



## Análisis económico

# La Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio 2023-2027, una propuesta para aumentar la productividad y las exportaciones (\*)

— Pedro Argumedo

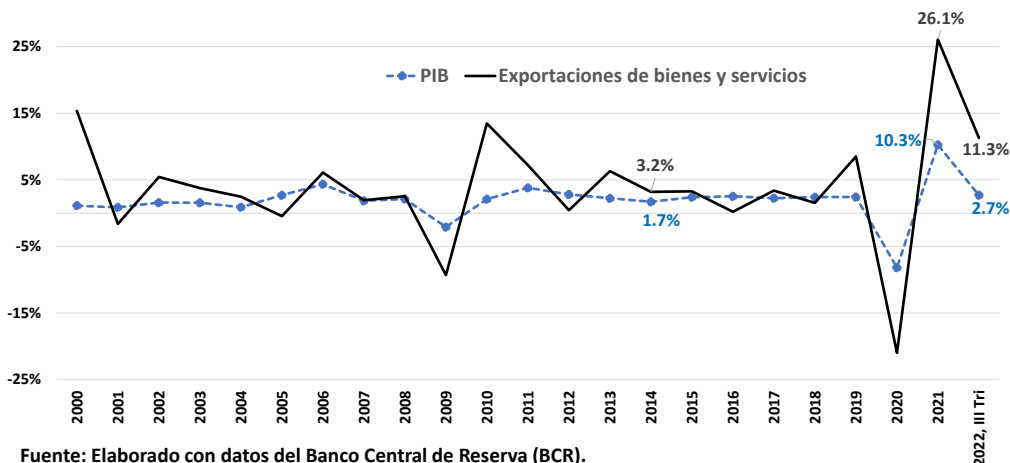
### 1. El Salvador alcanzó la posición 68 en el ranking de Facilitación del Comercio en 2022, pero retrocedió cuatro posiciones respecto a 2019

**Las exportaciones han sido y serán el motor de expansión de la economía pequeña y abierta de El Salvador.** La teoría establece que los países pequeños pueden incrementar la velocidad de su crecimiento y del empleo, si aprovechan comercializar sus bienes con el resto del mundo, a diferencia de quedarse limitados a la dinámica del mercado interno. En el ámbito global, la evidencia que ilustra el impacto del incremento en las exportaciones en la calidad de vida de los países, se puede conocer en las siguientes naciones que apostaron por una estrategia exportadora: los tigres asiáticos (Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur), China, Chile, entre otros.

**En El Salvador, posteriormente a la apertura de la economía por la pandemia, las exportaciones de bienes y servicios han sido un motor de la expansión del país, creciendo sustancialmente por encima del PIB.** En 2021 se incrementaron en 26.1%, mientras el PIB aumentó en 10.3%; y hasta el tercer trimestre aumentaron en promedio 11.3% comparado con el 2.7% del PIB. Si bien múltiples factores internos y externos determinan el desempeño de las ventas al exterior, un papel clave lo determina el componente de la Facilitación del Comercio. Aun en periodos de menor desempeño exportador y de deterioro de la facilitación del comercio, en la década previa a la pandemia (2010-2019), las exportaciones de bienes y servicios crecieron 4.3% en promedio anual, por arriba del ritmo de 2.5% del PIB (gráfica 1).

Gráfica 1

### El Salvador: las exportaciones de bienes y servicios son más dinámicas que el PIB



(\*) El documento cuenta con el apoyo del Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), a través del proyecto Central America Think Tank (CATT); es importante aclarar que el contenido del documento es responsabilidad del autor, y no refleja la opinión de CIPE.



**La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima el Índice de Facilitación del Comercio (IFC) para 160 economías, basados en las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el marco del “Acuerdo de Facilitación del Comercio”, del cual El Salvador es suscriptor.**

La OCDE define la facilitación del comercio como “un conjunto específico de medidas que simplifican los procedimientos técnicos y jurídicos para los productos que entran o salen de un país para ser comercializados internacionalmente. La facilitación del comercio abarca todo el espectro de procedimientos fronterizos, desde el intercambio electrónico de datos sobre un envío hasta la simplificación y armonización de los documentos comerciales y la posibilidad de recurrir a las decisiones administrativas de los organismos fronterizos”<sup>1</sup>.

**El Salvador, en el Índice de Facilitación del Comercio, ocupó la posición 68 de 163 países en 2022, el décimo lugar en América Latina y tercero en Centroamérica**

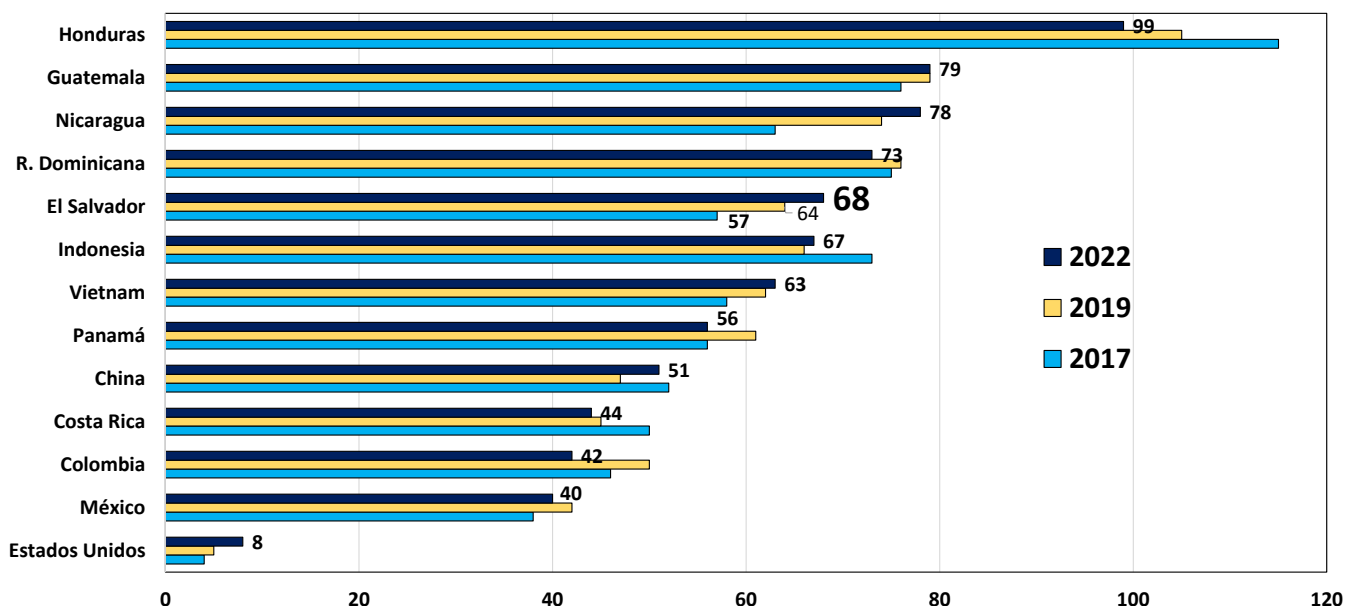
<sup>1</sup> La OECD cuenta con una página electrónica especializada sobre conceptos, mediciones y políticas públicas que contribuyen a identificar las mejores prácticas sobre Facilitación del Comercio, la cual puede consultarse en: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>

