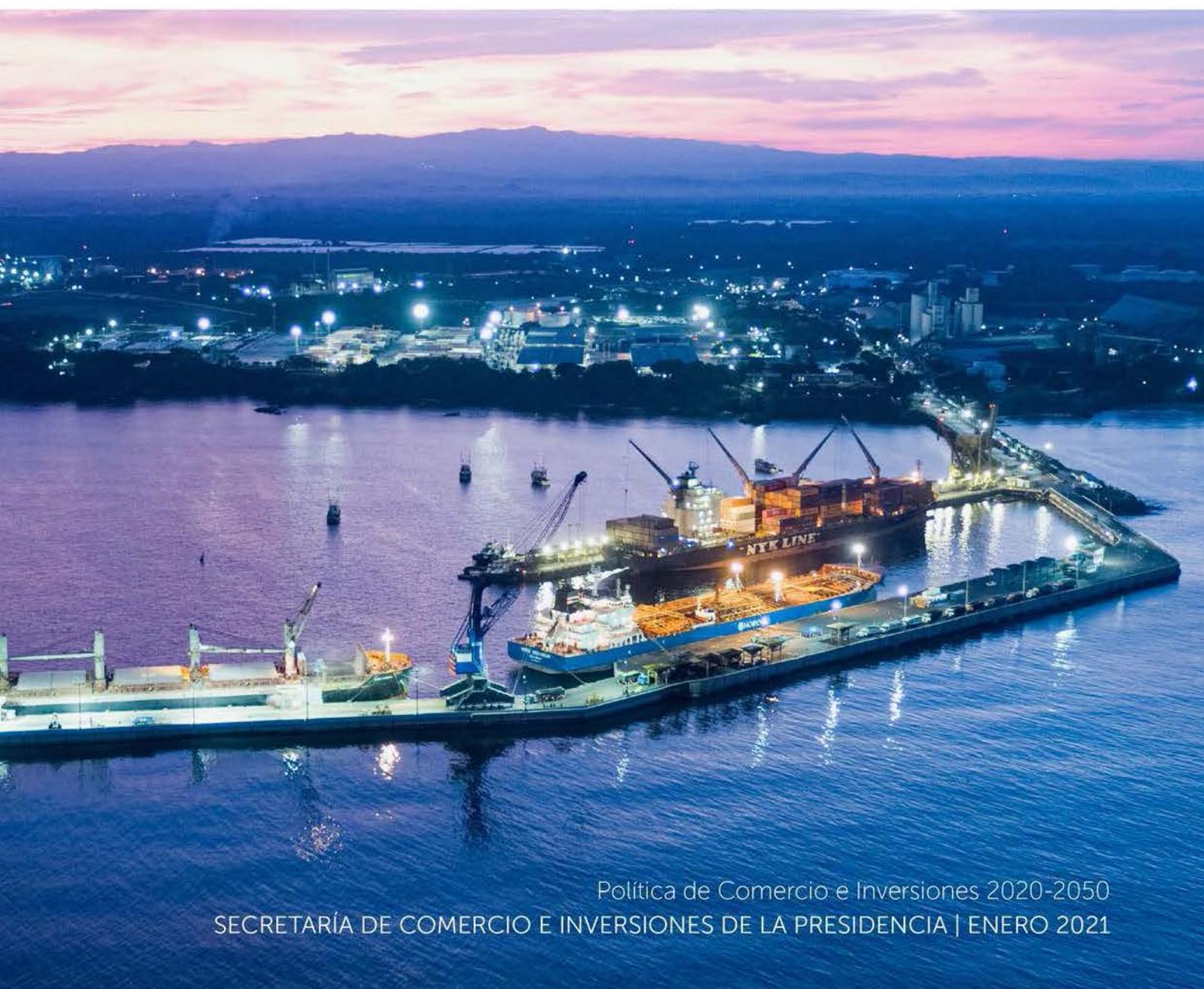




SECRETARÍA
DE COMERCIO
E INVERSIONES

GOBIERNO DE
EL SALVADOR

POLÍTICA DE COMERCIO E INVERSIONES DE EL SALVADOR 2020-2050



Política de Comercio e Inversiones 2020-2050

SECRETARÍA DE COMERCIO E INVERSIONES DE LA PRESIDENCIA | ENERO 2021

POLÍTICA DE COMERCIO E INVERSIONES DE EL SALVADOR 2020-2050



Documento producido por:

Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia de la República

Secretario de Comercio e Inversiones: Jorge Miguel Kattán Readí

Subsecretario de Comercio e Inversiones: José Alberto Acosta Maldonado

Consultora internacional:

Marian Scheifler, experta en Comercio e Inversión Exteriores

Colaboración técnica:

Carmen Turcios

Edwar Lizama

Emmanuel López

Georgina Echegoyén

Johana Sosa

José Suay

Nadezhda Peña

Patricia Ávila

Susana Lobato

Norma Posada

Colaboración editorial, diseño y montaje:

Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República

Esta publicación ha sido posible con el apoyo financiero de:



Índice

Siglas	5
Presentación	6
Introducción	9
1. Principales tendencias internacionales en el comercio e inversión. Los efectos de la pandemia del COVID-19	11
2. Fines de la política de comercio e inversiones de El Salvador	16
3. Objetivos de la política de comercio e inversiones	19
3.1. Incrementar la importancia de las exportaciones en el PIB	
3.2. Eliminar el déficit de la Balanza de Pagos	
3.3. Aumentar el stock de Inversión Extranjera Directa	
4. Líneas de acción de la política de comercio e inversiones	22
4.1. Diversificación de los productos y los destinos de exportación	
4.2. Focalización en la atracción y retención de inversiones en sectores clave	
4.3. Impulso de nuevos tratados comerciales	
4.4. Profundización de los tratados comerciales en vigor	
4.5. Fomento de la competitividad y la internacionalización de las empresas	
4.6. Desarrollo de las infraestructuras y del marco institucional y regulatorio	
5. Institucionalidad y gobernanza de la política de comercio e inversiones de El Salvador	38
6. Seguimiento, monitoreo y evaluación de la política de comercio e inversiones	44
Glosario de términos relevantes	48
Bibliografía	50

Siglas

BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPRD	Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CGV	Cadenas Globales de Valor
CNFC	Comité Nacional de Facilitación del Comercio
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
DR-CAFTA	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
FMI	Fondo Monetario Internacional
IA	Inteligencia Artificial
IED	Inversión Extranjera Directa
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MH	Ministerio de Hacienda
MINEC	Ministerio de Economía
MITUR	Ministerio de Turismo
MIVI	Ministerio de Vivienda
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de Propiedad Intelectual
OMR	Organismo de Mejora Regulatoria
PIB	Producto Interno Bruto
PROESA	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericana
SIEPAC	Sistema Eléctrico para América Central
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematics
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

Presentación

“La política de comercio e inversiones define las grandes líneas estratégicas para afrontar los desafíos estructurales que, en este ámbito, han caracterizado la realidad salvadoreña, procurando la igualdad de oportunidades para los inversionistas, simplificación de procesos, apertura de nuevos negocios, aprovechamiento de instrumentos comerciales, mayor integración y beneficios para la economía local así como para las demás políticas sectoriales presentes en el país, a través del establecimiento de una cultura de diálogo efectivo y una visión integral de país”.

“El Gobierno de El Salvador es consciente de la existencia de limitantes internos y externos que restringen el accionar privado para la mejora de la competitividad internacional de las empresas, en tal sentido se busca generar un marco conceptual y de acción que defina con claridad el quehacer de las instituciones públicas en materia de comercio e inversiones y que además tenga como base, principios de libre empresa, de inversión, diligencia interinstitucional, optimización regulatoria, entre otros que impulsen las condiciones necesarias y suficientes para afrontar los desafíos de un mundo cada vez más competitivo”.

() Citas tomadas del texto de la intervención del Secretario de Comercio e Inversiones de la Presidencia, J. Miguel Kattán, al presentar el inicio de elaboración de la política de comercio e inversiones de El Salvador (La Noticia SV 2/10/19; Diario El Mundo 3/10/19; Redacción Contrapunto 4/10/19).*

Palabras del Secretario de Comercio e Inversiones

Desde que el Gobierno del presidente Nayib Bukele tomó las riendas de este país, se ha tenido como finalidad la generación de un empleo digno, un crecimiento sostenible y una justa distribución de la riqueza, como requerimientos para el desarrollo económico y social del país.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, los países que deseen recibir Inversión Extranjera Directa deben contar con políticas nacionales que creen un clima de inversión idóneo, que propicie la formación del recurso humano y las instituciones necesarias para gestionar dicha inversión.

Es por lo que en nuestro país se hace necesaria la implementación de una Política de Comercio e Inversiones que sienta las bases para lograr un crecimiento económico sólido y sostenido, funcionando como hilo conductor e integrador de todos los esfuerzos que está haciendo el Estado para promover el desarrollo económico y social de su población en lo que respecta al comercio, atracción y retención de inversión nacional y extranjera.

La construcción de esta política representa un importante instrumento para lograr una visión común de largo plazo de la población al 2050, principalmente entre el sector público y el sector privado, sobre la importancia del comercio y de la inversión para elevar el nivel de vida de los salvadoreños. La Política es una hoja de ruta donde se establecen los principios fundamentales bajo los cuales se desarrollarán las acciones institucionales desde el gobierno y como nación, para consolidar una economía próspera, dinámica, solidaria e inclusiva.

En este sentido, nuestro Gobierno seguirá procurando un trabajo conjunto con el sector privado en áreas fundamentales como el clima de negocios, la facilitación del comercio e inversiones, y la optimización regulatoria, que implica la reducción de trámites y la armonización de leyes y normativas, así como la atracción de inversiones para la generación de empleo y crecimiento económico.

Con esta Política de Comercio e Inversiones se institucionalizarán esos esfuerzos para que el trabajo articulado sea permanente en el tiempo y para que independientemente de quien tenga la administración pública de nuestra nación, se continúe con el trabajo que a la fecha se está realizando, convirtiéndose en una visión de país que nos permitirá incorporar nos en la senda del desarrollo sostenido.

En definitiva, la implementación de esta Política permitirá que las inversiones efectivamente promuevan la creación de empleo de alto valor agregado que sea bien remunerado, impulsando un cambio real en la matriz productiva de nuestra economía. Es el punto de partida para que las estrategias plasmadas en ella permitan articular las distintas dimensiones de la economía, prioritarias para alcanzar un crecimiento significativo que se vuelva sostenible en el tiempo, definiendo el horizonte sobre el cual transitar, bajo una forma de trabajo articulada y continua.



Jorge Miguel Kattán
Secretario de Comercio e Inversiones

**POLÍTICA DE COMERCIO
E INVERSIONES DE
EL SALVADOR
2020-2050**



Introducción

La política comercial y de inversiones es una pieza central de la política de desarrollo de un país. Como tal, permite aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados exteriores para el fortalecimiento de la economía y propiciar la especialización en aquellas producciones de bienes y servicios en las que cuenta con claras ventajas competitivas. Asimismo, favorece la localización en el territorio nacional de empresas inversoras, que amplían el tejido productivo de forma rápida y suministran nuevos conocimientos tecnológicos con los que ascender por la escalera de la sofisticación de los productos obtenidos.

El Salvador apostó hace muchos años por una amplia inserción en la economía internacional. Eliminó obstáculos y barreras para ello, convirtiéndose en una de las economías más abiertas, y consiguió importantes réditos en términos de bienestar. Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, el PIB per cápita se ha multiplicado por 2.4 y las exportaciones han duplicado su peso en el PIB. Pero durante la Gran Recesión de 2008, el deterioro de la demanda global y el debilitamiento del comercio internacional afectó de forma sensible la dinámica económica nacional, particularmente los resultados comerciales con los Estados Unidos que era y continúa siendo el principal socio comercial del país.

A partir del año 2010, la producción nacional mostró signos de recuperación lenta con secuelas en el ámbito fiscal, externo y social. La baja inversión extranjera, los niveles altos de desempleo y las restricciones al crédito por parte del sector productivo han sido características del período post crisis. Esta posición vulnerable del país, aunada a una serie de desastres naturales sufridos por El Salvador, agravó la ya precaria condición socioeconómica de la población, entrampando a la economía en niveles persistentemente bajos de crecimiento económico.

El atípico momento actual, caracterizado por la rápida extensión de la pandemia global del COVID-19, augura un panorama con muchos retos por superar. Los efectos globales provocados por la pandemia serán más importantes de lo que inicialmente se pensó, afectando a la mayor parte de las economías del planeta y en especial a las más frágiles. El confinamiento de la población de un gran número de países y el cierre de las fronteras ha reducido drásticamente la producción, transmitiendo sus efectos contractivos de un país a otro, a través de las cadenas globales de valor (CGV) que relacionan los procesos productivos de las naciones. Además, la reducción de la demanda por parte de individuos y empresas, derivada de las medidas de confinamiento, ha disminuido las importaciones en todo el mundo, afectando a los productores de bienes y servicios de exportación.

Adicionalmente, la reducción de la producción ha aumentado las necesidades de crédito y de asistencia pública, la única vía capaz de evitar que las empresas cierren y manden a sus trabajadores al desempleo. Aún así, éste sigue creciendo, y con él también lo hace el gasto de los Estados, exacerbado por una elevada factura sanitaria. Las economías más frágiles necesitarán cada vez más apoyo financiero proveniente del exterior para hacer frente al incremento de su creciente deuda pública y privada. Aquellas dolarizadas, como la de El Salvador, necesitarán préstamos y ayudas en dólares. Si los gobiernos de los países desarrollados no son generosos, solidarios y sagaces, la crisis puede alcanzar una gran magnitud y hacerse duradera.

Parece claro que no es este el contexto internacional ideal sobre el cual proyectar la visión de una política de comercio e inversiones. No obstante, hay que reconocer que como resultado de la pandemia del COVID-19 también han aparecido nuevas oportunidades de negocio que pueden ser aprovechadas para impulsar un mayor crecimiento económico, tales como las relacionadas con servicios de limpieza y saneamiento comercial e industrial, servicios de consultoría de tecnologías de la información y *cybersecurity*, servicios de mandados, entrega a domicilio de productos, servicios médicos a domicilio y de teleterapia.

Con este fin, se presenta en este documento la política de comercio e inversiones que, con el horizonte temporal fijado en 2050, busca afrontar el importante reto de incorporar a El Salvador de forma definitiva al colectivo de las naciones más prósperas, mejorando el bienestar de sus ciudadanos y revirtiendo una parte de la emigración que se ha producido en años anteriores.

1. PRINCIPALES TENDENCIAS INTERNACIONALES EN EL COMERCIO E INVERSIÓN. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19



Con elevada probabilidad, la pandemia del COVID-19 sancionará y acentuará las nuevas tendencias que se han venido dibujando en el comercio y las inversiones internacionales en los últimos años. La política que se define en este documento busca beneficiarse de las oportunidades que éstas pueden ofrecer, al tiempo que escapar de los límites que le imponen.

