma agraria y la política anticíclica que pretendía implementarse para contrarrestar el deterioro de las inversiones privadas con gasto público. Por lo tanto, durante al menos un año, prácticamente el único motor de la economía nacional fue el gasto del gobierno. Aun así, a pesar de todos los intentos de expandir la economía, los costos de la guerra, la contracción de la producción, los problemas estructurales de la recaudación tributaria y el bajo precio de los productos exportados eran tan graves que el déficit fiscal del país se elevó precipitadamente y el gobierno no pudo hacerle frente (ver apéndice).

### 2.2. Álvaro Magaña

Posteriormente, en 1981 y, sobretudo, en 1982, con la llegada de Álvaro Magaña como presidente provisional, ante la situación decepcionante a que condujo la política de expansión, el gobierno optó por una política de **austeridad**. Se utilizaron políticas enfocadas a disminuir el gasto público y el precio de los bienes y servicios básicos, además de buscar el aumento en la recaudación.

Para ello, se acudió, nuevamente al FMI en busca de un nuevo financiamiento, bajo la promesa de utilizar el dinero en programas de estabilización y facilitar la formación de un mercado cambiario paralelo para flexibilizar el intercambio de las divisas (Segovia 1995). Desde ese momento, el gobierno comenzó a depender más del acceso a asistencia económica

internacional, principalmente de los Estados Unidos (y, en parte al flujo de remesas) para mantener un crecimiento positivo y socavar el déficit de la balanza de pagos, lo cual llevó a que no se resolvieran realmente los problemas estructurales de la economía salvadoreña y a que dichas instituciones llegaran a tener altos niveles de control sobre las políticas a utilizar.

### 2.3. José Napoleón Duarte

En 1984, tras la toma de poder de un nuevo presidente electo, José Napoleón Duarte, la política de austeridad fue dejada de lado, buscando nuevamente la **expansión económica y el control de la inflación, bajo una estrategia de liberalización del mercado y la conformación de una Ley de Promoción de las Exportaciones** (MIPLAN, 1994), pero se mantuvo la política de flexibilización del tipo de cambio, generándose de esta forma una devaluación y mayor inflación en el mercado externo. Sin embargo, dado que no se mejoró el valor de las recaudaciones tributarias, el gobierno tuvo que volver a la austeridad en el gasto en 1985.

De esta forma, en 1986, con el apoyo económico de los Estados Unidos, se reiniciaron las medidas de **estabilización económica**. Para lo cual, se recurrió a la fijación del tipo de cambio en 5 colones por dólar, el valor en el mercado paralelo, y así evitar la fuga de capitales (Segovia, 1995). Asimismo, se realizó una reforma tributaria, estableciendo impuestos selectivos sobre el consumo, la renta y las “utilidades imprevistas” a las exportaciones, que se mantuvo durante un año, entre otras medidas, hacia las cuales el sector privado mostró su desaprobación, por lo cual debieron ser desestimadas posteriormente, lo cual impedía la mayor percepción de ingresos para el gobierno.

Una vez más, los programas no dieron lugar a mejoras significativas por factores intrínsecos y exógenos. El principal elemento exógeno fue el terremoto de 1986, mientras que por el lado interno, se observó que a pesar de la devaluación monetaria las exportaciones no incrementaron lo suficiente. En general, fueron pocos los productos que se vieron beneficiados, como el azúcar y el café, por encontrarse bajo el régimen del mercado oficial de divisas pero, en estos casos, el alza tampoco fue significativa, no solo por el hecho de que su demanda no es sensible a los cambios en precios, sino también, por el efecto adverso de la inflación, que pronto redujo la relevancia de la devaluación monetaria (Segovia, 1995).

#### 2.3.1. Aranceles a la importación

Durante este año, también hubo una revisión de las tarifas en el MCCA, reduciendo el arancel promedio, del 48% al 23%, y reduciendo los niveles de protección a productos específicos. Aunque no se logró eliminar el proteccionismo de todos los productos, como textiles, calzado y papel. Mientras que las tarifas en otros productos, como el alcohol, se dejaron a discreción de cada país de acuerdo a sus necesidades fiscales (BM, 1989). En la tabla 1 pueden observarse las tasas a la importación vigentes para el MCCA tras la mencionada revisión.