(gráfica 2). Las estimaciones de la OCDE empezaron en 2017; en dicho año el país ocupó el lugar 57 de 162 países, pero retrocedió 7 lugares en 2019 al caer a la posición 64, y después de la pandemia perdió 4 lugares. Si bien El Salvador ha venido implementando acciones para mejorar la facilitación del comercio, estas han sido más lentas al compararlas con las de otros países, ya que 11 naciones se han ubicado por encima del *ranking* salvadoreño. En un mundo más interconectado y con más países que implementan agendas para aumentar sus exportaciones, es importante acelerar e implementar más medidas, para no rezagarse por el estancamiento o por una lenta velocidad de reformas. Es importante destacar que, en los primeros cinco lugares del *ranking*, se encuentran Hong Kong, Corea y Singapur (conocidos como los tigres asiáticos) que han basado su desarrollo en el aumento de las exportaciones, y que hace 60 años eran más pobres que El Salvador.

**En Centroamérica, Costa Rica ocupó la mejor posición, 44 en el *ranking* del IFC, seguido de Panamá;** ambos países mantienen un consenso y una estrategia de inserción en las cadenas globales de comercio, lo cual los lleva a implementar medidas

Gráfica 2

**Ranking de Facilitación del Comercio, El Salvador ocupó la posición 68 de 163 naciones en 2022, y retrocedió 11 posiciones desde 2017 (uno es mejor)**



El *ranking* estimación propia con base en la puntuación del Índice de Facilitación del Comercio (IFC) para cada país  
 Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

más expeditas. Panamá mantiene la misma posición de 2017 y Costa Rica ha mejorado 6 lugares. El Salvador tiene fronteras con Guatemala y Honduras, naciones que reportan una posición menos competitiva en el IFC, 79 y 99, respectivamente; esto plantea desafíos para medidas coordinadas en trámites o la gestión integrada de fronteras. Estados Unidos –principal socio comercial del país y de la región de Centroamérica– se ubica en la posición 8, aunque ha perdido cuatro lugares desde 2017. Al comparar 2022 con 2019, los países más reformadores en facilitación del comercio en América Latina fueron: Honduras, Panamá y Guatemala (OECD, 2023).

**Para los años siguientes, se plantean grandes oportunidades por la relocalización de cadenas de producción global de China hacia países cerca de Estados Unidos (*nearshoring*), o hacia países que comparten marcos institucionales y culturales (*friendshoring*)** (FUSADES, 2022). China ocupó la posición 51 en el *ranking* del IFC en 2022, por tanto, las plantas de producción realizan sus operaciones en ese contexto de facilitación del comercio; si algunas de

esas fábricas evaluarán mover sus instalaciones hacia América Latina les resultará muy interesante México que ocupa el lugar 40 (gráfica 2) o Colombia en el puesto 42, ambos países con recursos y con vocación exportadora. También podrían evaluar países *friendshoring* como Vietnam, lugar 63, o Indonesia en 67. El Salvador debe acelerar las reformas para facilitar el comercio, y ser reconocido globalmente como un líder, la Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio 2023-2027, está enfocada en esa dirección.

**En los componentes del IFC, El Salvador muestra un mejor desempeño en tarifas, resoluciones anticipadas, gobernanza, procedimientos y automatización** (ver cuadro). El IFC se calcula a través de 11 componentes, y la escala de puntuación es entre 0 y 2; para efectos de facilitar la comprensión se estandarizó con base en la escala de 1 a 10. Cada componente comprende una amplia variedad de indicadores que provienen de fuentes oficiales y del sector privado. Los indicadores permiten estimar los costos y tiempos en el comercio, así como también los efectos en cadenas de valor global.

### El Salvador: resultados por componente del Índice de Facilitación del Comercio (escala estandarizada de 1 a 10)

	2017	2019	2022
Tarifas y cargos electrónicos	10.0	9.6	9.6
Resoluciones anticipadas	8.6	7.5	9.4
Gobernanza e imparcialidad	8.4	8.4	8.4
Procedimientos	7.3	8.2	8.2
Automatización	9.2	8.1	8.1
Disponibilidad de la información	6.5	7.4	7.4
<b>Indicador de facilitación del comercio</b>	<b>6.4</b>	<b>6.9</b>	<b>7.1</b>
Participación de la comunidad comercial	6.7	6.3	6.3
Procedimientos de apelación	5.0	5.6	5.6
Cooperación de la agencia de las fronteras interiores	3.0	5.0	5.5
Documentos	2.2	5.0	5.0
Cooperación de la agencia de fronteras exteriores	3.7	4.6	4.6

Fuente: OECD, Índice de Facilitación del Comercio.