Las medidas adoptadas a escala global para combatir la pandemia han producido un desplome de la producción, el comercio y las inversiones internacionales durante 2020, afectando de manera más intensa al turismo, los sectores de ocio y entretenimiento y a las industrias de material de transporte y de bienes de consumo duradero.

En ausencia de nuevos brotes del virus que no puedan ser controlados sin recurrir a medidas de confinamiento, las economías se recuperarán con lentitud durante 2021 y 2022, para en el mejor de los casos alcanzar a final de este segundo año niveles de producción similares a los de 2019. Para ello tendrán que absorber una buena parte del desempleo creado y reponer la capacidad productiva destruida con el cierre de muchos establecimientos. Las naciones menos desarrolladas, con menor capacidad monetaria y fiscal para el sostenimiento temporal de los ingresos de sus empresas y trabajadores, así como para la aplicación de políticas de gasto expansivas, tendrán más dificultades para recuperarse, aun no habiendo sido las más afectadas por la enfermedad. De la misma forma, dentro de cada nación sufrirá más la población más desfavorecida, incrementándose las desigualdades.

El FMI prevé para 2020 una reducción del PIB mundial del 4.9%, que sería seguida de un aumento del 5.4% en 2021. Para América Latina y el Caribe la previsión para 2020 es de -9.4%, seguida de una recuperación del 3.7% en 2021, que retrasa a más allá de 2023 la recuperación de los niveles de producción previos a la pandemia. Refiriéndose al conjunto de países formado por Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRD), el citado organismo señala que "está padeciendo los efectos directos de los confinamientos nacionales y las repercusiones mundiales por vía del comercio, el turismo y las remesas. Los impactos más fuertes de la contracción del comercio se sentirán en Panamá, El Salvador y Nicaragua; del colapso del turismo en la República Dominicana y Costa Rica; y de la disminución de las remesas en el Triángulo Norte y Nicaragua. Los factores idiosincrásicos también inciden, en particular los desastres naturales en El Salvador". Sin embargo, es alentador que, en el caso de El Salvador, las cifras del Banco Central de Reserva señalen que las exportaciones reflejan signos de recuperación y las remesas familiares crecieron en 2020.

Con la producción, también los flujos de comercio y de inversión internacionales comenzarán a recuperarse en 2021, los últimos con mayor lentitud, al ser más sensibles a la incertidumbre creada, no sólo por la pervivencia activa del virus, sino también por los cambios profundos y duraderos que podrían tener lugar en las formas de vida, trabajo y ocio de la población, con efecto sobre la distribución de su renta entre el ahorro y el consumo de diversos bienes y servicios.

De esta manera, la pandemia ha venido a complicar un escenario económico internacional ya problemático, en el que el comercio y la inversión internacional avanzaban lentamente, quizá reflejando, de acuerdo con algunos analistas, un proceso de desglobalización que encontraría su mayor exponente en el retroceso de las CGV, las grandes protagonistas de la última e intensa ola de globalización económica, desplegada durante los decenios de 1990 y 2000.

Conviene precisar que las CGV siguen teniendo, no obstante, una importancia muy elevada. Aproximadamente la mitad del comercio exterior se encuentra hoy ligado a ellas, con una menor relevancia en América Latina, en donde varios países, sobre todo los de América del Sur, se sitúan al comienzo de la cadena, pues exportan principalmente recursos naturales o materias primas. Así mismo, se estima que un tercio del total de los flujos comerciales tiene lugar entre filiales de empresas multinacionales (comercio intra-firma). Estas cadenas tienen un marcado carácter regional, con EE.UU., Alemania y China a la cabeza de ellas, y con intercambios de insumos intermedios entre estos tres gigantes industriales. La rápida extensión de las CGV durante las últimas tres décadas ha favorecido el

comercio internacional y el crecimiento de la producción, beneficiando a muchas economías menos desarrolladas y emergentes, que han encontrado en su inserción en ellas un medio de aprovechar mejor sus ventajas comparativas, de incorporar tecnología del exterior y de favorecer la cualificación de sus trabajadores. También ha dado más estabilidad al comercio de esas economías, aunque en ocasiones ha tenido el efecto de presionar a la baja los márgenes de aquellas cuyas producciones se situaban en los eslabones más simples.

El retroceso reciente de las CGV suele atribuirse a factores externos e internos a ellas. Entre los primeros, se encuentran la incertidumbre aún no resuelta derivada del conflicto entre EE.UU. y China, la extensión del proteccionismo, y la elevación de los costos laborales en China y otros países asiáticos. Estos factores habrían cuestionado la viabilidad de algunas cadenas y favorecido su reconfiguración productiva y geográfica, poniendo en cuestión el papel asumido por el gigante asiático como gran suministrador de bienes intermedios y finales al resto del mundo. Entre los factores internos, la elevada dispersión geográfica de algunas cadenas, su excesivo alargamiento, y el ajuste de los inventarios al mínimo buscando ganancias de eficiencia, habrían aumentado la fragilidad de los procesos productivos, haciéndolos más sensibles a la ruptura de algunos de los eslabones, ya sea por razones físicas o por conflictos contractuales entre empresas con diferentes idiosincrasias y sujetas a diferentes ordenamientos jurídicos.

Cabe esperar que la pandemia acentúe las fuerzas desglobalizadoras mencionadas y pueda desarrollar algunas otras, condicionando así la dinámica de los flujos de comercio y de Inversión Extranjera Directa (IED) en los próximos años, y quizá limitando las opciones de internacionalización de las economías menos desarrolladas. En particular, se observan las siguientes tendencias:

1. El mantenimiento de un marco de elevada incertidumbre, que dificulta la toma de decisiones de inversión. Como consecuencia, los flujos internacionales de IED tenderán a crecer menos y aumentará la competencia entre naciones para atraerlos.
2. Los cambios estructurales en las organizaciones que gobiernan el orden multilateral, principalmente la OMC, en favor de un nuevo orden en el que imperarán los acuerdos bilaterales o regionales. Este rasgo constituye un incentivo a la firma y profundización de acuerdos de integración con otros países, con el fin de aumentar la fuerza negociadora propia.
3. El desacoplamiento de China, hasta ahora producido sobre todo por la reducción de la dependencia que posee este país de las importaciones del resto del mundo, pero que también se producirá por un menor uso por parte de los países industrializados de inputs procedentes de China.
4. La adopción de nuevas estrategias de reindustrialización por parte de los principales países desarrollados, con EE.UU. y la Unión Europea a la cabeza, con el fin de convertir su recuperación económica tras el Gran Confinamiento en una apuesta por la industria, los servicios avanzados y la autonomía tecnológica, sin escatimar ayudas a las empresas. Con este mismo fin, se han extendido las medidas de escrutinio a las inversiones extranjeras recibidas, sobre todo en los sectores considerados estratégicos desde el punto de vista económico o tecnológico.
5. Tales estrategias podrían favorecer el crecimiento hacia dentro de las áreas mencionadas, incentivando el desarrollo de las industrias consideradas de interés tecnológico y estratégico, incluyendo la farmacéutica o la de material y equipos médicos. También podrían acelerar el desacoplamiento de China. En todo caso, acentuarán el contraste entre los países avanzados y algunos países en desarrollo sumidos en procesos de desindustrialización prematura.
6. El impulso y abaratamiento de las nuevas tecnologías, en particular la automatización, la Inteligencia Artificial (IA) y la impresión 3D, tenderá a limitar la deslocalización de la producción desde los países desarrollados, al reducir el peso de los costos laborales en la producción. Los

países menos desarrollados se verán por ello obligados a aumentar la cualificación de su mano de obra, la capacidad de absorción tecnológica de sus empresas, y su desarrollo digital, si quieren atraer algunas fases de la cadena de valor. No obstante, las tecnologías mencionadas no son aplicables a todos los sectores.

7. La apuesta por la sostenibilidad medioambiental y la transición ecológica, más apreciada y reivindicada tras la pandemia condicionará de forma decisiva las inversiones y el comercio internacional, primando de forma creciente el uso de energías limpias.
8. Una mayor preocupación por las desigualdades impulsará el papel del Estado en las economías, y buscará limitar los efectos nocivos de la globalización.

Esto no significa, en absoluto, que estemos ante un proceso de desglobalización claro, y aún menos, inevitable. Por el contrario, existe aún un gran espacio para las ganancias de eficiencia a través de la extensión de las CGV, que tenderán a hacerse más complejas y productivas, incorporando de forma masiva servicios digitales. El desarrollo de las tecnologías digitales favorece la coordinación de cadenas de valor más amplias y complejas, facilitando la incorporación de un mayor número de MIPYMES que, por otra parte, pueden ser más fácilmente seleccionadas a través de plataformas digitales. En particular, las técnicas predictivas basadas en la Inteligencia Artificial (IA) permiten una mejor planificación y gestión de operaciones dispersas, reduciendo riesgos e incertidumbre, y el *blockchain*, hoy en sus inicios, promete enormes ahorros de procedimientos y costos, así como elevadas dosis de seguridad en los intercambios, no requiriendo de los países implicados regulaciones inabordables en materia de cumplimiento de contratos.

El gran espacio abierto a la incorporación de los servicios en las CGV, se ha puesto de manifiesto en un crecimiento superior de sus exportaciones con respecto a las de manufacturas. Destaca la expansión de los intercambios internacionales de servicios de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), profesionales, servicios a empresas, de propiedad intelectual y educación, todos ellos ligados a los activos intangibles de las empresas, hoy la base principal del ascenso de su eficiencia.

Por otra parte, quedan aún por desplegar las oportunidades de deslocalización que ofrecen estos servicios de alto valor añadido, que pueden ser ofrecidos desde otros países a través del teletrabajo, una práctica que la pandemia ha extendido, al tiempo que ha impulsado la digitalización de hogares y empresas.

El comercio de servicios se ve hoy obstaculizado por barreras de diversa índole, tanto comerciales, como de regulación e información, de conectividad *online* o derivadas de costos de transporte. Igualmente, la reducción de estas barreras, junto con el avance de la digitalización y el *blockchain*, tenderán a disminuir las necesidades de contacto entre oferentes y demandantes de los servicios, así como las dificultades que introduce hoy la pluralidad de idiomas, y abaratarán los costos de contratación y financiación de las empresas, permitiendo a los países en desarrollo multiplicar por tres la tasa anual de sus exportaciones de servicios.

De los rasgos descritos, se derivan muchas conclusiones, mereciendo destacarse seis de ellas:

- › En primer lugar, que las políticas públicas deben aumentar significativamente su importancia.
- › En segundo lugar, y como corolario del rasgo anterior, que la política comercial adquiere hoy más importancia que nunca, dada las complejidades que reviste el entorno económico internacional.
- › En tercer lugar, que la búsqueda de eficiencia en las empresas y en el sistema productivo no puede producirse a costa de su resiliencia.

- › En cuarto lugar, que debe prestarse hoy una gran atención a los servicios, no sólo a la industria, como en tiempos pasados. Mientras que ésta última sigue siendo clave para aumentar la eficiencia de la economía, los servicios son de máxima importancia para la creación de empleo y la absorción de trabajadores cualificados, en particular aquellos servicios más avanzados, que requieren de una población formada en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés).
- › En quinto lugar, que un amplio desarrollo de las infraestructuras digitales y de una regulación favorable al uso de internet constituyen hoy piezas fundamentales de la política comercial y de inversiones.
- › Finalmente, en sexto lugar, que la apuesta decidida por las energías limpias, la industria medioambiental y del reciclaje es una clave indispensable de toda internacionalización.

2. FINES DE LA POLÍTICA DE COMERCIO E INVERSIONES DE EL SALVADOR



La política de comercio de El Salvador tiene por objeto **aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados exteriores para el crecimiento de la economía salvadoreña**, formando así parte fundamental de una política de desarrollo económico y social que eleve el nivel de la industria y los servicios en el país.

La política de inversiones busca **completar estos efectos de desarrollo, por medio de la atracción de IED de otras economías que aumente la base productiva y de exportación del país y ayude al avance tecnológico**, a través de la capacitación de los trabajadores, la demanda de insumos de alta calidad en el interior y el fomento de la competencia en los mercados nacionales.

Esta política de inversiones también incluye el apoyo a la implantación de las empresas nacionales en otros territorios, una vía de penetración en los mercados foráneos que busca complementar la vía del comercio exterior, y que en las últimas tres décadas ha mostrado una relación cada vez más estrecha con ella, como consecuencia de la construcción de las cadenas globales de valor (CGV).

Existe una gran evidencia de que el comercio exterior y la inversión en territorios foráneos no sólo consiguen aumentar la producción directamente, ampliando la demanda potencial para ella, sino también indirectamente, mejorando la eficiencia y competitividad de las empresas, las cuales aumentan su dimensión, diferencian sus productos para adaptarlos a los diferentes mercados, y descubren nuevas oportunidades de producción, que les inducen a mejorar la cualificación de sus trabajadores y realizar un mayor esfuerzo de innovación. En la medida en que estas empresas se insertan en CGV como suministradores, se benefician de la superior tecnología que poseen las empresas que gobiernan estas cadenas.

De esta manera, el comercio exterior y la promoción de inversiones son generadores de círculos virtuosos de crecimiento, porque el acceso a nuevos mercados hace más competitivas a las empresas y aumenta su capacidad para desarrollarse y crecer en ellos. Al mismo tiempo, abre oportunidades a nuevas empresas al fortalecer la marca y la reputación del país, en tanto que la atracción de empresas foráneas fortalece su base productiva y de exportación.

Por otra parte, el desarrollo de nuevos mercados no es sólo una fuente de mayor crecimiento, sino también de mayor estabilidad en el crecimiento, por cuanto los ciclos económicos no afectan por igual a todas las economías, siendo la diversificación una forma de escapar a los shocks que un determinado mercado puede sufrir.

Así mismo, la política de inversiones desde el exterior es clave en la definición de la canasta de bienes exportables, a través de la atracción de inversiones directas desde el exterior, cuyas actividades ayudan a configurar y completar la producción nacional.

Cuando se parte de una economía cerrada o semi-cerrada al exterior a través de diversas barreras proteccionistas, arancelarias y no arancelarias, que buscan proteger el desarrollo de sus actividades productivas, la política comercial ha de buscar ante todo definir e instrumentar la gradual apertura de la economía al exterior, armonizándola al desarrollo de la base industrial de la economía.

Sin embargo, cuando la economía se encuentra ya muy abierta al exterior, como sucede con la de El Salvador, la política comercial debe buscar el aprovechamiento completo de las oportunidades que ofrecen los mercados exteriores, a través de un incremento de su especialización productiva, buscando un encaje mayor y más completo en las CGV, y mediante el estímulo de la internacionalización de sus empresas, con amplias, diversificadas y sofisticadas medidas de promoción.