Tabla 1: Aranceles centroamericanos de importación en 1987 (%)

	Media no ponderada	Desviación estándar
Toda la economía	23	25.5
Agricultura	19	18.8
Minería	7.2	4.2
Manufactura	23.5	26
Bienes de consumo	35.8	32.7
Bienes intermedios	14.6	14.1
Bienes de capital	16.5	17.5

Nota: datos obtenidos de BM, 1989.

Una característica que se encontró sobre estas tarifas fue, en primer lugar, que dada la elevada desviación estándar, se produjo una distorsión al comercio, pues, incrementó el incentivo a exportar sin reducir las importaciones. Además, se favoreció a las industrias de bienes de consumo, por sobre los bienes de capital e intermedios, incrementando así los niveles de proteccionismo efectivo sobre ellos, como se muestra en la tabla 2.

Quienes se beneficiaron de dicho proteccionismo, que se ve reflejado no solo en las elevadas tarifas sobre las importaciones, sino también en los bajos impuestos sobre las utilidades, son los productores nacionales, ya que tenían asegurada parte de la demanda aun siendo poco competitivos a nivel mundial. Mientras tanto, se observó también la presencia de tasas de protección negativas sobre el café, los productos agrícolas y los no tradicionales. Lo cual puede reflejar la existencia de elevados impuestos a la exportación, así como subsidios a la importación de productos sustitutos.

Tabla 2: Tasas de protección efectiva y nominal en 1987 (%)

Sector	Nominal	Efectiva
Café	-25.0	-28
Algodón	0.0	-9.8
Otros productos agrícolas y minerales	4.8	-0.5
Bebidas y tabaco	88.5	301.6
Textiles	40.5	84.8
Vestimenta, cuero y calzado	41.7	75.1
Madera y muebles	43.8	87.1
Papeles e imprentas	27.3	43.7
Productos químicos	12.2	7.9
Caucho, plástico y productos no metálicos	23.8	38.6
Máquinas y equipos	21.7	38.6
Petróleo y electricidad	6.1	2.3

Nota: datos obtenidos de BM, 1989.

### 2.3.2. Impuestos al consumo

Además, los impuestos selectivos al consumo de al menos 250 bienes, establecidos en 1986, se mantuvieron vigentes hasta 1989. Estos recaían mayormente sobre los productos de importación que sobre los de producción local y los transados en el MCCA. Dicha medida, pues, significó una especie de impuesto indirecto sobre las importaciones, de aproximadamente 61%, lo cual a su vez implicaría un incremento del valor de la protección a los productos nacionales, especialmente los bienes de consumo y manufactura.

Por lo tanto, de ser tomados en cuenta, ello llevaría al aumento de los aranceles de la economía en general, que pasarían del 23% al 37%, además de un gravamen más fuerte sobre los bienes de consumo, llegando estos a 66%. Pero también afectaron a la agricultura nacional, en contraposición. Todas las distorsiones al comercio mencionadas afectaron las interacciones de los mercados, contrarrestando las estrategias arancelarias, por lo cual, se considera que, la abolición de este impuesto fue uno de los mayores avances hacia la liberalización (MULTIPAGE, 1989).

### 2.3.3. Recursos adicionales

Ahora bien, dejando de lado las estrategias arancelarias, otro elemento que afectaba al comercio nacional a lo largo de la década, por generar distorsiones del mercado, eran las barreras no arancelarias, como la burocracia o el uso excesivo de trámites en las fronteras que elevan los costos monetarios y temporales del comercio, o por el abuso en las exenciones al cobro de tarifas en casos especiales, lo cual solía ocurrir con frecuencia. Asimismo, pueden generarse restricciones al comercio con la aplicación de cuotas a la exportación, como las utilizadas en el caso del café durante la década, las cuales se presentan en la tabla 3.