A continuación, un breve análisis de los resultados por componentes de El Salvador, de mayor a menor:

- **Tarifas y cargos electrónicos.** La calificación fue la más alta, 9.6 en 2022 y se mantiene desde 2017; en este componente se miden los cargos e impuestos a la importación y exportación, y las penalidades. Esto denota que el país promueve la apertura total, con pocos cargos al comercio.
- **Resoluciones anticipadas.** Alcanzó 9.4 en 2022, observando una importante mejora respecto al 7.5 de 2019, esto ha sido crucial para facilitar el comercio, ya que comprenden mejoras para las declaraciones de las empresas referidas a la clasificación, origen y método de valoración de mercancías al momento de la importación. Una labor clave, fue el apoyo a la digitalización de los procesos en varias instituciones (Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG; Dirección Nacional de Medicamentos; Centro de Trámites y Exportación, CENTREX, del BCR) con fondos de FOMILENIO, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y gobierno.
- **Gobernanza e imparcialidad.** Registró una nota de 8.4 en 2022, manteniéndose estable desde 2017; acá se evalúan las funciones aduanales, la responsabilidad y la ética.
- **Procedimientos.** Se mantuvo con 8.2 en 2022, basado en los servicios de presentación de toda la documentación a través de las ventanillas únicas, procesamiento de la información previo a la llegada a las fronteras, hacer más eficientes los controles fronterizos, operadores autorizados, levantamiento de mercancías separadas y pago de derechos aduaneros.
- **Automatización.** Con una calificación de 8.1 en 2022, sigue reflejando un favorable avance en el intercambio electrónico de datos, la gestión automatizada de riesgos, la posibilidad de realizar pagos electrónicos y procedimientos fronterizos automatizados.
- **Participación de la comunidad comercial.** Registró 6.3 en 2022 y experimentó una disminución con respecto a 2017. Hay un gran espacio de mejora adoptando las mejores prácticas para establecer mecanismos de consultas, la publicación anticipada de borradores, marcos para realizar comentarios.
- **Procedimientos de apelación.** Su nota se mantiene baja en 5.6 en 2022, mostrando las complicaciones para que los usuarios puedan apelar –a través de mecanismos establecidos– las decisiones administrativas de las agencias fronterizas. Costa Rica logró una nota de 8.4. Analizar bajo un método comparado podría ilustrar una agenda de acciones para establecer más procedimientos de apelación.
- **Cooperación de la agencia de fronteras interiores.** Alcanzó 5.5, mejorando respecto a los años previos, pero todavía es muy bajo. La descoordinación y discrecionalidad de criterios en los puestos fronterizos han sido observadas por los usuarios; una tarea importante será el fortalecimiento de mecanismos que apoyen la cooperación entre las instituciones en los pasos de frontera, la armonización de controles documentales de las inspecciones, y el uso compartido de infraestructura y equipos.
- **Documentos.** Registró la segunda nota más baja 5.0, y no cambió respecto a 2019; en este apartado se evalúan los procedimientos requeridos, tales como la aceptación de copias, simplificación de documentos comerciales, y la armonización con las normas internacionales.
- **Cooperación de la agencia de fronteras exteriores.** Reporta la más baja calificación 4.6 en 2022 y no cambió respecto a 2019. La implementación de la hoja de ruta para la Unión Profunda de El Salvador con Guatemala y Honduras (con los cuales cuenta con fronteras terrestres) podrá mejorar el componente, ya que permitirá una mayor cooperación entre países, alineación de procedimientos, trámites, requisitos de datos y controles documentales, riesgos y controles conjuntos.

## 2. La Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio 2023-2027: una propuesta para aumentar las exportaciones

La Secretaría de Comercio e Inversiones (SCI) y el Ministerio de Economía (MINEC) presentaron la Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio 2023-2027 (ENFC) (SCI y MINEC, 2023). La estrategia comprende los objetivos, principios y ejes estratégicos programados para ser logrados hasta 2027, bajo un enfoque de colaboración entre el sector público y privado. Es importante señalar que desde 2019 se instaló el Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CNFC), tal como lo establecen los Acuerdos de Bali de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre los representantes del sector público, liderados por la SCI y el MINEC, y el sector privado a través de la Comisión Intergremial para la Facilitación del Comercio (CIFACIL). El Acuerdo de Bali, también incidió en la creación en la región de la “Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras”, que buscaba coordinar esfuerzos en Centroamérica (ilustración 1).

El trabajo conjunto de la CNFC, derivó en la definición del primer Plan de Acción que contemplaba la identificación precisa de 60 acciones, con sus respectivos responsables de ejecutarlas, y cada una con su indicador de desempeño; luego, se elaboró el Plan de Facilitación del Comercio para 2021 (SCI y MINEC, 2021), el cual definió 44 medidas a ejecutar en una fecha específica, con la entidad que financiaría la implementación y la ejecución; y el Plan de Facilitación del Comercio para 2022 (SCI y MINEC, 2022), que establecía 29 acciones, con su entidad responsable de ejecución, fecha y financiamiento. Estas últimas se encuentran en proceso de ejecución, y las de 2021 ya fueron realizadas. **Estos esfuerzos previos, permitieron ir consolidando los componentes más relevantes de la estrategia, al mismo tiempo que permiten estructurar un esquema de programación de las acciones, de seguimiento para su implementación y de evaluación de su cumplimiento.**

La ENFC definió que su objetivo estratégico será **“Reducir los tiempos en el movimiento de las mercancías y costos comerciales derivados de las transacciones de comercio exterior para aumentar la competitividad empresarial, la inversión, el**

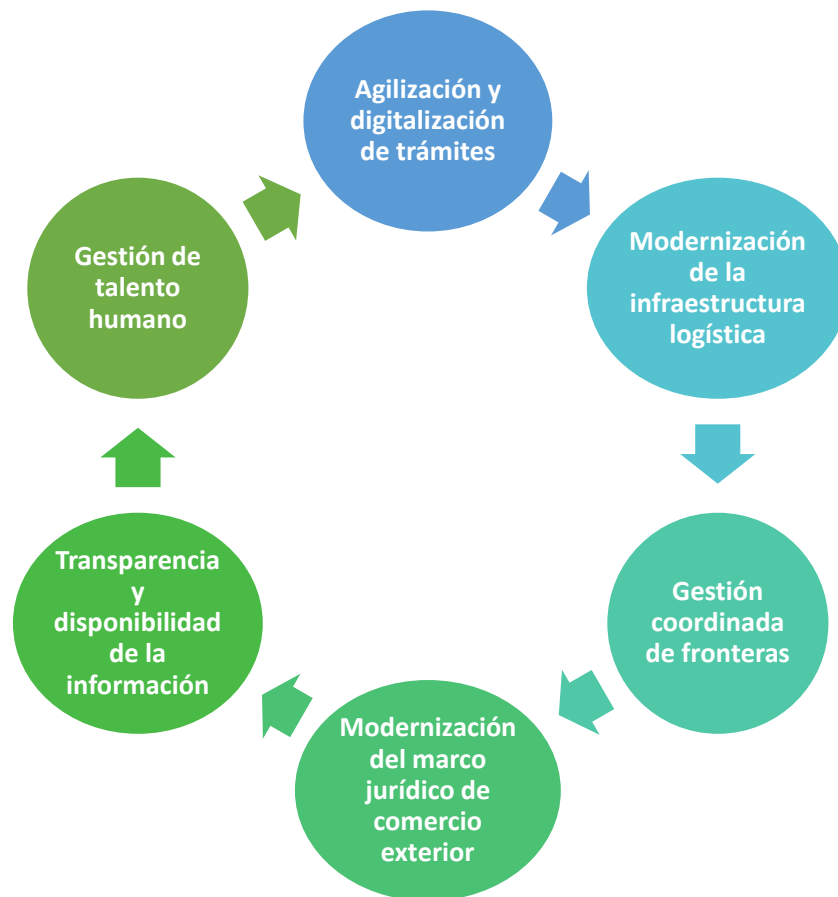
Ilustración 1  
El Salvador: acuerdos para la Facilitación del Comercio: globales, regionales y nacionales