Es evidente que esto no se ha conseguido en El Salvador, donde el peso de las exportaciones sobre el PIB, como promedio para los años comprendidos entre 2015 y 2019, es de 29% (Banco Mundial, 2019), cifra estancada desde 2011, que debe elevarse en consonancia con los niveles que suelen alcanzar otras economías de dimensión reducida y muy abiertas al exterior. Tampoco guarda correspondencia con el

volumen anual recibido de IED, que durante los últimos quince años se ha situado entre el 2-3% del PIB, tendiendo a reducirse en los últimos años.

De forma más concreta, los fines de la política de comercio e inversiones salvadoreña son los siguientes:

1. Completar la inserción de las empresas salvadoreñas en cadenas de valor globales, principalmente las del Norte y del Centro de América, pero no sólo en estas, detectando oportunidades de exportación e inversión en el exterior no aprovechadas.
2. Contribuir a diversificar y transformar la producción industrial y de servicios, aumentando su contenido tecnológico, a través de medidas que impulsen la competitividad exterior y la internacionalización de las empresas.
3. Atraer y retener inversiones con el fin de potenciar el desarrollo de las industrias y servicios tecnológicamente más avanzados, así como de vertebrar mejor el conjunto del sistema productivo, asegurando las sinergias y encadenamientos con el tejido local.
4. Desarrollar las infraestructuras físicas, digitales y legales que favorecen el comercio exterior y facilitan la atracción de inversiones.

La mayor orientación de las empresas salvadoreñas al exterior incrementará su dimensión y su capacidad para diversificar la producción de bienes y servicios, mejorar la formación de sus trabajadores, y acometer un mayor esfuerzo innovador. También para seleccionar mejor las calidades y precios de sus inputs en el mercado internacional, y aumentar su capacidad tractora sobre los productores nacionales. Ello influirá favorablemente en el crecimiento de la producción, alimentando los círculos virtuosos que existen entre producción y exportación y entre producción e inversión.

3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COMERCIO E INVERSIONES



El Salvador posee una economía muy abierta al exterior, con tratados de libre comercio con un gran número de países, entre ellos, los demás países centroamericanos, México, EE.UU., Corea y la Unión Europea, y el dólar como moneda. Según la UNCTAD, se trata además de una economía caracterizada por sus reducidas restricciones a las importaciones y a las exportaciones, una elevada importancia de los tratados de preferencias comerciales, y un nivel normal-bajo de barreras no arancelarias.

Partiendo de esta realidad, y del espacio existente entre el nivel de apertura y la intensidad del comercio ya mencionados, y con el horizonte establecido en 2050, los tres objetivos de la política de comercio e inversiones de El Salvador son:

3.1 Incrementar la importancia de las exportaciones en el PIB.

Para lograr el objetivo de incrementar la importancia de las exportaciones, se establece la meta que al final del período en cuestión las exportaciones representen un 38% del PIB. Con un crecimiento ambicioso del PIB real en torno al 3.5% anual, el cumplimiento de la meta fijada para este objetivo exigiría un aumento anual del volumen de las exportaciones del 4.5%, sustancialmente superior al promedio conseguido entre 2016 y 2019, en una coyuntura adversa, pero sólo ligeramente superior al registrado en el período comprendido entre 2001 y 2019.

Se trata de una meta ambiciosa, si se tiene en cuenta la dinámica actual de los mercados internacionales. Además, parte de un crecimiento del PIB sensiblemente mayor al conseguido en los últimos veinte años, más apoyado en la demanda externa y menos en la demanda interna, y por ello, capaz de contener el aumento de las importaciones, aunque la política de transición hacia la normalidad que está en marcha, puede ayudar de forma apreciable a aumentar las cifras del PIB recogido en las estadísticas oficiales.

No cabe duda de que la meta propuesta podría también conseguirse con un menor aumento del PIB, pero la política de comercio e inversiones pretende ante todo aumentar el PIB per cápita y el bienestar de la economía, no sólo sus exportaciones. El aumento de éstas es un medio para el fin más alto de lograr un mayor crecimiento económico.

Para lograr la meta fijada para 2050, las exportaciones deberían superar un valor equivalente al 30% del PIB en 2025, y al 33% en 2035. No obstante, las metas para este objetivo como para los restantes se fijarán para cada quinquenio, en función de los logros conseguidos en el quinquenio anterior, así como de las expectativas con respecto a la evolución de la economía mundial. Podrán también añadirse metas sectoriales o referidas a contenidos tecnológicos y ecológicos de las exportaciones. Asimismo, se fijarán metas para los siguientes tres objetivos específicos:

3.1.1 Aumentar el número de empresas exportadoras.

3.1.2 Incrementar los exportadores regulares.

3.1.3 Elevar el porcentaje de micro y pequeña empresa en el conjunto de empresas exportadoras.

3.2 Eliminar el déficit de la Balanza de Pagos.

Para lograr este objetivo se establece la meta para el período 2021-2050 de contener el peso de las importaciones alrededor del nivel actual del 45% sobre el PIB. El equilibrio exterior es una garantía de continuidad del crecimiento económico, que no necesita ser paralizado por un exceso de endeudamiento exterior. Este objetivo es aún más importante para un país que no puede devaluar su moneda con respecto a un suministrador principal como es EE.UU. Por otra parte, aunque el aumento de las exportaciones ha de basarse como actualmente en el de las importaciones, la creciente competitividad de la economía salvadoreña estará sustentada en un fortalecimiento de la producción nacional que conducirá a un crecimiento de las exportaciones de bienes intermedios en lugar de los bienes finales, más dependientes de importaciones. Este hecho reflejará su avance hacia los tramos de mayor valor agregado en las CGV.

La meta fijada para este objetivo no debería ser difícil de conseguir si se logran las fijadas para el objetivo anterior y se mantiene el actual peso de las remesas sobre el PIB. En 2035, el déficit del comercio exterior alcanzaría alrededor de un 2% del PIB, menos de la mitad de la cifra correspondiente a 2019, y en 2050 se habría convertido en un superávit de un 2% con relación a ese mismo agregado económico.

3.3 Aumentar el stock de Inversión Extranjera Directa.

Para lograr este objetivo se establece como meta para el 2050 alcanzar un stock de IED respecto al PIB no inferior al 60%. Lograr un crecimiento del PIB superior al que se ha registrado desde el año 2000, requiere un mayor volumen relativo de formación bruta de capital fijo. Una parte del ahorro para financiarlo debe provenir del exterior, a través de la IED, pudiendo aspirarse a que la cifra se sitúe en el 4% del PIB en los primeros años, alcanzando unos US\$ 1,100 millones, lo que equivale a 2.2 veces más de lo ingresado como media, desde 2004. Si se sostuviese esa misma cifra hasta 2050, el stock de IED sería ya del 50% del PIB en 2035 y del 60% del PIB en 2050. Aún puede aspirarse a alcanzar cifras mayores.

Aún consiguiendo este objetivo, el asegurar el ritmo previsto de crecimiento exigirá un nivel algo mayor de ahorro nacional, sustituyendo consumo presente por futuro, lo que tratará de obtenerse principalmente a través de una mejora de los ingresos estatales y de incentivos al ahorro de la población. Un menor consumo reduciría las importaciones, ayudando al equilibrio de la Balanza de Pagos.

Como para los anteriores objetivos, las metas establecidas se modularán para cada quinquenio, en función de los resultados logrados en el anterior y de las expectativas de evolución de la economía mundial.

También se fijarán metas para un objetivo más concreto: el aumento del número de filiales extranjeras.

La consecución de los objetivos cuantitativos propuestos implica una sólida transformación de la base productiva de El Salvador, y una orientación de su producción desde el mercado interno al mercado internacional.

4. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO E INVERSIONES



Para lograr las metas propuestas, las siguientes **líneas de acción** se desarrollarán en los planes de la política de comercio e inversiones:

- › Diversificación de los productos y los destinos de exportación.
- › Focalización en la atracción y retención de inversiones en sectores clave.
- › Impulso de nuevos tratados comerciales.
- › Profundización de los tratados comerciales en vigor.
- › Fomento de la competitividad y la internacionalización de las empresas.
- › Desarrollo de las infraestructuras y del marco institucional regulatorio.

En los epígrafes que siguen, se aborda cada una de ellas de forma separada.

4.1. Diversificación de los productos y los destinos de exportación.

El Salvador exporta más de 1,500 productos a más de 130 mercados, lo que supone un grado de diversificación aceptable en comparación con sus socios centroamericanos. Además, de 2003 a 2018 el número de nuevos productos exportados aumentó de forma destacada en comparación con esos mismos países, según revela el *Atlas of Economic Complexity*, elaborado por la Universidad de Harvard. También la complejidad económica media de las exportaciones aumentó en el período referido.

Estos hechos son indicativos de que la estructura productiva de El Salvador posee dinamismo, y permiten considerar que la responsabilidad del moderado crecimiento de las exportaciones descansa en una parte no menor en la falta de una decidida apuesta por la conquista de los mercados exteriores, siendo éste el principal defecto de la política de apertura al exterior seguida hasta ahora, que la actual política de comercio e inversiones quiere subsanar.

Para conseguir un aumento significativo y duradero de la oferta exportable, El Salvador tiene que abordar dos retos fundamentales. El primero, **diversificar los mercados** a los que dirige los productos de mayor éxito, avanzando al mismo tiempo en la transformación de éstos, y el segundo, **diversificar la canasta de productos exportables**, añadiendo otros nuevos, avanzando en su complejidad.

a) Diversificación de los mercados de exportación.

La búsqueda de nuevos mercados exteriores para la producción nacional requiere un sistemático análisis de mercados. En particular, el uso de modelos econométricos permite determinar los espacios que aparecen en blanco en la matriz que cruza productos exportables y destinos geográficos, sin que exista justificación para ello, ya sea por la dimensión de los mercados o por la distancia geográfica de El Salvador a ellos. Tales mercados se convierten en posibles objetivos de la política de promoción para aquellos productos con insuficiente penetración en ellos. Por otra parte, el uso de técnicas de IA con amplias bases de datos aumentará pronto la potencialidad del análisis de selección de mercados.

En un acercamiento a este tipo de análisis, se ofrecen a continuación algunas pautas concretas para la diversificación de los principales productos exportados por El Salvador.

Las exportaciones del principal producto salvadoreño, la **ropa de vestir**, producida principalmente por empresas relativamente grandes (con más de 100 trabajadores) se encuentran en exceso concentradas en algunos de los estados de EE.UU. (California, Texas, Nueva York y Florida) y podrían extenderse al resto de los estados norteamericanos y a otros países americanos, Canadá y México principalmente, pero también a Argentina y Brasil, y desde luego a Europa. Aprovechando su implantación en los países del Triángulo Norte, El Salvador debe aspirar a convertirse en un *hub* textil en el área, buscando avanzar sus posiciones en la cadena de valor, a través del diseño y el fortalecimiento de las marcas comerciales. Se

deben diversificar así mismo las materias primas utilizadas (nylon, *spandex*, reciclados) y el tipo de tejidos (planos).

En el caso de los **productos agropecuarios**, donde las empresas medianas poseen una mayor participación, las exportaciones se encuentran más diversificadas, pero también poseen una elevada concentración en Centroamérica y EE.UU. Los destinos pueden ampliarse a Canadá y México, así como a países asiáticos, medio oriente e incluso algunos países africanos, mercados en los que se identifique un elevado potencial (café, azúcar cruda y refinada, conservas, jugos y frutas), y desde luego a Europa. También a EE.UU., donde la entrada de varios productos se liberalizará entre los años 2023 y 2025 (arroz, lácteos y avícolas). La expansión exterior de los lácteos y derivados durante los últimos años ha sido particularmente impresionante, y muestra el camino a seguir. En el caso del café, se ha de intentar recuperar la capacidad de exportación perdida en los últimos años, mediante una mayor transformación del grano, y con la obtención de gamas de alta calidad de café soluble y descafeinado, así como de otros subproductos del café. Es preciso revalorizar el bosque cafetalero, que capta emisiones de CO². En otro ámbito, las conservas de pescado son un producto cuyas exportaciones se han expandido rápidamente en los últimos años, concentrándose en Europa, aun cuando tienen un gran potencial de diversificación. La detención del deterioro de las pesquerías y su cuidado y renovación debería favorecer a que este potencial se haga realidad.

Las producciones de la **agroindustria** tienen por delante el reto de avanzar en términos de calidad y adentrarse en los espacios *gourmet*, pero sobre todo, han de insertarse en las grandes cadenas distribuidoras, para lo que necesitan diferenciarse claramente por la naturaleza de sus materias primas o por los procesos de elaboración y salubridad, consiguiendo creciente reputación para sus marcas individuales o colectivas (denominaciones de origen), mediante una clara trazabilidad del origen del producto y del proceso productivo. Esto supone personal muy cualificado para tratar con las distribuidoras y una elevada digitalización de las empresas. La pequeña dimensión de muchas de ellas es un obstáculo que podría salvar un impulso decidido del programa de cooperativas agroindustriales.

Las exportaciones de **productos químicos** se concentran en América Central, tanto en el segmento de productos farmacéuticos como en los de plásticos o papel, ambos de mayor dimensión que el primero, y también de más rápida expansión en los mercados exteriores. Sin embargo, estos productos deben diversificar sus mercados de destino. Los productos farmacéuticos deberían dirigirse en una mayor medida a Canadá, México, Brasil, Argentina, Cuba y Europa, además de a EE.UU., en donde las ventas han crecido más rápidamente en los últimos años. En el caso de los productos de plástico y de papel, han de añadirse a los mercados de los países citados los de países asiáticos, medio oriente e incluso algunos países africanos.

En el amplio sector de **transformación de metales y maquinaria**, la producción de condensadores eléctricos marca un camino a imitar debido a la rápida diversificación de sus mercados de exportación que ha facilitado el elevado aumento de sus ventas exteriores durante los últimos años. En cambio, las exportaciones de cables coaxiales, que se han multiplicado por 24 desde 2010, se concentran en EE.UU. y México, poseyendo un gran potencial de extensión en otros mercados. En las industrias metálicas básicas, el mercado se concentra en Centroamérica en el caso del hierro y el acero, pareciendo tener dificultades para una mayor diversificación, que sin embargo, sí se alcanza ya con el aluminio.

En el sector de **metales y maquinaria** hay un predominio de empresas pequeñas y micro que deben encontrar especiales dificultades para incursionar en el exterior, por lo que parecería muy apropiado un mayor apoyo a la internacionalización, al mismo tiempo que la aplicación de incentivos a las alianzas y fusiones empresariales. A este respecto, resulta bien ilustrativa la situación del sector de maquinaria industrial, en el que sólo se identifican empresas pequeñas y micro, a pesar de lo cual sus exportaciones poseen una diversificación de destinos geográficos superior a la media. Sin embargo, las ventas exteriores han tendido a reducirse desde 2010.

Hay que citar finalmente el importante sector de **servicios no turísticos**, que engloba servicios a empresas, servicios profesionales y servicios digitales e informáticos. Sus exportaciones se concentran principalmente en América del Norte y Centroamérica, pero también se han extendido a Alemania, Suiza y Rusia, reflejando el enorme potencial de expansión que posee este sector en la era de masiva introducción de servicios en las CGV.

b) Diversificación de los productos exportados.