Tabla 2: Cuotas de exportación de café de El Salvador según la Organización Internacional del Café, 1980/81 to 1987/88

(Miles de bolsas de 60 Kgs.)				
	Exportaciones	Stock final	Cuota	
			Inicial	Final
1980/81	2287	1192	2300	1971
1981/82	2163	1715	2296	2161
1982/83	2700	1615	2321	2328
1983/84	2900	915	2330	2512
1984/85	2461	934	2522	2401
1985/86	2562	492	2387	2609
1986/87	2488	99	Suspendido	
1987/88	2000	119	2132	1879

Nota: datos obtenidos de BM, 1989.

La aplicación de cuotas, por supuesto, no aplica solamente a las exportaciones. Varios bienes considerados de lujo, por ejemplo, tenían restricciones cuantitativas a la importación y, en 1986, se creó una lista de 200 “productos prohibidos” que, para 1989, se había reducido a 28 artículos. A partir de 1998 se recurrió además a mecanismos de liberalización de los permisos para comerciar y licencias de importación, que se habían mantenido bajo estricta regulación del BCR hasta ese momento, con el fin de eliminar el contrabando de mercancías, que generaba alteraciones en el tipo de cambio y por lo tanto, en las tasas de protección.

### 3. Conclusiones

Los ochenta fue una década de profundas crisis estructurales a nivel social y económico para El Salvador, lo cual estuvo afectado por múltiples factores externos e internos. En términos comerciales, no es posible hablar de una política económica de los años 80. El cambio constante del control del gobierno llevó a una serie de contradicciones en las políticas utilizadas, generando que no hubiera una implementación congruente de medidas de largo plazo, lo cual impedía la resolución de los problemas estructurales latentes. Las políticas cambiaban radicalmente aproximadamente cada dos años, y por tanto no se les daba el debido seguimiento.

De esta forma, existieron una serie de soluciones superficiales que resolvían los problemas de corto plazo que requerían más atención, a través del financiamiento y transferencias internacionales, sin las cuales hubiese sido casi imposible afrontar las cargas económicas del conflicto y el déficit de pagos. Pues, además, no se incrementó la base tributaria en el grado que hubiese sido recomendable.

Debido a la poca previsión, se intensificaron las fallas económicas. El comercio no mejoró, de hecho el valor de las exportaciones fue decreciente durante toda la época, por lo cual los términos de intercambio se mantuvieron bajos y decrecientes, indicando que el valor de las exportaciones se estaba deteriorando con respecto a las importaciones, las cuales tampoco eran exageradamente elevadas. Una de las mayores causas de esto fue el problema constante de las presiones de las divisas y la inflación sobre el tipo de cambio. Además, a pesar de los intentos de políticas, durante la década, en El Salvador aún persistían barreras arancelarias y no arancelarias al comercio.

Así, la crisis económica en que se cayó a finales de la década, además de estar siendo afectada por factores exógenos adversos, fue exacerbada por los errores en la toma de decisiones estratégicas. En este sentido, la inserción competitiva en el mercado internacional estaba aún muy lejos de cumplirse. Para hacerlo, El Salvador debía, en primer lugar, estabilizar sus políticas, ya que la volatilidad genera desconfianza en el sector privado y desestabilizaciones macroeconómicas, y, finalmente, apostar a la eficiencia de mercados y las exportaciones, lo cual sería uno de los mayores retos para la década de 1990.



#### 4. Referencias

Banco Mundial, BM. (14 de Agosto de 1989). El Salvador, country economic memorandum. Washington, DC, Oficina regional de Latinoamérica y el Caribe. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/1989/08/739269/el-salvador-country-economic-memorandum>