**empleo y, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población salvadoreña”** (SCI y MINEC, 2023: pág. 11). Para alcanzar este amplio objetivo, la ENFC estableció trabajar en 6 ejes estratégicos (ilustración 2), desagregados en 14 líneas de acción, y 19 metas. Un aspecto importante que debería ser incorporado en

el proceso de ejecución de la estrategia, es identificar indicadores locales e internacionales precisos para monitorear el impacto, para lo cual se propone que sean considerados como base de referencia los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE, entre otros.

**Ilustración 2**  
**Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio: Ejes**



**Fuente: Elaboración propia con base en ENFC 2023-2027**

- **Agilizar y digitalizar trámites para un clima competitivo.** Este eje es crítico, ya que incluye líneas estratégicas que buscan eliminar trámites innecesarios sin base legal, simplificar los ya existentes, digitalizar todos los procedimientos, y fortalecer la ventanilla única de trámites.
  - La aplicación de la Metodología de Impacto Regulatorio (MIR) establecida en el Organismos de Mejora Regulatoria (OMR), puede brindar una contribución muy valiosa, ya que permite realizar una evaluación costo-beneficio de las nuevas normativas (o las ya vigentes) en

- facilitación de comercio. Será una importante área de trabajo para reducir los tiempos y los costos en el comercio transfronterizo, que afecta a micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.
- Para cumplir con la meta de digitalizar el 100% de los trámites de comercio exterior, también se deberá promover que las plataformas de su uso sean prácticas para los micro, pequeños y medianos empresarios (MIPYME) que disponen de menos personal para realizar los procesos de comercio, como importadores, exportadores y transportistas.
  - **Modernizar infraestructura logística para una nueva forma de hacer negocios.** En la región centroamericana, –obviamente incluyendo a El Salvador– el costo promedio de transporte terrestre es de los más altos en el mundo, alcanzando US\$0.17 por tonelada/km, incluso más caro que el US\$0.06 a US\$0.11 en África subsahariana, y sumamente más alto que el US\$0.02 a US\$0.05 en las economías avanzadas (Banco Mundial, 2021). En El Salvador, importantes inversiones se han realizado en los últimos años para facilitar el comercio, como la carretera Claudia Lars en San Juan Opico, La Libertad; el periférico Gerardo Barrios en San Miguel, y las modernizaciones de los pasos de frontera en El Amatillo y Anguiatú, con los Fondos del Milenio (FOMILENIO). Este proceso de inversiones se propone continuar, por medio de las siguientes metas: disponer de cuatro pasos fronterizos terrestres y una aduana interna moderna (importante para consolidar la integración profunda con Guatemala y Honduras), disponer de los puertos operando, lo que implicaría concesionar el puerto de La Unión (el cual tiene 15 años subutilizado), propone ampliar nueve accesos a puestos fronterizos, transporte marítimo de corta distancia. Es importante destacar que el Ministerio de Obras Públicas ha anunciado la realización de nuevos proyectos como la ampliación de la carretera Los Chorros, así como de varios pasos a desnivel<sup>2</sup>:
    - i. Finalizados tres pasos a desnivel: redondel Utila-La Libertad, autopista a Comalapa-La Paz, y Surf City.
    - ii. En proceso de ejecución cinco: periférico Gerardo Barrios tramo II-San Miguel, UNICAES-Santa Ana, San Juan Opico-La Libertad, Sacacoyo-La Libertad, Redondel Integración en San Salvador;
    - iii. En proceso de licitación diez: en San Miguel tres pasos (El Triángulo, Los Leones, y Metrocentro); cinco pasos en San Salvador (calle al volcán, calle a Zacamil, calle a la Gloria, Árbol de la Paz y Monumento Hermano Bienvenido a Casa); en Santa Ana uno en Metrocentro, y uno en Sonsonate en el Kilo 5.
  - **Se propone completar corredores logísticos prioritarios del país.** El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020), plantea en el Plan Maestro de Infraestructura, que en El Salvador, para consolidarse como centro logístico, era importante completar los corredores logísticos, lo cual implica invertir en carretera a cuatro carriles desde la frontera La Hachadura hasta conectar con el kilo 5 con la carretera a Acajutla; otro tramo era completar a cuatro carriles desde San Vicente hasta Pasaquina (Honduras ya completó el canal seco de cuatro carriles entre los dos océanos) y de Apopa ampliar a cuatro carriles hasta la frontera El Poy (una inversión estimada de US\$439 millones para ampliar 255 kilómetros) (ilustración 3).
  - **Gestión coordinada de fronteras y la apuesta por una frontera con un único control.** El plan propone dos grandes líneas de acción asociadas con la gestión coordinada de fronteras dentro del país, siendo estas: la implementación de controles fronterizos en un único acto, lo cual implicaría alcanzar la meta de construir el sistema nacional de gestión operativa de fronteras, esto tendría un gran impacto en el comercio y en la consolidación como centro logístico para el país; y disponer de un sistema para realizar gestiones previas y digitales

<sup>2</sup> Para más detalle sobre los proyectos de pasos a desnivel ver el link: <https://www.mop.gob.sv/mop-avanza-en-la-construccion-de-pasos-a-desnivel/>

### Ilustración 3 BID: Mapa de proyectos para la ampliación de la red vial El Salvador



Fuente: BID Plan Maestro de Infraestructura 2020

con los usuarios, lo cual significaría un sustancial ahorro de tiempo. Al implementar estas dos medidas, tendrán un efecto positivo en el indicador “cooperación de la agencia de fronteras interiores” de la OCDE, ya que se clasifica como el tercero más bajo con una nota de 5.5 (escala 1 a 10).