El desarrollo de nuevos productos concierne a los empresarios, que deben contar con la colaboración amplia y firme de las agencias del Estado especializadas en diferentes ámbitos, el desarrollo, la innovación y la política comercial y de inversiones. Desde esta última, el estudio sistemático de los mercados exteriores y el contacto con las empresas exportadoras y sus rivales internacionales es una fuente de nuevas oportunidades de exportación, no solo de la base exportadora existente, sino de nuevos productos. Además, el conocimiento profundo de las cadenas de valor de cada producto puede ayudar a definir posibilidades de cubrir, de forma competitiva, un mayor número de eslabones, así como de transitar desde aquellos con menos futuro hacia otros más prometedores.

A modo de orientación inicial, puede apuntarse a algunas actividades con potencial de desarrollo en El Salvador, combinando por una parte el análisis de la evolución reciente de las exportaciones y por otra, la selección de aquellos productos a los que resulta más fácil aproximarse por su cercanía en niveles de complejidad económica a los ya producidos, de acuerdo con el análisis que se realiza en el *Atlas of Economic Complexity*.

En el ámbito de las **manufacturas**, todos los sectores ofrecen múltiples oportunidades de ampliación de la canasta de productos, señalándose aquí únicamente las que se consideran más interesantes.

En el sector **textil y de confección**, se debe diversificar la variedad de telas producidas (estampados, textiles acolchados, fieltros de fibra natural) y se podrían desarrollar en mayor medida las prendas médicas, cuya demanda va a crecer de forma significativa.

Dentro de la **química pura**, las exportaciones de hidrocarburos cíclicos han crecido de forma muy rápida en los últimos años, reflejando la existencia de oportunidades no aprovechadas en el segmento de orgánica, que también existen en fertilizantes y aceites esenciales. Los ácidos inorgánicos constituyen un campo a desarrollar, al igual que el de pinturas y barnices, o el de betunes y cremas para el calzado. Avanzando en el grado de complejidad económica de los productos, pueden obtenerse algunos nuevos como la masilla de vidrieros o los cementos de resina.

En el segmento de **caucho**, una primera aproximación a la diversificación productiva la ofrece la producción de neumáticos de caucho, pero avanzando más en la transformación de la materia prima y en la complejidad de los bienes, podrían seleccionarse los tubos de caucho vulcanizado sin endurecer y las placas, hojas y varillas de caucho vulcanizado.

En la industria del **plástico**, existe un gran potencial de expansión a través de los artículos de plástico para el hogar (cuartos de baño), la construcción y la industria. De forma más general, esta industria, cuyas exportaciones han crecido con mucha rapidez, puede extenderse de forma muy notoria hacia nuevos productos mediante la transformación, sostenibilidad y circularidad de sus producciones.

En el ámbito de los **productos metálicos**, el margen de introducción de nuevos productos es también muy amplio. Sin apartarse mucho de lo que se sabe hacer bien y ya se exporta, y utilizando como materiales tanto el hierro y el acero como el aluminio, podrían desarrollarse las producciones de depósitos, contenedores, tanques, barriles, bidones y botes, tapones y tapas, así como de muebles y estructuras metálicas (puentes, torres). Pero, avanzando en complejidad económica y tecnológica, se abre un largo espectro de productos, tanto para la industria metálica básica (productos laminados planos

de hierro y acero o chapas y tiras de aluminio), como para la de metales transformados (chapas, tiras, muelles, ballestas, candados, cerraduras y cierres).

También las **industrias de la madera y del papel** admiten nuevos productos. La primera, con cajones, cajas y envases, y la segunda, con papeles cortados a medida.

En el sector de **maquinaria**, las posibilidades son enormes, pero se alejan más de las capacidades actuales de los fabricantes salvadoreños. Los productos más cercanos dentro del segmento mecánico serían la maquinaria ligera diversa y la maquinaria para granjas y factorías lecheras. Avanzando en la transformación y en la complejidad tecnológica, se encontrarían los calentadores centrales, los refrigeradores y congeladores, los hornos industriales o de laboratorio, los aparatos para el control de temperaturas y los grifos o cierres para tuberías y calderas. En el segmento de maquinaria eléctrica, tras los calentadores eléctricos cuya producción es más accesible, vendrían los transformadores eléctricos, los motores eléctricos y los generadores y sus partes.

Para cerrar el recorrido por las manufacturas, dentro de la **industria del vidrio** podrían acometerse, entre otras, las producciones de fibra de vidrio y vidrio de seguridad.

En **energía**, las producciones de electricidad podrían incrementar sus exportaciones de forma muy notable si los proyectos de generación en marcha se culminan, dado que se cuenta con la infraestructura de transmisión a través del Sistema Eléctrico para América Central (SIEPAC), que tiene una capacidad de transporte de energía eléctrica de 300 MW.

Adentrándose ahora en los servicios, la primera industria es el **turismo**, la cual en estos momentos se encuentra muy afectada por los efectos de la pandemia del COVID-19, pero que ha multiplicado por 3 sus ingresos procedentes del exterior desde 2010. Pensando en los próximos años, una vez controlada la pandemia, resulta claro que debe hacerse una apuesta decidida por el turismo sostenible y sano, creando una imagen innovadora de país turístico, y aumentando los niveles y percepción de la seguridad, así como tratando de explotar diversas zonas, en particular, la zona oriental del país. El turismo de congresos y convenciones o el de experiencias son posibilidades nuevas y la gastronomía, un ingrediente del sector turístico. También lo es el turismo médico, puesto que se cuenta ya con tres hospitales orientados a esta finalidad (tratamientos de células madre, cáncer, corazón, infertilidad, trasplantes y tratamientos alternativos).

También ofrecen un gran potencial los **servicios de información y comunicaciones**, sobre todo los de *software* y aplicaciones móviles (soluciones en la nube, plataformas web y otros servicios digitales) y los de industrias creativas (diseño gráfico, producción audiovisual y videojuegos).

Otros servicios que admiten un amplio desarrollo son los **servicios a empresas** (*back office* y servicios compartidos, con la mira puesta en el mercado norteamericano, o los de ingeniería y arquitectura). Estas actividades facilitarán la reducción del empleo informal. La clave de su éxito es la alta calidad con la que se proveen, que siempre requiere una elevada cualificación de los trabajadores y un amplio desarrollo de las tecnologías digitales. Ha de aprovecharse que El Salvador es un *Hub* Logístico Regional, con las suficientes capacidades para albergar mercancías producidas dentro o fuera del país y para atender estrategias de abastecimiento constante. Con este fin, se podrían convertir algunos centros logísticos actuales en parques industriales de servicios. Asimismo, debe explorarse la posibilidad de un *Hub* de Mantenimiento de Buques, imitando el *Hub* de Aero-mantenimiento.

Finalmente, pueden explorarse opciones de diversificación para los **servicios financieros**, examinando la posibilidad de un *Hub* Financiero, y, desde luego, para los servicios de transporte.

4.2. Focalización en la atracción y retención de inversiones en sectores clave.

La atracción de inversión extranjera directa es clave para conseguir el desarrollo y diversificación de la producción, avanzando sobre todo en los tramos de mayor complejidad económica, en los que la tecnología proveniente del exterior es indispensable, con la vista puesta en los mercados internacionales. Sin embargo, su importante papel no debe marginar al de la promoción de exportaciones, como con frecuencia ha ocurrido.

Sin que quepa rechazar ninguna inversión exterior que pueda impulsar el empleo y las exportaciones, sin menoscabo de la seguridad nacional, la independencia tecnológica o la mejora del medio ambiente, el objetivo principal en el ámbito de la atracción de inversiones debe ser aumentar la denominada "inversión de eficiencia", que gravita hacia industrias más intensivas en tecnología y en conocimiento, con potencial de fomentar la actividad exportadora, y coadyuva a impulsar la productividad y diversificación de la economía (**inversión vertical pura y en red**).

La **IED de tipo horizontal pura ha predominado** tradicionalmente en El Salvador frente a la IED de tipo vertical, más deseable por su búsqueda de eficiencia, participación en las cadenas globales de valor y contribución a las exportaciones de alto valor añadido.

En la actualidad, este tipo de inversión (inversión vertical pura y en red) únicamente representa en términos de stock de IED recibida por El Salvador el 19% del total, según el BCR, que también informa que las empresas de IED en red mantienen un nivel tecnológico superior al de su casa matriz, lo que evidencia transferencia de tecnología asociada al aprendizaje de sus trabajadores. Asimismo, al tratarse de un tipo de IED que compra sus insumos en el mercado nacional y extranjero, es bastante probable encontrar efectos tecnológicos positivos sobre las empresas locales.

Por tanto, uno de los objetivos fundamentales en la atracción de inversiones es el logro de una mayor inserción de las empresas ubicadas en El Salvador en las cadenas globales o regionales de valor. Aunque ello signifique que inicialmente se realicen sobre todo actividades de fabricación, ensamblaje y empaquetamiento, que son las que menos valor añadido generan, el objetivo último no es sino el de iniciar un proceso que debe culminar con el acercamiento a la parte inicial de la cadena, donde se encuentra la innovación y el diseño, o hacia la parte final, donde se ubican las ventas, el marketing y el análisis de datos. Esta es la evolución parcialmente seguida hasta ahora con las prendas de vestir, en la que queda aún un amplio camino por recorrer.

Tanto para identificar los objetivos sectoriales de la política de atracción de inversiones, como para hacerlas realidad, el mejor camino es el trabajo continuado del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), en estrecha conexión con representantes del empresariado salvadoreño, con los responsables de las filiales de las multinacionales ya establecidas, y con las autoridades y empresarios de los países que han invertido en El Salvador tradicionalmente, comenzando por EE.UU., Panamá, España y México.

No obstante, en principio, debe mirarse a los nuevos productos que se han sugerido en el apartado anterior, dentro de las industrias de caucho y plásticos o de productos metálicos, de vidrio o de maquinaria y material eléctrico y electrónico, o a otros de mayor transformación en estas mismas industrias. En las industrias de transformados metálicos, las empresas atraídas podrían estar interesadas inicialmente en realizar actividades de montaje, para avanzar después hacia las partes y los componentes. Lo mismo podría ocurrir en el caso de otras dos industrias hasta ahora no mencionadas, que suponen mayores retos para las habilidades de los trabajadores salvadoreños, pero que revisten una gran importancia: las de partes y componentes de los sectores de automoción y aeronáutico. Las inversiones en estos sectores poseerían notables efectos de arrastre sobre las actuales producciones. Por último, la necesidad de fortalecer el proceso de industrialización del sector agrícola puede ser igualmente generadora de oportunidades para la inversión exterior.

También son deseables las inversiones dirigidas a la transformación profunda de los principales productos de la oferta exportable actual, avanzando hacia los segmentos que incorporan más intensamente mano de obra cualificada y tecnología digitales. Las industrias de la moda y la confección, o las *gourmets* en la agroindustria, o las de medicamentos, en farmacia, cumplen estas características. También las cumplen las de servicios digitales o las industrias creativas, muy relevantes, o las turísticas.

La pandemia del COVID-19 ha acelerado la tendencia de las inversiones internacionales a apostar por las tecnologías digitales, transversales a muchos sectores; desde las telecomunicaciones, la salud y el turismo, a la seguridad alimentaria, la logística y la aviación. Adicionalmente, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la responsabilidad social de las grandes empresas y fondos de inversión internacionales, amplían el valor de la inversión en industrias y servicios sostenibles y medioambientales, en un amplio rango que abarca, entre otras actividades, el tratamiento de aguas o el reciclaje. En todos ellos, El Salvador tiene oportunidades que deben revelarse a los inversionistas.

Un sector adicional para la atracción de inversiones son los productores de energías renovables, dadas las potencialidades que El Salvador tiene en energía solar, eólica, hidráulica, biogás y geotérmica. Las inversiones en este sector tendrían importantes efectos de arrastre sobre las producciones nacionales de conductores eléctricos, estructuras metálicas, perfiles, herrajes y torres para tendido eléctrico de media y alta tensión, así como sobre las empresas de ingeniería y construcción.

De la misma manera y en el campo sanitario, podría apostarse por empresas especializadas en el campo de protección y prevención sanitaria o en el de los equipamientos médicos.

Finalmente, tanto el desarrollo del *Hub* Logístico como el del posible *Hub* Financiero recibirían un fuerte impulso si se logra que las empresas multinacionales de otros países se interesasen por ellos.

4.3. Impulso de nuevos tratados comerciales.

Los acuerdos comerciales de toda índole son el principal instrumento para favorecer el comercio. A través de ellos, se reducen las barreras que lo obstaculizan. Pero son sólo un medio, no un fin. Su aprovechamiento exige esfuerzo para desarrollarlos, desempeñando aquí un papel primordial tanto la Diplomacia Comercial, que despliegan los Ministerios de Relaciones Exteriores a través de sus representaciones en diferentes países, como las agencias de promoción exterior y el Ministerio de Economía, al ser la entidad que realiza los procesos de negociación. En particular, las acciones de la fuerza diplomática son vitales para una primera identificación de inversionistas en el exterior y una primera promoción de la oferta exportable en los mercados internacionales.

En la estrategia definida de ampliar y diversificar su comercio exterior, El Salvador debe ante todo cerrar un acuerdo bilateral con Canadá, dada su estrecha vinculación con EE.UU. y México, grandes socios comerciales e inversionistas. Más concretamente, la firma de un tratado de libre comercio con ese país representaría una oportunidad para profundizar en los acuerdos ya existentes con el bloque de países de América del Norte y con otros países centroamericanos que ya han establecido tratados previamente (Costa Rica, Honduras y Nicaragua).

Canadá es un país que ofrece muchas oportunidades en el comercio exterior. El comercio actual con ese país es muy reducido y es favorable para El Salvador. Además, es muy variado, a semejanza del que existe con EE.UU., lo que resulta indicativo de la existencia de muchas oportunidades. Hay muchos sectores que podrían beneficiarse del mercado canadiense (textil y confección, azúcar, café, confites, medicamentos y suplementos alimenticios, pesca, jugos y néctares, semillas y boquitas), pero el sector sin duda más favorecido de todos los citados sería el de productos textiles y de confección, potenciándose el desarrollo de las cadenas regionales de valor, ya que las empresas con establecimientos en El Salvador y Honduras obtendrían ventajas arancelarias para acceder a EE.UU. y Canadá.

Asimismo, es muy importante fortalecer las relaciones con países asiáticos, medio oriente e incluso algunos países africanos. El establecimiento de acuerdos comerciales con estos países podría tener un gran impacto sobre las exportaciones salvadoreñas. Por ejemplo, dado que Japón a través de su agencia de cooperación internacional está apoyando la integración física de Centroamérica para convertirla en un *Hub* Logístico de clase mundial para productos electrónicos y de automoción, El Salvador tendría la oportunidad de adentrarse en ambas cadenas de valor. Por otro lado, las exportaciones a Japón son aún débiles, aunque diversificadas, y poseen un gran potencial de crecimiento.