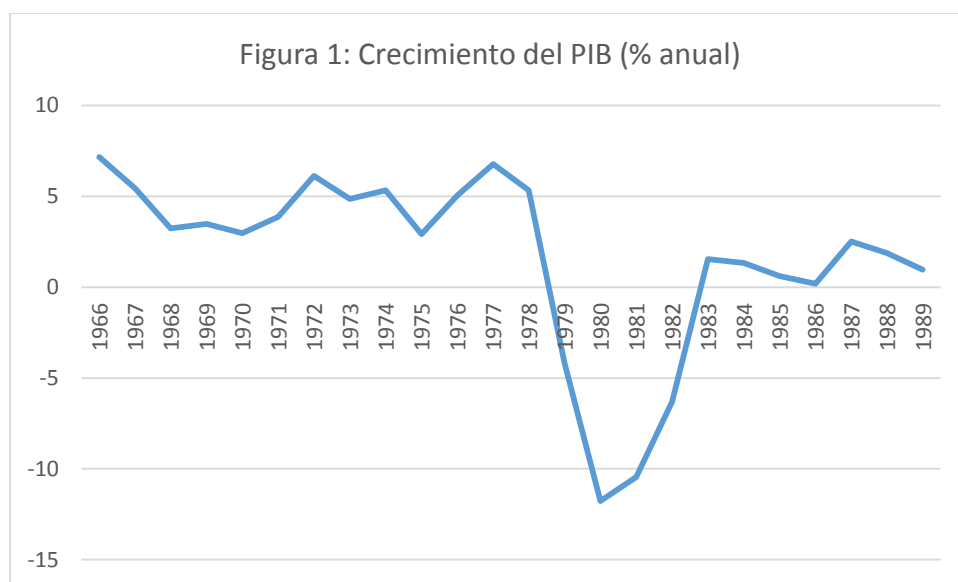
Banco Mundial, BM. (2016). <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial>.

Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social de El Salvador, MIPLAN. (1984). *El camino hacia la paz, plan general del gobierno*. San Salvador.

Segovia, A. (1995). La economía de guerra de los años ochenta. En J. Boyce, C. Acevedo, D. Barry, M. Conroy, C. Danby, M. Pastor, . . . E. Wood, *Ajuste hacia la paz, La política económica y la reconstrucción de postguerra en El Salvador* (págs. 19-34). San Salvador: Programa de la Naciones Unidas para el desarrollo.

The Observatory of Economic Complexity, OEC. (2014). [http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree\\_map/sitc/export/slv/show/all/2014/](http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/sitc/export/slv/show/all/2014/).

## 5. Apéndice: ambiente macroeconómico antes y durante la década de 1980



Nota: datos obtenidos de BM, 2016.

Tabla 4: Datos de comercio

	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Comercio de mercaderías (% del PIB)	44.4	39.2	60.8	54.1	51.9	45.8	46.4	46.3	43.2	44.8	40.0	38.6	37.9
Balanza comercial de bienes y servicios (% del PIB)	-2.4	0.3	-5.2	0.9	-6.9	-5.7	-5.4	-6.8	-7.6	-4.4	-7.1	-6.5	-10.5
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	26.4	24.8	33.0	34.2	26.7	22.8	24.5	21.8	22.3	24.7	19.0	15.8	13.2
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	28.8	24.5	38.2	33.2	33.6	28.5	29.9	28.5	29.9	29.0	26.1	22.3	23.7

Nota: datos obtenidos de BM, 2016.

Tabla 5: Tipo de cambio e inflación entre 1980 y 1988

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Tipo de cambio (colones por dólar)													
Oficial	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	5	5	5	5	5
Paralelo					3.78	4	4.8					5.6	7.6
Mercado negro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.15	4	4.1	6.5	5.14	5.5	5.3	6.17	8.14
Tasa de inflación (promedio anual)													
	13.3	12.1	17.4	14.8	11.7	13.1	11.7	22.3	31.9	24.9	19.8	17.6	24

Nota: datos obtenidos de Segovia, 1995.

Tabla 6: Empresas cerradas temporal o permanentemente y puestos de trabajo perdidos

	Empresas cerradas	Puestos de trabajo afectados
1979	29	6,981
1980	108	9,964
1981	84	5,779
1982	16	2,070
1983	2	917
1984	3	28
1985	6	1,674
Totales	248	27,413

Nota: datos obtenidos de Segovia, 1995.