La otra línea de acción “poner en funcionamiento puestos fronterizos integrados”, dentro de los indicadores de la OCDE “Cooperación de la agencia de fronteras extranjeras” registró la puntuación más baja 4.6, y no cambió respecto a 2019. Esto podría mejorar en la medida que se implemente de manera más veloz la “Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras (ECFCC)” (SIECA, 2023). Otra importante medida complementaria es la implementación de la “Hoja de ruta CA3 para la incorporación de El Salvador a la integración profunda

entre Guatemala-Honduras”<sup>3</sup> (ilustración 1), en la cual se identificarán las aduanas que serán integradas, se establecerán procedimientos de comercio integrados, como por ejemplo, la Factura y Declaración Única Centroamericana (FYDUCA) para mercancías de libre circulación con Honduras y Guatemala; de acuerdo con SIECA (2023) el 95% de las mercancías de libre circulación entre Guatemala y Honduras se realizan vía FYDUCA, logrando reducir significativamente los tiempos en frontera. Según estudios de CEPAL (2018), se estima que El Salvador podrá incrementar el PIB hasta en un 0.8% al lograr integrarse a la Unión Aduanera profunda; de no hacerlo, sufrirá una caída de 0.2% del PIB por desvío de comercio, debido a que los productos salvadoreños seguirán perdiendo tiempo en frontera

3 Para un análisis más detallado de todos los compromisos suscritos, ver el link siguiente: <https://web-sieca.s3.ca-central-1.amazonaws.com/direccion-juridica/Acuerdos%20GUA-HON/ACUERDO%2006-2021/ACDO%2006%20%20%20-Anexo%20HOJA%20DE%20RUTA%20DE%20CA3.pdf>

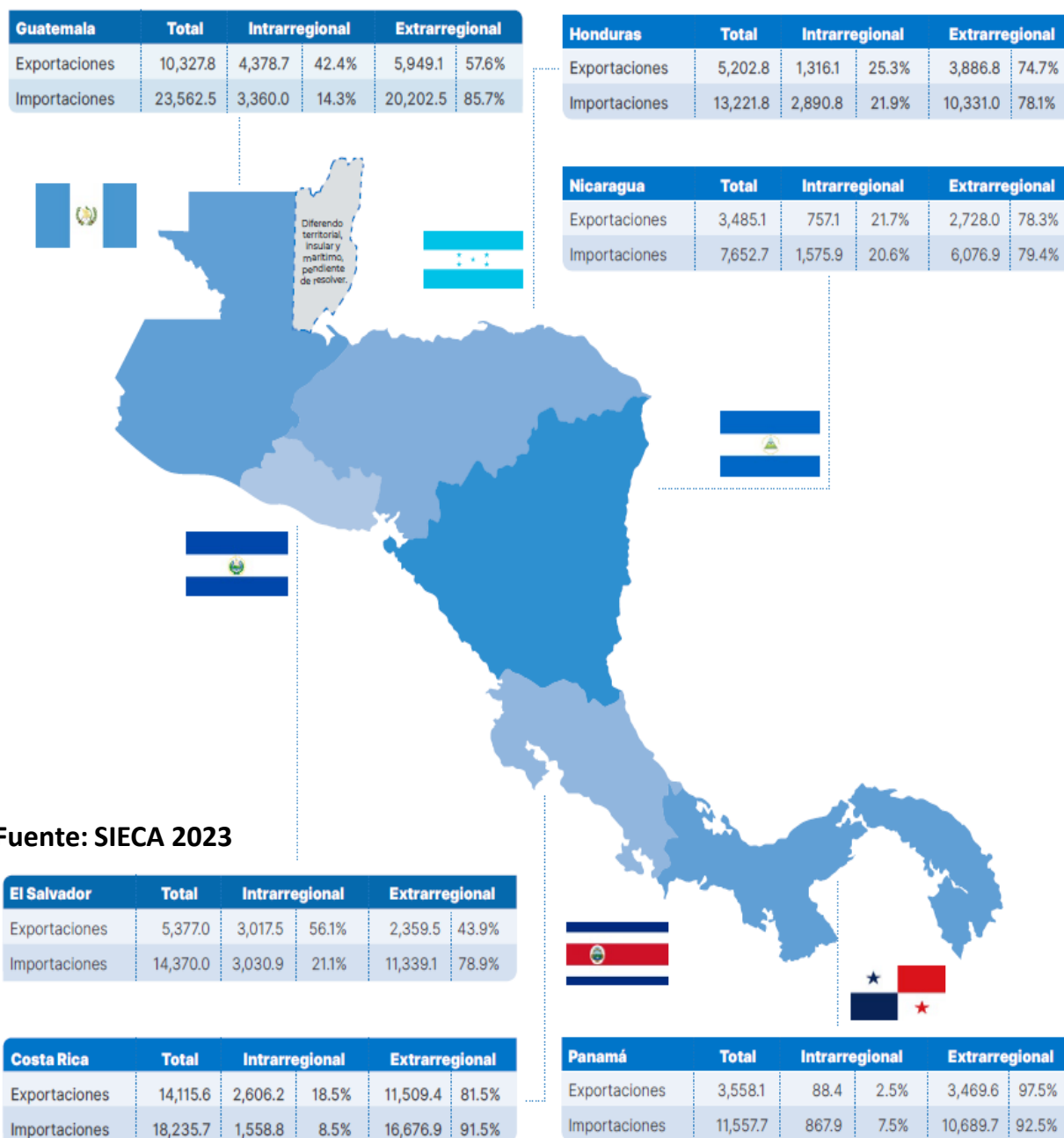


de 11 horas o más, mientras que entre Honduras y Guatemala en la frontera solo les toma pasar 6 minutos (SIECA, 2023).

Para El Salvador es comercialmente más importante lograr la integración profunda con Honduras y Guatemala. Cifras de la Secretaría de Integración de

Centroamérica, muestran que El Salvador es el país que más exportaciones de bienes realiza a sus socios de Centroamérica que lo que vende al mercado extrarregional; por ejemplo, en 2021 el 56.1% de sus exportaciones de bienes fueron a Centroamérica, mientras que Guatemala, en segundo lugar, fue 42.4%; Honduras 25.3%; Nicaragua 21.7%; Costa Rica 18.5% y Panamá 2.5% (ilustración 4).