Además, las regiones antes señaladas podrían ser un gran mercado para los productos agroindustriales de El Salvador, especialmente azúcar cruda y refinada, café tostado sin descafeinar, miel natural, jaleas y conservas de fruta, jugos de frutas, diversas especies de pescado, harina de pescado y pescado congelado. También para los de otros sectores, como los medicamentos de uso humano y los productos del papel.

Sin embargo, avanzar hacia un tratado de libre comercio con este país presenta algunas dificultades, por lo que el camino a seguir debe ser el de potenciar los intercambios comerciales bilaterales a través de iniciativas que acerquen a los sectores de ambos países, para que se puedan identificar mejor las oportunidades mutuas; por ejemplo, a través de ruedas y encuentros de negocios de forma virtual. Adicionalmente, se deben activar los trabajos establecidos en los Memorandos firmados con ese país en diciembre de 2019, el Subgrupo de Trabajo para la Fluidez Comercial y el Grupo de Trabajo para la Inversión y la Cooperación Económica, que sientan las bases para crear un clima más favorable para el comercio bilateral, bajo el principio de beneficio mutuo y ganancia compartida.

Hay otros países con los que explorar posibilidades de acuerdos y tratados. Por ejemplo, en Suramérica, además de aprovechar mejor los mercados de los países con los cuales se tienen acuerdos comerciales (Chile, Colombia y Ecuador), es urgente impulsar la ratificación del Acuerdo de Alcance Parcial con Bolivia y evaluar la posibilidad de reactivar las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con Perú.

Finalmente, también los países del Caribe se encuentran entre aquellos con los que deben establecerse sin mucha tardanza más y mejores relaciones. Por ejemplo, se cuenta con un Acuerdo de Alcance Parcial con Cuba vigente desde el 1 de agosto de 2012. Adicionalmente, en octubre 2018 se firmó el primer protocolo modificadorio y ha sido presentado a la Asamblea Legislativa para su ratificación. Es preciso pues continuar con este proceso, comenzando por reformar el Acuerdo de Alcance Parcial para incluir más productos.

4.4. Profundización de los tratados comerciales en vigor.

El Salvador tiene aún mucho que lograr en las relaciones comerciales y de inversión que ya tiene con un amplio conjunto de países. Se trabajará en el aprovechamiento y profundización de tratados comerciales, así como en la mejora de las relaciones comerciales, bilaterales, regionales y multilaterales.

Sistema de Integración Económica Centroamericana y Unión Aduanera con Honduras y Guatemala.

La integración Centroamericana es central en la estrategia de El Salvador, país que ha sido uno de sus principales impulsores, construyendo un claro liderazgo con los países que ya forman una Unión Aduanera: Guatemala y Honduras.

Que el tratado admita más desarrollo, se deriva del hecho de que la participación de las exportaciones dirigidas por El Salvador a sus socios de Centroamérica alcanza el 38.8% del total, y ello a pesar del impulso recibido con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, EE.UU. y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). En otras uniones aduaneras, como la que da base a la Unión Europea (UE), el comercio intracomunitario supera siempre el 50% del total, y para los países más pequeños llega con frecuencia al 70%.

Una de las razones de este bajo porcentaje de exportaciones dirigidas por El Salvador al área se encuentra en que, en realidad, se concentran en los países del Triángulo Norte, desaprovechándose importantes oportunidades en Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana.

Por otra parte, hay cuatro razones para apostar por un aumento sustancial de la integración centroamericana:

- › La primera es que hasta ahora ha dado grandes frutos. Ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y atraer inversiones intrarregionales, contribuyendo de este modo al crecimiento económico de la región. Además de estos avances de carácter económico, el proceso de integración regional ha logrado convertirse en un factor de pacificación y democratización de los países centroamericanos.
- › La segunda es que la integración regional aumenta la interdependencia económica de los socios y reduce su vulnerabilidad externa, lo que siempre es importante, pero lo es aún más en el actual marco de elevada incertidumbre y de deterioro de las relaciones multilaterales.
- › La tercera es que el avance del comercio y las inversiones con el resto del continente americano, al sur y al norte, será siempre más factible y sólido desde una Centroamérica unida, que debe buscar una inserción en las CGV americanas, comenzando por la del norte.
- › La cuarta razón es que la configuración de cadenas globales de valor es clave para el aumento de las exportaciones, su sofisticación y la estabilidad de su crecimiento, y estas cadenas tienden a adoptar, cada vez más, una configuración regional.

La continuidad del avance con paso firme en la integración regional requiere al menos cinco transformaciones sustanciales:

- › La primera es la superación de las dificultades con las que hoy se enfrenta el funcionamiento de la Unión Aduanera con Honduras y Guatemala, prácticamente paralizado, a pesar de que posee ventajas evidentes, claramente visibles para las empresas, como son la reducción de tiempos de transporte y costos logísticos, la utilización de un documento único que ampara los productos de libre circulación y el favorecimiento de la formación de cadenas productivas.
- › La segunda es el logro de un elevado compromiso político de los países firmantes, pieza clave de cualquier avance en la integración, como lo ilustra bien el caso de la Unión Europea. Ese compromiso debe reducir al máximo el conflicto entre los intereses regionales y nacionales.
- › La tercera es la paulatina extensión del proceso actual de integración con Honduras y Guatemala hacia el resto de los países de Centroamérica.
- › La cuarta es asegurar la prevista continuidad en la mejora del marco institucional del acuerdo, dotándolo de mecanismos institucionales adicionales de carácter supranacional con capacidad decisoria y financiera suficiente como para suprimir con rapidez los obstáculos que surjan en el camino hacia una mayor integración. Debe asegurarse de entrada una presencia permanente de los gobiernos, con representantes de los ministerios de economía o comercio, de agricultura y ganadería y de las aduanas, dedicados a tiempo completo a resolver y agilizar los compromisos asumidos.
- › La quinta es la elaboración de políticas conjuntas de carácter comercial, macroeconómico y sectorial que estimulen el avance en la integración y mejoren las relaciones con los otros socios americanos, ampliando el trabajo que ahora hace la SIECA. La firma del DR-CAFTA con EE.UU. y del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, no se han beneficiado de una estrategia común de los países centroamericanos, y es reconocido que la integración, más allá de los acuerdos de libre

comercio, rinde claros beneficios en términos de la atracción de inversiones y la participación en las cadenas globales de valor.

Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Otro gran acuerdo que requiere ser profundizado es el Acuerdo de Asociación firmado con la Unión Europea en 2013. Este acuerdo apenas está desarrollado. Las exportaciones de El Salvador a la UE representan sólo el 4% del total, mientras que las importaciones representan el 6%, pero la pauta en los últimos años no ha sido muy positiva, pues si bien han crecido las importaciones, no lo han hecho las exportaciones, tendiendo a incrementarse el valor negativo del saldo comercial. Las exportaciones son fundamentalmente de productos primarios y textiles, mientras que las importaciones son de maquinaria, productos metálicos, química y medicamentos.

La UE ofrece un espacio potencialmente importante para la expansión de varios de los productos de El Salvador (café, azúcar, conservas de pescado, prendas de vestir, productos farmacéuticos y plásticos, arneses para vehículos y empaques flexibles). Pero la obligación de cumplir con los estándares de salud y calidad de la UE supone el desarrollo de una estrategia para el cumplimiento de estos.

También la IED podría crecer de manera importante. Centroamérica puede constituir una puerta de entrada en EE.UU. en tanto éste dificulta el acceso de las producciones europeas a su mercado. De hecho, la UE, también afectada por el Brexit, busca aumentar los acuerdos de integración, evidenciando que el momento actual es muy oportuno. Por otra parte, la UE ha puesto de manifiesto su interés por la región a través de la ayuda al desarrollo que le concede, la cual representa el 45% de la ayuda que la cooperación internacional otorga a la región. Como en otros casos, el desarrollo conjunto de iniciativas de los países centroamericanos con respecto a la integración con la UE, puede hacer que ésta avance.

Tratado de Libre Comercio con México.

El Tratado de Libre Comercio con México exige también ser profundizado, y de forma especial, porque aún a pesar de haberse logrado un amplio crecimiento de las exportaciones, las importaciones también han aumentado a ritmos elevados, resultando un considerable déficit en el comercio exterior.

México ofrece un gran mercado para muchos productos de los que ya produce El Salvador y, sin embargo, el crecimiento de las exportaciones en los últimos años se ha basado cada vez más en un sólo producto, los cables aislados y coaxiales. Es pues urgente desbloquear el acceso a ese mercado, aparentemente derivado de un exceso de restricciones, como por ejemplo las que existen respecto a las reglas de origen, en cuya flexibilización se está trabajando en la actualidad.

Además, una mayor integración comercial con México podría avanzar con la negociación del Capítulo de Compras Públicas, particularmente en lo relativo a los anexos de las entidades cubiertas, representando nuevas oportunidades para el sector farmacéutico salvadoreño, como se desprende de la predisposición manifiesta de algunas empresas a participar en las licitaciones de la red de hospitales en México.

México es también el tercer inversor extranjero en El Salvador, y podría seguir siéndolo, con el efecto de insertar cada vez más a las empresas salvadoreñas en las cadenas de valor estadounidenses en las que participa y en aquellas otras que está tratando de liderar. La expansión que los capitales mexicanos anhelan puede tener una base muy sólida en toda Centroamérica, y desde luego, en El Salvador. Ahora es el momento de aumentar los niveles de integración.

Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos.

También existen algunas posibilidades de profundizar el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) pero son menores, dado que ya existe una liberalización universal de productos, con algunas exclusiones que desaparecerán entre 2023 y 2025. La profundización de este acuerdo sólo podría producirse mediante la mejora en

diversos aspectos comerciales como, por ejemplo: las reglas de origen, la lista de escaso abasto para el sector textil y de confección, los anexos en materia de servicios y del capítulo de contratación pública, entre otras.

Asimismo, existen otros acuerdos comerciales de gran importancia para la promoción del comercio internacional, los cuales deberán analizarse para su aprovechamiento y profundización.

4.5. Fomento de la competitividad y la internacionalización de las empresas.

La política de comercio e inversiones ha de apoyarse en el fomento de la competitividad de las empresas, que a su vez recae en su nivel de eficiencia, que suele definirse de forma sencilla por la producción obtenida por hora trabajada, o productividad del trabajo; variable clave, tanto del costo de sus productos, como de su calidad. Una destacada productividad es un requisito para la internacionalización, que también depende de la ambición de la empresa y de su capacidad de gestión, puesto que ha de asumir riesgos que conllevan costos hundidos.

a) Fomento de la competitividad de las empresas.

La política de comercio e inversiones necesita de una política industrial preocupada por aumentar la productividad de las empresas que, por otra parte, descansa en dos tipos de activos fundamentales: los tangibles y los intangibles.

Los activos tangibles reclaman una política de financiación adecuada, un aspecto que no presenta especiales dificultades para El Salvador, aunque deben activarse mecanismos para facilitar en mayor medida el crédito a las MIPYMES y desarrollar el capital de riesgo. El Gobierno está elaborando planes en ambos terrenos.

Los activos intangibles son hoy la clave fundamental de la competitividad de las empresas. Poseen varios componentes clave, y todos ellos han de recibir el apoyo de una activa política industrial.

- › En primer lugar, **el nivel de formación y cualificación de los trabajadores y su compromiso con la empresa**. Este es un aspecto esencial, que se debe abordar ante todo a través de políticas educativas generales. Un gran número de informes de organismos multilaterales ponen de relieve la escasez de trabajadores con formación superior a la básica, y la ausencia de planes para una mejora en los próximos años y, por consiguiente, este aspecto supone un gran reto para El Salvador. Además, ha de favorecerse de forma especialmente intensa la formación profesional dual, que unifica formación y largas prácticas en las empresas, constituyendo un instrumento de primer orden para la formación en habilidades específicas. Así mismo, debe incentivarse y subvencionarse el que las empresas contraten y organicen formación específica, dadas las claras externalidades positivas que esta tiene sobre el nivel general de cualificación de los trabajadores.
- › En segundo lugar, se ha de **apoyar la acumulación de activos tecnológicos**, favoreciendo la adquisición y generación propia de tecnología por parte de las empresas. En especial, debe coordinarse y facilitarse el acceso de éstas a las tecnologías últimas, mediante la contratación con servicios o centros tecnológicos especializados. Además, merece ser incentivada su participación en programas de colaboración para la innovación, con otras empresas (proveedores o clientes), y con institutos tecnológicos y universidades. Las alianzas entre empresas son un mecanismo fundamental de transferencia tecnológica y de cohesión de la base industrial de cualquier país.

Por consiguiente, en este último ámbito, no sólo es importante el apoyo directo del Estado, justificado por el carácter de bien público que tiene la tecnología, sino que también lo es el apoyo indirecto a la creación de un sistema de cooperación entre las empresas, y entre éstas y el Estado, en el que las primeras muestran las necesidades de apoyo público que reclama la innovación que necesitan y el Estado coordina y apoya aquellas que prometen claros resultados. El Gobierno

apoyará la creación de este ecosistema de innovación mediante agencias estatales con representación del sector privado, y de agencias público-privadas. Los clústeres ya existentes y los que puedan crearse de nuevo constituyen un espacio natural de desarrollo de este ecosistema de cooperación para la innovación, que puede también extenderse a otros ámbitos.

- › En tercer lugar, se hace necesario el **impulso de creación de bases de datos y software específico**, así como su explotación. Es parte del proceso de digitalización de las empresas, y la que principalmente debe recibir apoyo público, ya que los datos son un bien público. En efecto, por una parte, pertenecen a toda la población y su protección debe ser asegurada, y por otra, la eficiencia en su uso depende de que su cantidad y aplicaciones crezcan debido a la existencia de grandes economías de aprendizaje con su uso.
- › En cuarto lugar, se **impulsarán las marcas colectivas y privadas**. Las marcas colectivas son un bien público y las privadas poseen claras externalidades sobre el conjunto de empresas. Además, se impulsará el acceso a las certificaciones internacionales de la calidad de los productos.
- › Finalmente, se **impulsará el aumento del tamaño de las empresas**, fomentando la creación de cooperativas, sobre todo en la agroindustria, y a través de incentivos a las fusiones y adquisiciones, pudiendo incluso el Estado, no sólo coordinar, sino también participar en operaciones de reestructuración empresarial, aun sólo de manera temporal.

En todas estas actuaciones, se prestará especial atención a las empresas de tamaño mediano, que pueden ser motores de innovación e internacionalización, y cuya sofisticación se hace más difícil por tener que adentrarse en etapas donde el esfuerzo innovador es más importante.

Por otra parte, se considerarán las necesidades de desarrollo integral de El Salvador, prestando atención a los territorios más atrasados con el fin de lograr una mejor integración de las economías regionales, apoyándose en la mejora de las infraestructuras físicas y digitales en desarrollo. Piénsese que en la actualidad el 94% de las empresas exportadoras se ubican en San Salvador (87.2%), La Libertad y Santa Ana, de manera que el desarrollo de los restantes territorios es un claro imperativo, que requiere un enorme trabajo de impulso de su base empresarial. La zona oriental en particular reclama una política integral de desarrollo con auxilio a las microempresas y con atracción de inversiones que revaloricen sus atractivos turísticos y multipliquen las conexiones con la población salvadoreña exterior.

El fomento de la competitividad empresarial, buscando un mejor equilibrio territorial, fundamental para la creación de una base de empresas que pueden acometer su internacionalización, es una tarea urgente en la que necesariamente han de participar diferentes instancias y organismos gubernamentales. Esta labor debe ser coordinada desde organizaciones estrechamente ligadas a las empresas y conectadas a la política de comercio e inversiones. Para ello se propone la creación de un Gabinete de Productividad y Competitividad, adscrito a la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia, con relaciones transversales con el Gabinete de Innovación y otros de rango similar, que cuente con la participación de diversos ministerios y de representantes del sector privado. Este gabinete promoverá y coordinará iniciativas transversales a diferentes entidades y organizaciones públicas, dirigidas al desarrollo integral de las empresas y al fortalecimiento de su competitividad, así como a asegurar su integración territorial.

Para desarrollar operativamente las acciones que lleven a la consecución de los objetivos descritos, elevando el nivel de cualificación de los trabajadores, apoyando la acumulación de activos tecnológicos y desarrollando un ecosistema innovador que aglutine los esfuerzos públicos y privados, se propone la creación de una Agencia de Desarrollo y Competitividad que trabaje con las empresas en la mejora de su productividad y competitividad, promoviendo y coordinando programas y servicios dirigidos a desarrollar sus activos tangibles e intangibles (formación y capacitación de los trabajadores, digitalización, desarrollo tecnológico en las empresas, y mejora de la calidad de la gestión empresarial). Esta agencia velará especialmente por el desarrollo de iniciativas empresariales en los territorios menos prósperos y con menor tejido productivo.

b) Apoyo a la internacionalización de las empresas.

Para dirigirse al exterior, las empresas han de estudiar los mercados exteriores, buscando conocerlos, saber las exigencias de sus consumidores y el grado de competencia prevaleciente en ellos. Para hacerlo, deben disponer de personal capaz de investigar y analizar tales mercados, de organizar su implantación en ellos, y de desenvolverse en su seno, contactando con distribuidores locales. Para la empresa, todo este esfuerzo se traduce en costos que no son recuperables y cuya asunción supone elevados riesgos que pueden desalentarla. De ahí la necesidad del apoyo público.

Dicho de otra forma, el conocimiento de los mercados exteriores y la penetración en ellos son bienes públicos, porque poseen claras externalidades positivas que benefician al conjunto de las empresas del país, favoreciendo su internacionalización. Esta es la razón por la que los gobiernos multiplican las actuaciones encaminadas a favorecer la presencia de las empresas en los mercados exteriores.

Las primeras acciones suelen corresponder a la Diplomacia Comercial, que en El Salvador conduce el Ministerio de Relaciones Exteriores. Las actuaciones de sus representaciones en otros países facilitan el primer acercamiento de inversionistas y exportadores.

Pero el carácter especializado y complejo de las tareas que han de acometerse para lograr la internacionalización de las empresas, ha conducido, desde hace muchos años, a la creación de agencias de promoción de exportaciones y de inversiones. Estas agencias deben colaborar con las encargadas de las políticas industriales, porque no se puede promocionar en los mercados exteriores a aquellas empresas que no poseen la base de competitividad necesaria.

En El Salvador se cuenta con PROESA, que es una agencia de promoción comercial y de promoción de inversiones a la vez. Sin embargo, esta agencia ha orientado fundamentalmente sus actividades hacia la atracción de inversiones, que hasta ahora ha sido la guía de la política de internacionalización. De forma que tiene pendiente buena parte del desarrollo necesario para cumplir una tarea de promocionar la exportación y la internacionalización de las empresas de capital salvadoreño.

Por consiguiente, el Gobierno dotará a PROESA de los medios y asegurará el empoderamiento de su gobernanza para poder cumplir esta tarea clave. Las líneas principales de acción que debe acometer esta agencia, se describen a continuación:

- › Incremento sustancial del personal cualificado dedicado a las actividades de promoción comercial en el exterior y en las cancillerías de los países con los que se quiere impulsar el comercio.
- › Realización de una gestión activa de la demanda, identificando oportunidades de negocio en terceros mercados y siendo capaces de responder a los agentes que trabajan en las cancillerías exteriores, facilitándoles el contacto con las compañías salvadoreñas que mejor se ajusten al perfil que buscan.
- › Definición de destinos prioritarios de exportación mediante trabajos analíticos para la elaboración de Planes de Desarrollo de Mercados, definiendo actuaciones sectoriales estratégicas.
- › Organización de misiones comerciales y de estudio a diferentes países.
- › Creación de plataformas que reducen el costo y la complejidad de participación de las empresas en grandes ferias internacionales.
- › Organización de jornadas de partenariado multilateral en mercados con potencial, pero de difícil acceso, y que pueden permitir a las empresas salvadoreñas participantes entrar en contacto, por un lado, con los responsables de las instituciones multilaterales en ese país o área, y por otro, con posibles socios locales con los que cooperar.

- › Puesta en marcha de planes para fomentar la cooperación con empresas de otros países en materia de internacionalización, de forma que una empresa ayude a otra a entrar en aquellos mercados que conoce bien.
- › Oferta de servicios personalizados a las empresas que les ayuden a reestructurar su organización con vistas a la exportación, les aconsejen sobre los mercados de destino más idóneos, les informen sobre ellos y les conecten con distribuidores y comercializadores locales. El desarrollo de las herramientas digitales refuerza la efectividad de los instrumentos de diagnóstico, conocimiento y gestión de clientes y proveedores, permitiendo una mejor capacidad para prestar servicios personalizados y de alto valor añadido.
- › Elaboración de programas específicos dirigidos a PYMES tecnológicas y *startups* que nacen con vocación global, para facilitar su acceso a los ecosistemas tecnológicos más innovadores del mundo.
- › Creación de programas dirigidos a ganar dimensión empresarial, que faciliten el contacto con inversionistas extranjeros o la participación en foros de financiación a las compañías interesadas en aumentar su capitalización. Estos programas no sólo deben prestar atención a la vertiente financiera, puesto que para alcanzar una mayor dimensión se requiere un enfoque integral.
- › Puesta en marcha de planes para fomentar la cooperación con empresas de otros países en materia de internacionalización, de forma que una empresa ayude a otra a entrar en aquellos mercados que conoce bien.
- › Desarrollo de programas para facilitar la inserción de empresas en plataformas digitales de comercio electrónico (*marketplaces*). A través de estos programas, se pone a disposición de las empresas un portafolio de servicios de información, asesoramiento y apoyo, que cubre todas sus necesidades para definir y desplegar operativamente su estrategia de internacionalización *online*. Dichos servicios se despliegan por fases y llevan a la empresa de ser "MIPYME analógica" a convertirse en "MIMYPE digital" conectada y operativa en los mercados internacionales *online*.
- › Para empresas situadas en etapas avanzadas del proceso de internacionalización, la diversificación de mercados puede requerir la implantación de establecimientos, productivos o no, en otros países. Esta es una decisión compleja que puede facilitarse mediante la organización de Foros de Inversión y Cooperación Empresarial, Encuentros Empresariales y Misiones de Inversores que posibilitan una primera aproximación.

c) Atracción de inversiones extranjeras.

La internacionalización de las empresas depende de forma muy importante de la atracción de inversiones extranjeras, un aspecto que debe impulsarse al máximo y para el que se han establecido ambiciosos objetivos cuantitativos que, no obstante, podrían sobrepasarse de forma gradual.

El cumplimiento de tales objetivos depende estrechamente de los planes definidos para la mejora de las infraestructuras, del marco legal e institucional y del clima de negocios en El Salvador.

Adicionalmente, debe apoyarse operativamente en las actuaciones de PROESA, para lo que es necesario fortalecer esta institución que hoy carece de la necesaria institucionalidad y empoderamiento. La forma de hacerlo es buscando un diseño acorde a las prácticas de las mejores agencias de promoción y atracción de inversiones del mundo, así como proporcionando servicios de orden mundial que a partir de la pandemia del COVID-19 cobran mayor relevancia: la promoción del territorio a través de medios digitales y redes sociales, la revisión de los incentivos a los inversionistas o la incorporación de programas de capacitación de talento local que se adecúen a los perfiles profesionales requeridos por las empresas inversoras.

Adicionalmente, PROESA debe convertirse en el primer interlocutor del Gobierno con las empresas extranjeras, que articule la comunicación entre ambos y canalice las necesidades de los inversionistas, eliminando dispersiones de competencias y solapamientos institucionales.

También debe reducirse el elevado número de trámites que conlleva la instalación de una empresa en el territorio nacional. Los trabajos que en este sentido han sido desarrollados desde el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR), en colaboración con otras instituciones del Estado y la constitución de una ventanilla de inversiones contribuirá tanto a la reducción de esta tramitología, como a minimizar la discrecionalidad de la actuación del funcionariado en los procesos administrativos.

4.6. Desarrollo de las infraestructuras y del marco institucional y regulatorio.

Las infraestructuras de todo tipo, físicas, digitales, sociales e institucionales son cruciales para el comercio, el turismo y la atracción de inversiones. Su desarrollo abarata los costos de transporte, de producción y de distribución, y facilita el turismo. Por tanto, su mejora forma parte de la reducción de las barreras al comercio, al turismo y a la IED, favoreciendo el crecimiento de estas actividades.

Si las infraestructuras físicas y digitales se traducen directamente en reducciones de costos para el comercio, el marco social e institucional resulta aún más importante porque determina la seguridad de las operaciones comerciales y garantiza los derechos de propiedad.

El Salvador tiene aún un gran potencial de desarrollo en estos terrenos, como se deduce de los informes de los organismos multilaterales (*World Economic Forum*, Naciones Unidas, Banco Mundial). En concreto, se ha estimado que una mejora de las infraestructuras digitales, sobre todo, pero también de aeropuertos y puertos, podría aumentar el número de filiales de empresas extranjeras establecidas en El Salvador en casi un 15%, logrando una mayor inserción del país en las CGV.

En el ámbito de las **infraestructuras físicas**, son muchas las acciones que deben realizarse en una amplia variedad de terrenos. Entre ellos, la oferta de agua o el acceso a la energía eléctrica y la mejora de su calidad, o la conectividad del transporte por carretera y ferrocarril, así como la ampliación del espacio y los equipamientos de los puertos y aeropuertos, o la mejora de la infraestructura logística. Entre otras acciones, se promulgará una Ley de Eficiencia Energética, se construirá el Tren del Pacífico, para carga y pasajeros (buscando una mejor conexión regional), se acometerán grandes inversiones en el Aeropuerto Internacional de El Salvador San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez, y se desplegará un plan de mejora logística de la zona oriental, maximizando el aprovechamiento del Puerto de la Unión. Además, se buscará la sostenibilidad medioambiental a través de programas de recuperación de la agricultura y las pesquerías.

En el espacio de las **infraestructuras digitales**, se ha de acometer el desarrollo de la banda ancha, propiciar la extensión de los teléfonos móviles de alta conectividad, e incentivar el comercio electrónico. La "Agenda Digital de El Salvador 2020-2030" recién aprobada, es un importante primer paso en la transformación digital del país, pues persigue expresamente impulsar la educación en tecnologías digitales y el acceso a servicios de banda ancha, así como el comercio apoyado en las TIC, para potenciar la gestión del conocimiento y así reducir la brecha digital. En lo que se refiere al despliegue de la infraestructura, busca, entre otras cosas, implementar el acceso internacional de fibra óptica por el Pacífico, con el fin de garantizar la conectividad nacional y mejorar la oferta de servicios en el mercado local. Los pasos siguientes por dar en este proceso de digitalización no deberían demorarse mucho. Es urgente facilitar el uso de aplicaciones en la nube, desarrollar la economía de los datos e impulsar el *blockchain*.

En el ámbito de **las instituciones y el marco regulatorio**, deben desarrollarse actuaciones que aumenten la seguridad de la población y de los negocios, así como la confianza en los cuerpos policiales. También, deben dirigirse esfuerzos a la ampliación y mejora del marco jurídico, incrementando las exigencias para el cumplimiento de los contratos, reforzando el respeto a los derechos de propiedad, ampliando la formalidad en el mercado de trabajo y aumentando la eficiencia y transparencia de las Administraciones

Públicas. Asimismo, reformando las leyes sobre tenencia de la tierra, con objeto de potenciar la actividad agraria.

Es preciso señalar que recientemente se han dado algunos pasos positivos en algunos de los aspectos mencionados. Así, la Ley de Comercio Electrónico recientemente aprobada, regula aspectos vinculados con obligaciones contractuales y seguridad en la relación contractual. Por otro lado, se viene trabajando desde hace algún tiempo en la Ley de Firma Electrónica, con el fin de que se equipare con la firma autógrafa para ofrecer plena seguridad jurídica. Adicionalmente, existen planes para fomentar el respeto por la Propiedad Intelectual, siguiendo las recomendaciones de la Agenda para el Desarrollo de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), abordando no sólo cambios legislativos, sino también en la sensibilidad y mentalización de la población, y en los instrumentos técnicos utilizados. Finalmente, se trabaja en una mejora de la transparencia y eficiencia de las Administraciones Públicas. El proyecto de Factura Electrónica es una pieza clave para evitar fraude fiscal, e incrementar la seguridad de las transacciones.

También es de gran importancia la **mejora del clima de los negocios**. Para ello, se debe seguir actuando en múltiples terrenos, entre otros, en la reducción del número de trámites a realizar y el avance hacia los procedimientos *online*, la clarificación y estabilización del marco fiscal que afecta a la actividad de las empresas, y la predictibilidad y transparencia de las políticas públicas, la reducción de los costos y el tiempo para crear una compañía, la mejora del marco de insolvencia de las empresas, la extensión del bilingüismo español-inglés, o la flexibilización de la contratación y el despido de trabajadores.

El clima de negocios se verá beneficiado igualmente con el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, que amplíe su radio de acción al sector privado, universidades y centros de investigación, con el objetivo de crear un ecosistema generador de economías externas en términos de innovación y transferencia de conocimiento para El Salvador.