**Ilustración 4**  
**Comercio de bienes por países intrarregional y extrarregional en 2021**  
**(Millones de dólares y porcentajes)**



Fuente: SIECA 2023

- Modernizar el marco jurídico de comercio exterior.** Se propone realizar reformas y crear nuevas normas para facilitar el comercio, basados en la consulta pública y aplicando los principios del Organismo de Mejora Regulatoria (OMR). El cumplimiento de la Mejora Regulatoria permitirá realizar estudios previos de impacto regulatorio a través del cual se estima si la norma tendrá un beneficio neto; de lo contrario no se deberá implementar. Es importante señalar que el indicador “Documentos” de la OCDE, muestra la segunda calificación más baja (5), lo cual puede estar afectado por una inflación normativa discrecional que ocurrió en la década previa a la pandemia, que se alejó de la simplificación de trámites y de la armonización con las normas internacionales (OECD, 2023).
- Transparencia y disponibilidad de la información de comercio exterior.** Se ha programado realizar un esfuerzo para disponer de un único portal *web* de comercio exterior, a través del cual se puedan realizar las tareas siguientes: aranceles e impuestos, procedimientos de comercio exterior, requisitos de productos, normas de origen, comercio de servicios, información de acuerdos comerciales, estadísticas, base de datos-*trade map*, buzón interactivo de sugerencias, información empresarial MIPYME, entre otros.
- Gestión del talento humano.** Contar con un aula de formación virtual para capacitar al recurso humano público y privado, en las diferentes áreas del comercio internacional.

La ENFC menciona que el financiamiento provendrá de diferentes fuentes, como el Presupuesto General de la Nación, fondos no reembolsables, créditos multilaterales, y Asocios Público-Privados. Una tarea será establecer una priorización de los proyectos con mayor retorno económico y social, considerando la amplia variedad de iniciativas que se proponen en la estrategia, ya que el país pasa por una restricción fiscal, y los fondos disponibles tienen demandas de diferentes áreas del Estado. Las factibilidades de los proyectos deben estimar el impacto que tendrán en acelerar el crecimiento y las inversiones, ya que esto también se convertirá en fuentes de incremento de los ingresos tributarios.

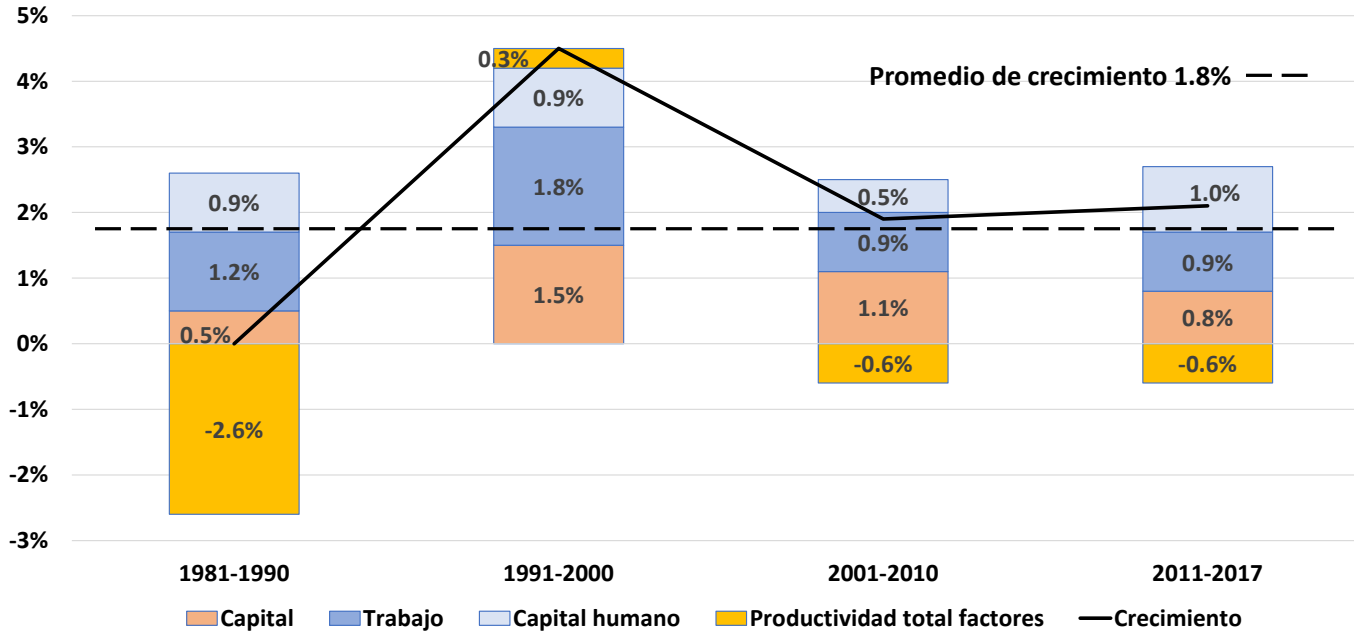
La ENFC consolida la gobernanza pública-privada al mantener la CNFC compuesta por 17 instituciones públicas, las siete gremiales empresariales agrupadas en CIFACIL y otros actores privados. Para la CNFC se establecen las siguientes funciones: constituirse como foro de diálogo y coordinación permanente; velar por el cumplimiento de compromisos en facilitación del comercio; y promover medidas de facilitación del comercio

### 3. La facilitación del comercio, es uno de los factores críticos para aumentar la productividad y el crecimiento

La Productividad Total de Factores (PTF) en promedio, ha sido negativa en el país, mientras el débil crecimiento se genera por acumulación de capital y trabajo. Las fuentes que determinan el crecimiento de los países en el largo plazo se relacionan a cuánto capital y mano de obra aumentan, y cómo se utilizaron más eficientemente y productivamente los factores (productividad). Estimaciones de los determinantes del crecimiento de largo plazo de El Salvador, realizadas por el Banco Mundial (2021a), muestran que solo durante la década de los años noventa la productividad contribuyó con 0.3% del crecimiento total de 4.5%; en cambio, en la década de 2001-2010 y 2011-2017 la productividad fue negativa (-0.6%), lo cual redujo el crecimiento positivo logrado por el incremento del capital, la fuerza laboral y el capital humano (gráfica 3).

**Aumentar la productividad del país, pasará por una agenda de medidas que reduzcan las restricciones transversales y por un enfoque en políticas que aceleren la expansión de sectores productivos existentes y el desarrollo de nuevos con mayor valor agregado.** Las estimaciones del Banco Mundial muestran que El Salvador registra un crecimiento negativo de la PTF, comparado con el aporte positivo de países pares estructuralmente parecidos (Armenia, Bosnia y Herzegovina, República Dominicana, Georgia, Serbia, y Tunisia) o con países que se podrían aspirar razonablemente alcanzar sus resultados (Chile, Latvia,

**Gráfica 3**  
**El Salvador: contribuciones al crecimiento de 1981-2017**  
**(promedio porcentual por año)**



Fuente: Banco Mundial 2021a

Lituania, Perú y Panamá) (Banco Mundial, 2021a). A futuro, el crecimiento más acelerado dependerá de expandir la producción de bienes y servicios ya existentes a nuevos mercados (ya que se permanece en los mismos mercados históricos), y en lograr eliminar las restricciones para que el país forme parte de nuevas cadenas de valor de exportación global que se pueden lograr a través de la atracción de inversión extranjera.

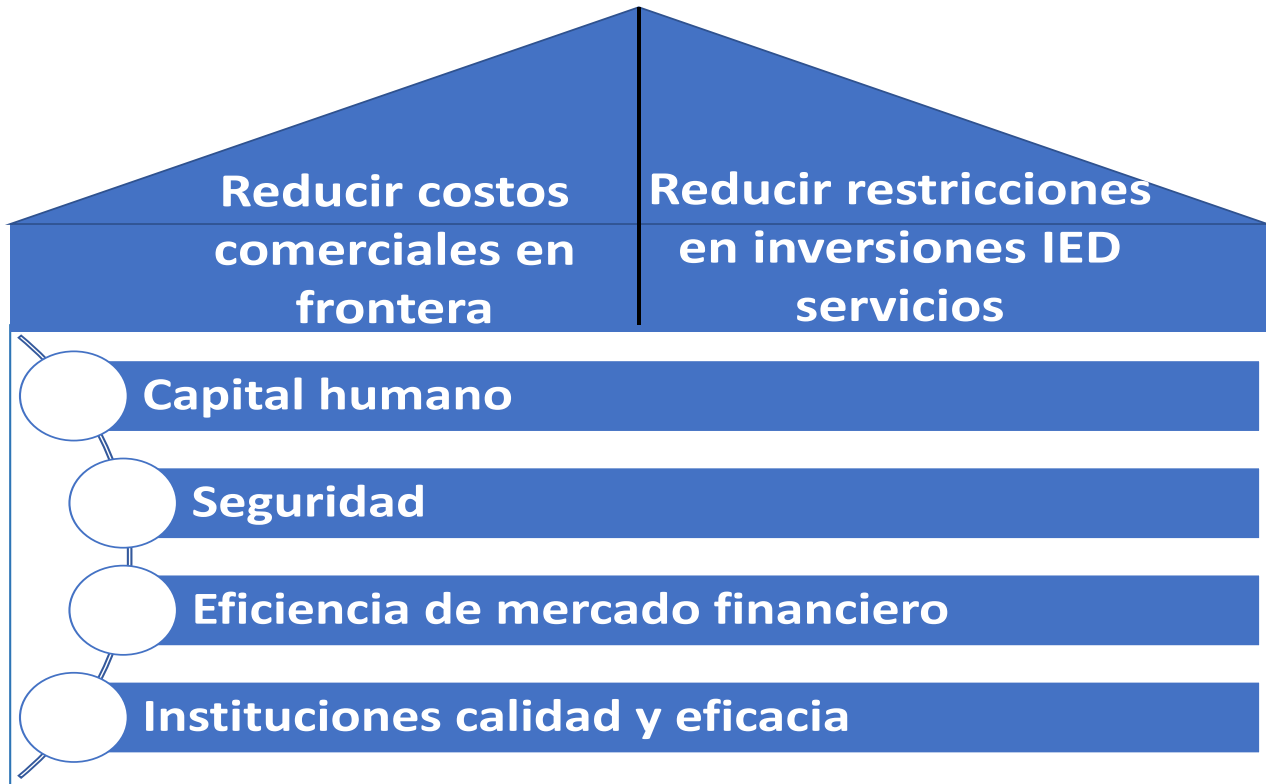
La productividad total de factores ha sido negativa (0.6%) desde 2001 a 2017, si El Salvador implementara una serie de medidas similares a los países pares aspiracionales, las estimaciones del Banco Mundial (2021a) indican que la productividad aumentaría hasta 1.2% en 2035. Una de las conclusiones del Banco Mundial es que **“El Salvador tiene la oportunidad de aplicar una estrategia de crecimiento impulsada por**

**las exportaciones si logra mejorar la calidad de su producción y diversificar”** (Banco Mundial 2021a: pág. 60). Es importante destacar que dentro de las medidas principales para aumentar de manera sostenida la productividad estaría la Facilitación del Comercio, ya que permite reducir los costos comerciales en frontera, tal como fue explicado en el primer numeral de este documento. Con respecto a la diversificación y aumento del valor agregado de las exportaciones en bienes y servicios, se encontraron restricciones en la atracción de inversiones de mayor valor, debido a las limitaciones del capital humano que cuenta con las nuevas habilidades requeridas, la disponibilidad de infraestructura y a costos competitivos, por lo que resulta indispensable diseñar políticas públicas que faciliten e incentiven dichas inversiones en nuevas cadenas de valor de mundial (ilustración 5).



### Ilustración 5

## El Salvador propuestas de áreas para superar los obstáculos a la productividad y el crecimiento



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial 2021 y 2021a.

El análisis aplicó la metodología de Diagnóstico del Crecimiento con países pares y encontró que las restricciones del país más altas se encuentran en:

- i) capital humano, ya que actividades productivas de mayor valor agregado demandan una formación formal más alta, y buenos programas de capacitaciones para el desarrollo de habilidades laborales; ii) mejorar la seguridad, que permita reducir la alta criminalidad y su costo elevado (diferentes encuestas muestran una sensible mejora en la seguridad en el país desde 2022);

- iii) eficiencia en el mercado financiero, se encontró que las empresas pequeñas registran poco acceso al financiamiento y esto limita su desarrollo; y iv) instituciones de calidad y eficaces, respetuosas del Estado de derecho, que brinden certidumbre jurídica a los inversionistas, promuevan la transparencia y la rendición de cuentas y que protejan los derechos de propiedad, a fin de poder contar con un clima de negocios favorable en el país (Banco Mundial, 2021a). (Ilustración 5).