Por último, son también necesarias actuaciones dirigidas a **eliminar barreras al comercio y a la inversión exterior** que aún prevalecen, como la unificación de normativa con respecto al comercio exterior o la agilización y mejora de los trámites aduaneros, reduciendo los tiempos de tramitación, que dificultan el comercio y el turismo. También es necesario mejorar la supervisión aduanera para asegurar el cumplimiento de normativas en importaciones. En particular, deberían supervisarse las importaciones de textiles, para las que no hay reglas de origen. Para ello, ha de mejorarse la capacitación de los trabajadores de aduanas y crearse autoridades aduaneras específicas para cometidos especiales (zonas francas, por ejemplo). Por otra parte, deberían implementarse medidas de facilitación del comercio en la Aduana de Anguiatú, con el fin de agilizar las exportaciones, dado que la mayor parte de las exportaciones del sector textil y confección salen de esa aduana con destino al mercado de EE.UU. Las medidas de facilitación del comercio deberían comprender, entre otras, la simplificación de trámites, la automatización de procesos, y mejoras en la conectividad vial. En su mayor parte, estas cuestiones están siendo tratadas en el marco del Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CNFC), instrumento de diálogo público-privado en aras del cumplimiento de este objetivo, que podría avanzar con celeridad en su consecución.

Finalmente, es muy importante la mejora de la gestión de la calificación riesgo-país, clave para el comercio y sobre todo las inversiones procedentes del exterior.

5. INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA DE LA POLÍTICA DE COMERCIO E INVERSIONES DE EL SALVADOR

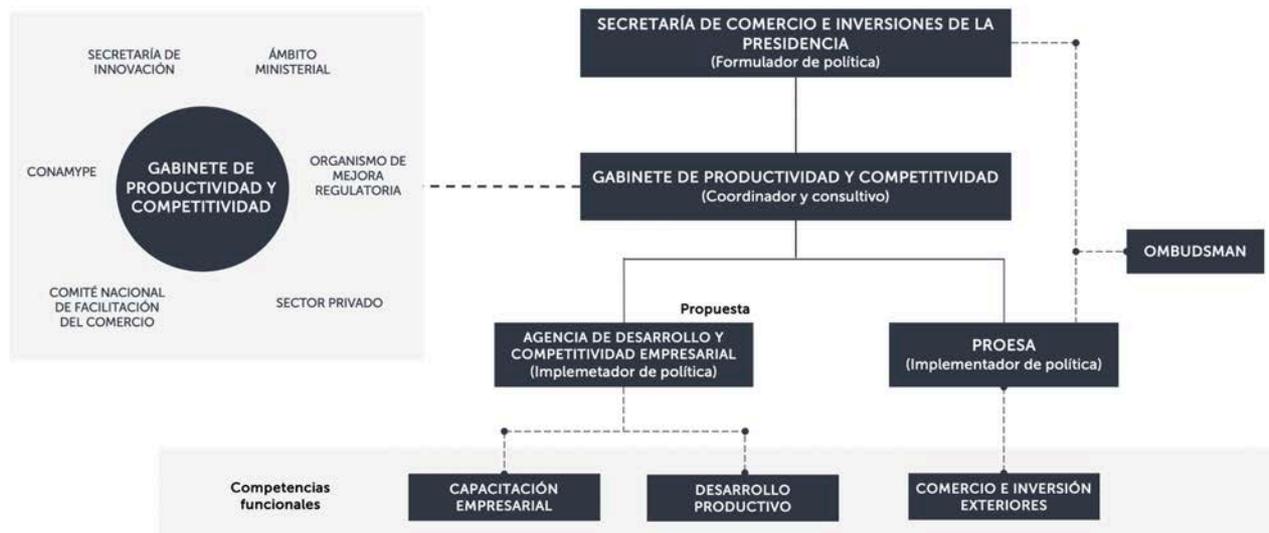


La institucionalidad y gobernanza de la política de comercio e inversiones de El Salvador, parte de considerar que las políticas integrales de desarrollo y sus programas de apoyo general interactúan estrechamente con la política comercial y de inversión. Así, por ejemplo, las políticas de apoyo a la industria y la innovación orientan la búsqueda de inversión extranjera para el desarrollo global. Y viceversa, la política de inversiones brinda al gobierno un importante conjunto de instrumentos regulatorios para el desarrollo de industrias individuales, la integración de las industrias nacionales en las CGV, y la mejora tecnológica general de la base industrial. En definitiva, el objetivo general de las políticas, tanto de las industriales y de innovación, como de la comercial y de inversión, es mejorar el desarrollo sostenible y la competitividad internacional del país, y esto requiere que trabajen sinérgicamente.

Ambos objetivos, complementarios en su definición e instrumentación, requieren de atención y de recursos específicos. Las nuevas circunstancias en la producción internacional que se observan para las próximas décadas tras la pandemia del COVID-19, auguran cambios profundos en el comercio e inversiones, que dan importancia más que nunca a la existencia y calidad de nuestros activos empresariales y recursos humanos. Por ello, se considera esencial reforzar los fundamentos de la competitividad de nuestro sistema productivo, al mismo tiempo que se eleva la posición internacional de El Salvador.

La institucionalidad de la Política de Comercio e Inversiones de El Salvador 2020-2050, queda representada en el siguiente esquema organizativo y funcional.

Figura 1. Propuesta de esquema organizativo y funcional.



Fuente: Elaboración propia.

A) Funciones que definen la actividad de la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia, en el marco de la Política de Comercio e Inversiones:

- a. Diseñar las líneas estratégicas y definir los objetivos de la política de comercio e inversiones de El Salvador.
- b. Delimitar e instrumentar la gobernanza que regirá la política.
- c. Promover la creación de la Agencia de Desarrollo y Competitividad Empresarial, con el fin de promover el aumento de su productividad mediante la acumulación de más y mejores activos tangibles e intangibles.
- d. Monitorear, dar seguimiento y evaluar los cumplimientos y logros establecidos en la política, con el fin de asegurar la transparencia y rendición de cuentas.
- e. Configurar las redes público-privadas que estimulen, favorezcan y propicien la consecución de los objetivos de la política de comercio e inversiones de El Salvador.

Los **pilares estratégicos** sobre los que se asienta la acción de Gobierno de la Secretaría de Comercio e Inversiones, son los siguientes:

- › Emisión de lineamientos con los objetivos nacionales de desarrollo.
- › Consolidación y sostenibilidad del crecimiento económico y el desarrollo.
- › Habilitación y mejora del entorno empresarial para el fortalecimiento de la competitividad del país.
- › Generación de condiciones para la creación de empleos de alta calidad a partir de inversiones generadoras de riqueza.
- › Promoción de exportaciones de nicho altamente diferenciadas e inversiones sostenibles para el logro del crecimiento liderado por las exportaciones.
- › Generación de economías externas e integración de la inversión extranjera con la economía y negocios locales.

A su vez, los **principios** que animan la acción de la Secretaría de Comercio e Inversiones vienen representados por:

- › Defensa de la protección jurídica, seguridad y estabilidad.
- › Mejora constante del entorno empresarial que permite el establecimiento y desarrollo de empresas foráneas y locales.
- › Proactividad y eficiencia en la estrategia de comunicación, operaciones y uso de recursos.
- › Asegurar los principios de libre empresa, mediante la transparencia, predictibilidad y optimización regulatoria en el marco del comercio y la inversión.
- › Creación de igualdad de oportunidades para los inversionistas.
- › Promoción de la inclusión social.

B) Funciones que definen la actividad del Gabinete de Productividad y Competitividad, en el marco de la Política de Comercio e Inversiones:

- a. Promover y coordinar la participación de las diferentes instituciones públicas y privadas involucradas en el desarrollo sostenible, la digitalización y la competitividad internacional del país (política industrial, de formación, de innovación, comercial y de inversión exterior).
- b. Participar en programas de desarrollo regional, impulsando la creación de empresas y el avance de su competitividad.
- c. Desempeñar una función consultiva, proporcionando insumos de información para la correcta implementación y coordinación de la política de comercio e inversiones.
- d. Proponer la creación de la Agencia de Desarrollo y Competitividad Empresarial, a instancias de la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia.
- e. Facilitar conocimiento y recursos que coadyuven a la consecución de los objetivos en materia de comercio e inversión, capacitación empresarial y fortalecimiento productivo, que generen desarrollo y competitividad en El Salvador.
- f. Aprobar la estrategia general que eleve la Secretaría de Comercio e Inversiones, supervisar el cumplimiento del mandato y los estatutos de PROESA, así como promover la interacción con otras partes interesadas, públicas o privadas.

La **composición** del Gabinete de Productividad y Competitividad, será la siguiente:

- › El Gabinete estará compuesto por entidades públicas y privadas. Cada institución elegirá a una persona en la que se delegue la representatividad de esta para el ejercicio de las funciones que se le otorgan.
- › Estarán representados los principales Ministerios y áreas delegadas en materia comercial y de inversiones (MITUR, MINEC, MAG, MRREE, MH, MARN, MIVI, MOPT, Secretaría de Innovación, entre otras), así como un representante del Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CNFC), el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y representantes del Sector Privado.
- › El Gabinete podrá ampliarse a otros miembros o partes interesadas, como universidades o centros de conocimiento, bajo criterio de la Secretaría de Comercio e Inversiones.
- › Igualmente, la Secretaría de Comercio e Inversiones podrá nombrar un Consejo Ejecutivo en el marco del Gabinete, con un número más reducido de miembros, que elabore los documentos propios de la actividad del Gabinete para su discusión y posterior aprobación.

C) Funciones que definen la actividad de PROESA, en el marco de la Política de Comercio e Inversiones:

Sin menoscabo de las principales líneas de acción mencionadas en el epígrafe precedente, PROESA ejercerá las siguientes funciones que definen su actividad en el marco de la Política de Comercio e Inversiones:

- a. Priorizar la IED y las exportaciones como una herramienta crítica para el desarrollo y el crecimiento económico de El Salvador.
- b. Construir un marco institucional para inversionistas potenciales (locales y extranjeros) que regule el actuar de todas las instituciones relacionadas con inversionistas y exportadores.

- c. Promover, atraer, facilitar y mantener la inversión extranjera en El Salvador, así como impulsar la exportación de las empresas locales para promover el desarrollo económico.
- d. Guiar a las pequeñas y medianas empresas de El Salvador en su acceso a los mercados internacionales.
- e. Convertirse en el primer punto de contacto para inversionistas que buscan oportunidades de inversión en El Salvador.

Los **objetivos específicos** que sustentarán las líneas de acción descritas, son los siguientes:

- › Gestionar el plan estratégico de promoción de exportaciones e inversiones de El Salvador.
- › Proveer servicios relacionados con la operativa de la exportación y el acceso a mercados tanto a empresas exportadoras como a empresas con potencial exportador.
- › Facilitar a nuevos inversionistas extranjeros su implantación en El Salvador.
- › Incentivar y propiciar el desarrollo, permanencia y expansión de los inversionistas extranjeros instalados y maximizar su impacto.
- › Coordinar las actividades de promoción de exportaciones e inversiones del Gobierno de El Salvador.
- › Proveer servicios internos de estrategia y análisis para la identificación de potenciales inversionistas y mercados objetivo, tanto de exportación como de inversión, así como el análisis del atractivo de El Salvador como destino de inversiones.
- › Llevar a cabo las acciones de marketing y comunicación adecuadas para la promoción de las exportaciones e inversiones.

Para cubrir estos objetivos y realizar las acciones de apoyo a la internacionalización de las empresas que se han descrito en el apartado dedicado a ese asunto, PROESA aumentará significativamente sus medios y capacidades organizativas. La encomienda de tareas que apenas ha ejecutado hasta ahora y la profundización y sostenibilidad de las que ya realiza, necesitará más personal especializado y mayores medios económicos para lograr los ambiciosos objetivos señalados en esta política.

D) Funciones que definen la actividad de la Agencia de Desarrollo y Competitividad Empresarial, en el marco de la Política de Comercio e Inversiones:

Las funciones que definen la actividad de la Agencia de Desarrollo y Competitividad a crear en el marco de la Política de Comercio e Inversiones, se enmarcan en los objetivos políticos de largo plazo del país, el desarrollo sustentable, el aumento de riqueza y bienestar de los ciudadanos, y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La Agencia aglutinará iniciativas y desarrollará programas que contribuyan al desarrollo y la competitividad y productividad de las empresas nacionales, con el fin de elevar el posicionamiento de El Salvador en el contexto del comercio e inversiones. Específicamente, aquellas iniciativas que:

- › Faciliten el entorno de negocios.
- › Aumenten la inversión productiva.
- › Fomenten la sostenibilidad.
- › Mejoren la capacitación de los trabajadores.

- › Incentiven la innovación empresarial.
- › Promuevan un ecosistema empresarial que favorezca la transferencia de conocimiento y tecnología.

Para su logro, se definirán instrumentos y delimitarán acciones programáticas. Entre ellas:

- › Programas de desarrollo empresarial.
- › Programas de contratación y capacitación.
- › Programas de fomento de la innovación empresarial.
- › Programas de financiación del emprendimiento.
- › Programas de desarrollo tecnológico empresa-universidad.

6. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO E INVERSIONES



Las instituciones que desde el Gobierno son responsables de la promoción del comercio y la inversión, cumplen un papel fundamental en el desarrollo económico. Su carácter de entes públicos y la eficiencia exigida a sus actuaciones les obligan a respetar principios de transparencia y rendición de cuentas. Una de sus responsabilidades más importantes consiste en establecer mecanismos para monitorear y evaluar su éxito en el cumplimiento de las metas señaladas. Por ello, conviene desarrollar métodos y programas con mediciones, simples pero precisas, que se informarán y controlarán de manera constante.

Para ello, la Secretaría de Comercio e Inversiones elaborará un tablero de mandos (*dashboard*) que permitirá hacer un seguimiento permanente de la actividad en el ámbito del comercio y las inversiones. Este tipo de herramientas estratégicas son especialmente útiles para la gestión, evaluación y control, siendo utilizadas en todos los ámbitos empresariales y de la administración por su claridad, transparencia y capacidad de síntesis. La parrilla de indicadores que conformará el tablero de mandos será revisada con cada Plan de Acción, con el fin de adaptarse a nuevas estadísticas o indicadores disponibles.

El tablero de mandos mencionado debe ser sencillo inicialmente, basándose en las estadísticas disponibles, para irse robusteciendo posteriormente conforme mejora el aparato estadístico disponible o se dedican recursos específicos a extenderlo. De esa forma, inicialmente sólo han de seguirse los valores de exportación e importación por países de destino y origen, así como los valores del *stock* de IED, desglosados también por países de origen y destino. Esto ya requiere de una significativa mejora estadística. También debe incorporarse información con respecto al número de empresas exportadoras y de las que son regulares en su actividad exterior, al igual que del número de empresas con filiales en otros países y el de filiales de multinacionales extranjeras en El Salvador. Así mismo, son imprescindibles los datos de los restantes componentes de la Balanza de Pagos, en particular de las remesas.

Este tablero se complica cuando se incluyen tasas de variación de los flujos incluidos o se contrasta esa tasa de variación con las de los mercados a los que se dirigen. La versión más sencilla de ese tablero sería la siguiente:

A. Exportaciones.

- › Valor corriente y tasa de evolución en términos reales y en dólares corrientes.
- › Peso sobre el PIB en valores corrientes.
- › Crecimiento de las exportaciones en diferentes mercados. Contraste con el crecimiento de las importaciones totales realizadas por esos mercados.
- › Aumento del peso de las exportaciones en mercados objetivo (nuevos mercados y mercados en que se prevé aumentar el potencial de acuerdos vigentes).

B. Número de empresas exportadoras.

- › Número total de empresas exportadoras.
- › Número de exportadoras regulares.
- › Número de exportadoras regulares que superan 25 millones de dólares.

C. Importaciones.

- › Valor corriente y tasa de evolución en términos reales y en dólares corrientes.
- › Peso sobre el PIB en valores corrientes.
- › Cálculo de las importaciones dirigidas a cada rúbrica de la demanda final.
- › Valor de las importaciones por mercados de origen.

D. Saldo del comercio exterior.

- › Valor en dólares corrientes del saldo del comercio exterior de bienes y servicios.
- › Porcentaje que representa con respecto al PIB.
- › Saldo del comercio de bienes y servicios con los principales socios comerciales.
- › Valor del saldo de la Balanza por cuenta corriente y de capital.
- › Porcentaje que representa con respecto al PIB.

E. Inversión extranjera directa.

- › Valor en dólares de la IED recibida.
- › Porcentaje del PIB.
- › Stock acumulado de IED.
- › Porcentaje del PIB.
- › Principales países inversores, valor en dólares.
- › Valor de la IED dirigida al exterior.
- › Porcentaje del PIB.
- › Valor de la IED dirigida al exterior desglosado por países.

Este tablero inicial puede crecer con la dimensión por sectores o grandes rúbricas de productos. Se pueden incorporar dos matrices, una que combine grandes productos o sectores (en las filas) y mercados de destino (en las columnas), y otra que combine productos y mercados de origen, siguiendo la misma pauta. Se pueden ver los valores en cada casilla (cruce de fila y columna) o las tasas de variación entre dos períodos. Existen estadísticas internacionales que permiten construir estas matrices.

Este mismo ejercicio puede hacerse para los flujos o los *stocks* de IED. Adicionalmente, se puede hacer un desglose de las exportaciones e importaciones de cada actividad productiva por tipos de empresas.

Más adelante, pueden incorporarse dimensiones territoriales que permitan distinguir según las áreas geográficas en que suele dividirse El Salvador, pormenorizando como se quiera por sectores y empresas.

Finalmente, puede medirse con precisión la participación en las cadenas de valor globales. Esto significa conocer el valor añadido foráneo incorporado a la producción y exportaciones de cada sector (*backward linkages*) y el valor añadido nacional incorporado en las exportaciones de terceros países a través de la exportación de insumos (*forward linkages*). Existe información de organismos internacionales en la que basar estos cálculos.

Habría que lograr que cada instancia gubernamental con interés en la política de comercio e inversiones disponga de su propio tablero, siguiendo las mismas pautas. Ello requiere el impulso de estadísticas propias o de encuestas aproximativas. Cuantos más datos se generen, más se facilita el uso de la Inteligencia Artificial para mejorar el diseño de la política de comercio e inversiones, así como para concretar al máximo sus objetivos.

Figura 2. Ejemplo de detalle de indicador del tablero de mandos.



Fuente: Elaboración propia.

Glosario de términos relevantes

Apertura Exterior. El coeficiente de apertura externa de un país es una medida útil para conocer qué tan internacionalizada está una economía determinada, ya que muestra el nivel de dependencia respecto al resto del mundo. El coeficiente de apertura externa o grado de apertura externa, mide el peso del comercio exterior (exportaciones e importaciones) de un país respecto al producto interno.

Blockchain. La tecnología *blockchain*, o cadena de bloques, se basa en la existencia de una estructura de datos cuya información se agrupa en conjuntos (bloques) a los que se le añade metainformaciones relativas a otro bloque de la cadena anterior en una línea temporal. Esto se realiza con técnicas criptográficas de tal forma que la información contenida en un bloque solo puede ser editada o eliminada modificando todos los bloques posteriores.

Cadenas Globales de Valor (CGV). Son el conjunto de eslabones o actividades necesarias para generar un producto o servicio, desde su concepción hasta la venta final, incluyendo también el reciclaje de los residuos después de su uso, que habitualmente se llevan a cabo en distintas ubicaciones geográficas (regiones, países).

Comercio exterior. Se refiere al conjunto de transacciones que implica el intercambio de bienes y servicios entre un país en particular con otros países o naciones. Las compras internacionales se asocian a las importaciones. Las ventas de un país al exterior, a las exportaciones.

Exportación. Conjunto de bienes y servicios vendidos por un país en territorio extranjero para su utilización. Una exportación es básicamente todo bien y/o servicio legítimo que el país productor o emisor (el exportador) venda y envíe como mercancía a un tercero (importador), para su compra o utilización.

Internacionalización empresarial. Proceso a través del cual una empresa desarrolla sus capacidades para realizar negocios fuera del mercado que se puede considerar como su entorno geográfico de origen. Los tres modos de manifestación de esta son el comercio exterior, los flujos financieros y las inversiones productivas.

Importación. Conjunto de bienes y servicios comprados por un país en territorio extranjero para su utilización en territorio nacional. Las importaciones pueden ser cualquier producto o servicio recibido dentro de la frontera de un Estado nacional con propósitos comerciales.

Inteligencia Artificial. Nombre genérico que se da a una serie de tecnologías que sirven para emular características o capacidades que tradicionalmente estaban ligadas de manera exclusiva al intelecto humano.

Inversión Extranjera Directa (IED). Se refiere a aquellas operaciones mediante las cuales un inversor directo adquiere o aumenta su participación en una empresa residente en otro país (empresa receptora de inversión directa, o empresa con inversión directa), con un interés a largo plazo y una intención de control, de forma que puede ejercer una influencia efectiva en la gestión de esta. En la práctica, se considera que el inversor tiene capacidad de influencia en la gestión de una empresa cuando posee al menos el 10% del capital o de los derechos de voto.

Inversión extranjera horizontal y vertical. En términos abreviados, puede señalarse que la motivación que tienen las empresas para invertir en el extranjero puede generar dos tipos de IED: la horizontal y la vertical. La IED horizontal hace referencia a la duplicación de las actividades domésticas de la empresa en el extranjero, en tanto que la IED vertical considera y segmenta las actividades de una empresa geográficamente de manera funcional.

Producto Interno Bruto (PIB) y PIB per cápita. El PIB es la suma de todos los bienes y servicios finales que produce un país o una economía, elaborados dentro del territorio nacional tanto por empresas

nacionales como extranjeras, y que se registran en un periodo determinado (generalmente un año). El PIB per cápita, ingreso per cápita o renta per cápita, es un indicador económico que mide la relación existente entre el nivel de renta de un país y su población, pudiendo así establecer comparativas con otros países respecto a su nivel de riqueza.

Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Es el conjunto de herramientas, soportes y canales desarrollados y sustentados por las tecnologías (telecomunicaciones, informática, programas, computadores e internet) que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones, en forma de voz, imágenes y datos, contenidos en señales de naturaleza acústica óptica o electromagnética.

Bibliografía

- › Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2016): "Análisis de Proyectos de Cooperación de JICA en la Región Centro América y la República Dominicana". Informe Final.
- › Antràs P. et al. (2017): "Globalization, inequality and welfare", *Journal of International Economics* 108. 387-412.
- › Antràs P. (2020): "De-globalisation? Global Value Chains in the post-Covid-19 Age" CEPR Discussion Paper Series.
- › A.T.Kearney (2019): "The 2019 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index. Facing a growing paradox".
- › A.T.Kearney (2020): "The 2020 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index. Entering the storm".
- › Banco Central de Reserva de El Salvador. Evaluación Breve del Acuerdo DR-CAFTA.
- › Banco de España (2020): "Tratado de Libre Comercio entre la UE-Mercosur: Principales Elementos e Impacto Económico". Artículos analíticos. Boletín Económico.
- › Baldwin, R. (2017): "La gran convergencia. Migración, Tecnología y la nueva globalización" Ed. Antoni Bosch.
- › Banco Mundial, WAIPA (2020): "State of Investment Promotion Agencies. Evidence from WAIPA-WBG's Joint Global Survey".
- › Banco Mundial (2020): "El Comercio al Servicio del Desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales".
- › Banco Interamericano de Desarrollo (2014), Coord. Juan S. Blyde, *Fábricas Sincronizadas. América Latina y Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor*.
- › Banco Interamericano de Desarrollo (2018): "El fin del trámite eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital". Roseth, B.; Reyes, A.; Santiso, C.
- › Banco Interamericano de Desarrollo (2020): "El Impacto del COVID-19 en las Economías de la Región". Departamento de Países del Centro América. Haití, México, Panamá y República Dominicana.
- › Banco Interamericano de Desarrollo (2020): "Políticas para combatir la pandemia".
- › Bertelsmann Stiftung (2020): "Dealing with the Dragon. China as a Transatlantic Challenge".
- › Bruegel, Chatham House, China Center for International Economic Exchanges and The Chinese University of Hong Kong (2017): "EU-China Economic Relations to 2025".
- › CEPAL (2019): "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y Caribe", agosto 2019
- › CONAMYPE: Plan Estratégico Institucional 2020-2024.
- › CONAMYPE: Transición hacia la Formalización. Una historia de liquidez.
- › CONAMYPE (2020): Acciones de Política Pública para el sector empresarial ante la pandemia COVID-19.
- › Dunning, J. H. (1988): "Explaining International production". Unwin Hyman.

- › Dunning, J.H. (1988): "Location and the multinational enterprise: a neglected factor?". *Journal of international business studies*, 45-66.
- › Dunning, J.H. (1988): "The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions". *Journal of International Business Studies*. Volume 19. March 1988.
- › Easterly, W.; Reshef, A. y Schwenkenberg, J. (2009): "The power of exports". Policy Research Working Paper, nº 5081. Banco Mundial.
- › ESEN (2019): "Una propuesta para el progreso de El Salvador".
- › Faber, M (2020): "Robots and Reshoring: Evidence from Mexican Labor Markets" *Journal of International Economics* 127.
- › Fondo Monetario Internacional (2019): *Perspectivas Económicas*. "Las Américas. Frustradas por la incertidumbre".
- › FUSADES. Estudios Estratégicos. "Competitividad para el Desarrollo 2011. Política comercial externa: seguimiento y recomendaciones".
- › FUSADES (2016): "Diagnóstico y Propuestas para el Fortalecimiento del Marco Legal e Institucional del Clima de Negocios en El Salvador".
- › FUSADES (2018): "Cómo reactivar las inversiones en El Salvador".
- › FUSADES (2019): "Análisis de la Ley de ZEE región sur oriental de El Salvador".
- › Gobierno de El Salvador:
 - Modernización del Estado. Plan Cuscatlán.
 - Agenda Digital El Salvador 2020-2030. Plan de Desarrollo El Salvador Digital. Secretaría de Innovación de la Presidencia.
 - Encadenamiento (Clúster) Industrial en Centro América.
- › Hausmann R., Hidalgo, C. "Atlas of Economic Complexity". Center for International Development, Harvard University.
- › Hausmann R., Rodrik, D. (2005): "Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador".
- › Harding, T., and B. S. Javorcik (2011): "Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows." *Economic Journal* 121 (557): 1445-76.
- › IMF (2020): *World Economic Outlook, Global Financial Stability Report, Fiscal Monitor Reports, Regional Economic Outlook*.
- › INCAE (2017): Ketelhöhn, N. Pérez F.: "Estrategia para la atracción de inversión extranjera directa".
- › Markusen, J. (2005): "Modeling the Offshoring of White-Collar Services: From Comparative Advantage to the New Theories of Trade and FDI", No 11827, NBER Working Papers.
- › Markusen, J. y Venables, A. (1999): "Foreign direct investment as a catalyst for industrial development", *European Economic Review* (1999), vol. 43, issue 2, 335-356.
- › Milanovic, B. (2020): "The World is becoming more equal". *Foreign Affairs*.

- › Millenium Cities Initiative (2009): "Handbook for Promoting Foreign Direct Investment in Medium-Size, Low-Budget Cities in Emerging Markets", Vale Columbia Center.
- › Morales Barahona (2014): Think Tank Initiative, GIZ/EL Salvador (2014). Morales Barahona. Análisis de experiencias centroamericanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras.
- › Myro, R. (dir.) (2014): "España en la Inversión Directa Internacional", Instituto de Estudios Económicos.
- › REBADCEN (2019): "Caracterización y determinantes de la inversión extranjera directa en El Salvador", Banco Central de Reserva de El Salvador, 2019.
- › REBADCEN: Campos C., López R. " Caracterización del sector exportador e importador de El Salvador".
- › Rodrik, D. (2018): "New Technologies, Global Value Chains and Developing Economies" Working Paper 25165.
- › OCDE (2015): "Investment Policy Reviews 2015".
- › OECD-IDB (2020): "Investment Promotion in Eurasia. A mapping of Investment Promotion Agencies".
- › OECD, BID (2018): "Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries".
- › OECD (2020): International Trade Statistics.
- › Prat, J., Solera M. (2017): Running Out of Tailwinds: Opportunities to Foster Inclusive Growth in Central America and the Dominican Republic. Interamerican Development Bank.
- › Timmer, Marcel P. et al. (2014) "Slicing Up Global Value Chains" Journal of Economic Perspectives V. 28, Number 2, pg. 99-118.
- › UNCTAD (2018): "World Investment Report 2018 – Investment and new industrial policies".
- › UNCTAD (2018b): "Key Statistics and Trends in Trade Policy".
- › UNCTAD (2019): "World Investment Report 2019 – Special Economic Zones".
- › UNCTAD (2019): "Global Investment Trend Monitor, No 32", junio 2019.
- › UNCTAD (2019): "World Investment Report 2019", junio 2019.
- › UNCTAD (2020): "World Investment Report 2020 – International production beyond the pandemic".
- › UNCTAD (2020b): "Global Investment Trends Monitor", Issue 36, Octubre 2020.
- › UNCTAD (2020c): "The Covid-19 Shock to Developing Countries".
- › Volpe Martincus, C; Sztajerowska (2019): "Cómo armar el rompecabezas de la promoción económica". OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo.
- › Universidad Nacional Autónoma de México (2018): Coord. Alejandro Carlos Uscanga Prieto "China, Japón Y Corea del Sur en las estrategias económicas de México".
- › WAIPA; GIZ (2020): "IPA Toolbox. A practical guide to support Investment Promotion Agencies".
- › World Bank (2009): "The Power of Exports" Policy Research Working Paper 5081.
- › World Bank (2018): "Robots, Tasks and Trade" Policy Research Working Paper 8674.

- › World Bank (2020): Pol Antràs "Conceptual Aspects of Global Value Chains". Background Paper.
- › World Bank (2020b): Freund C. et al "When Elephants Make Peace. The Impact of the China-U.S. Trade Agreement on Developing Countries".
- › WTO (2019): World Trade Report 2019. "The future of services trade".