#### 4. Reflexiones y sugerencias

- El Salvador alcanza una ubicación intermedia en el *ranking* del Índice de Facilitación del Comercio (IFC) en 2022, pero retrocedió cuatro posiciones respecto a 2019 y 11 puestos comparado con 2017. Este *ranking* permite tener en cuenta que el resto de países en el mundo, se encuentran implementando medidas para facilitar el comercio, y El Salvador puede estar implementando varias acciones y mejorando respecto a su pasado, pero en términos relativos globalmente, sus acciones son muy pocas y lentas, ya que otros países son más ágiles y eficaces.
- La nueva Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio 2023 a 2027, plantea una agenda más integrada de acciones, una gobernanza de construcción y monitoreo público-privado, y ha contado desde 2019 con planes anuales de Facilitación de Comercio que se convierten en la base de experiencia para lograr la ejecución efectiva de las medidas propuestas. De lograr su implementación, incidirá positivamente en el aumento de las exportaciones, y en la mejora del *ranking* del IFC de la OCDE.
- Para fortalecer el monitoreo y comparar con lo que hacen otros países, se recomienda que en los ejes estratégicos que corresponda, se seleccionen los indicadores específicos de referencia del Índice de Facilitación del Comercio de la OCDE; esto permitirá conocer el impacto de la implementación de la ENFC, con respecto a una línea de base de 2022, y comparar el avance con respecto a otros países de similar desarrollo.
- Se sugiere completar las inversiones en los corredores logísticos estratégicos y prioritarios del país. La propuesta del Plan Maestro de Infraestructura del BID 2020, plantea en el Plan Maestro de Infraestructura, que en El Salvador, para consolidarlo como centro logístico, era importante completar los corredores logísticos, lo cual implica invertir en carretera a cuatro carriles desde la frontera La Hachadura hasta conectar con el kilo 5 con la carretera a Acajutla; otro tramo era completar a cuatro carriles desde San Vicente hasta Pasaquina (Honduras ya completó el canal seco de cuatro carriles entre los dos océanos) y de Apopa ampliar a cuatro carriles hasta la frontera El Poy (una inversión estimada de US\$439 millones para ampliar 255 kilómetros). Estas inversiones son complementarias a los proyectos identificados para los pasos de frontera en la ENFC.
- Ante la restricción fiscal. Una tarea será establecer una priorización de los proyectos con mayor retorno económico y social considerando la amplia variedad de iniciativas que se proponen en la estrategia, ya que el país pasa por una restricción fiscal, y los fondos disponibles tienen demandas de diferentes áreas del Estado. Las factibilidades de los proyectos deben estimar el impacto que tendrán en acelerar el crecimiento y las inversiones; esto permitirá disponer de un criterio para la priorización basado en la evidencia, ya que también se convertirá en fuentes de incremento de los ingresos tributarios. Una oportunidad de financiamiento con la que cuentan proyectos públicos rentables, es su financiamiento a través del mecanismo de Asocios Públicos Privados (APP), aplicando los procesos de gestión y supervisión que establece la ley vigente.
- Para las medidas de agilizar y simplificar los trámites, será muy valioso incorporar la Metodología de Impacto Regulatorio (MIR) establecida en el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR), con el fin de disponer ex ante una evaluación costo-beneficio de las nuevas normativas a establecer en facilitación de comercio; y la implementación de la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas que tiene por objetivo prevenir y eliminar barreras carentes de fundamento legal o razonabilidad, con el fin de prestar servicios eficientes. Para evaluar las normas ya existentes que en su mayor parte no contaron con una metodología costo-beneficio, será clave aplicar la MIR, basados en un listado que el sector privado priorice, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia normativa.

## 5. Bibliografía

- Banco Mundial (2021). “Desatando el potencial de crecimiento de América Central”. Banco Mundial 2021, <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/central-america-growth-potential>
- Banco Mundial (2021a). “Desatando el potencial de crecimiento de América Central: El Salvador”. Banco Mundial 2021, <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/central-america-growth-potential>
- BID (2020). “Plan Maestro de Infraestructura de El Salvador 2019–2030”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020, <https://publications.iadb.org/es/plan-maestro-de-infraestructura-de-el-salvador-un-instrumento-de-planeacion-de-infraestructura#:~:text=El%20Plan%20Maestro%20de%20Infraestructura%20de%20El%20Salvador,el%20desarrollo%20econ%C3%B3mico%20y%20social%20de%20este%20pa%C3%ADs>.
- CEPAL (2018). “La unión aduanera centroamericana: probables impactos económicos y sociales”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago, Chile, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44772>
- FUSADES (2022). “El Salvador: oportunidades y retos para aprovechar el *nearshoring*”, Departamento de Estudios Económicos (DEC), Serie de Investigación 3-2022, diciembre de 2022, <https://fusades.org/publicaciones/el-salvador-oportunidades-y-retos-para-aprovechar-el-nearshoring>
- OECD (2023). “Trade Facilitation Indicators, monitoring facilitation reforms up to the 2023”. Organization for Economic Cooperation and Development, 2023 <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>
- SCI y MINEC (2021). “Comité Nacional de Facilitación del Comercio. Plan de Facilitación del Comercio 2021”. Secretaría de Comercio e Inversión y Ministerio de Economía, <http://infotrade.minec.gob.sv/plan-de-accion-de-facilitacion-de-comercio/#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20Nacional%20de%20Facilitaci%C3%B3n,de%20inversiones%20en%20el%20pa%C3%ADs>
- SCI y MINEC (2023). “la Estrategia de Facilitación del Comercio 2023-2027”. Secretaría de Comercio e Inversión (SCI) y el Ministerio de Economía (MINEC), febrero de 2023, <https://www.economia.gob.sv/2023/03/facilitacion-del-comercio/>
- SIECA (2023). “Estado actual de la integración económica Centroamericana, 2022”. Secretaría de Integración Económica Centroamericana, 2023, <https://www.sieca.int/?p=12346>



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador  
(503) 2248-5600 [www.fusades.org](http://www.fusades.org)