



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO/ARGENTINA) – Universidad de San Andrés (UdeSA) en
cooperación con la universidad de Barcelona (UB)

MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE DISERTACION FINAL

**TÍTULO: “El desempeño exportador de los Regímenes
Especiales de Comercio en Centroamérica.”**

Autor: Patricia Iannuzzi

Director: Jorge Lucángeli.

Buenos Aires, diciembre 2015

RESUMEN

Desde la década del '80, los Regímenes Especiales de Comercio (REC) han cumplido un papel clave en la estrategia de inserción externa de Centroamérica. En la mayoría de los países, el patrón de especialización productiva se basó en ellos, alcanzando resultados heterogéneos pero mayoritariamente positivos. No obstante, en la última década el desempeño comercial y la competitividad de las exportaciones de los REC tuvo que afrontar importantes desafíos como consecuencia de distintos factores externos e internos que obligaron a repensar, flexibilizar y adaptar sus estrategias de integración con la economía mundial.

Entre los factores internacionales se describen el mayor dinamismo relativo de los productos básicos; la creciente competencia de China e India; el Acuerdo sobre los Textiles y Vestidos de la OMC; la obligación de reformar los esquemas de incentivos para adaptarlos al marco legal de la OMC; la pérdida de atractivo de los apoyos otorgados vía REC frente a la proliferación de los Acuerdos Preferenciales de Comercio y la crisis internacional que desplomó la demanda externa de las manufacturas producidas por la subregión. Entre los factores internos se mencionan los cambios que se han hecho en las legislaciones nacionales a los esquemas de fomento de exportaciones, en general, y a los REC, en particular; la evolución de la competitividad-precio de las exportaciones y el costo relativo de los factores productivos principales.

El objetivo de este trabajo es evaluar la relevancia de los REC como políticas de fomento a las exportaciones en Centroamérica durante el período 2003-2014. En particular, se estudiarán los REC en Costa Rica y El Salvador, como ejemplos contrapuestos del desempeño comercial que estos instrumentos han tenido en la región. A través de distintos indicadores, intentamos dar cuenta de los avances sustanciales que el primero ha mostrado con relación al segundo, en términos de diversificación y sofisticación de sus exportaciones.

Los hallazgos revelan que los progresos hacia el establecimiento de una política integral de largo plazo que se proponga el cambio estructural de las capacidades productivas, han sido notorios pero insuficientes. Los instrumentos implementados pueden todavía ser mejorados para potenciar la integración con la economía interna; el escalamiento en el contenido tecnológico de los bienes exportados y para transformar la especialización productiva de la región hacia otra que promueva capacidades competitivas basadas en incrementos de productividad, innovación y diferenciación de su oferta exportable, superando la especialización actual basada en mano de obra abundante y de bajo costo.

El desempeño exportador de los Regímenes Especiales de Comercio en Centroamérica

I. LOS REGÍMENES ESPECIALES DE COMERCIO.....	10
I.1: Los Regímenes Especiales de Comercio cómo estrategia de desarrollo	10
I.2: Cuestiones conceptuales de los REC, definición y medición estadística	14
I.2.a: Tipos de REC.....	15
I.2.b: Tratamiento estadístico de los REC.....	19
I.3: La estrategia de inserción internacional en Centroamérica basada en los REC.....	22
II. MARCO REGULATORIO DE LOS REC	32
II.1: El régimen Multilaterales de Comercio y los REC	32
II.2: Reformas a los marcos regulatorios nacionales.....	39
II.2.a: Costa Rica	41
II.2.b: El Salvador.....	48
III. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS REC EN CENTROAMÉRICA.....	55
III.1: Centroamérica en el contexto de la economía mundial entre 2003-2014.....	55
III.2: Características de los REC en Centroamérica.....	66
III.3. El aporte de los REC a la diversificación y sofisticación de la canasta exportadora de Costa Rica y El Salvador.....	74
III.3.a: Diversificación por Destinos.....	75
III.3.b: Diversificación por Productos	78
III.3.b: La sofisticación de las exportaciones	82
IV. CONCLUSIONES.....	88
V. BIBLIOGRAFÍA	92
V.1: Citada	92
V.1: General.....	95
VII. ANEXOS.....	98
VI.1: Cuadros Estadísticos para Costa Rica y El Salvador	98
VI.2: Herfindahl-Hirschman (HH).....	103
VI.2: El indicador PRODY para medir sofisticación de las exportaciones	104

ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS:

Gráfico I.1: El espacio de productos	13
Cuadro I.1: Elementos del territorio económico de un país.....	20
Cuadro I.2: Sistema Comercial General	21
Gráfico I.2: Flujos entrantes de IED en Centroamérica, por país receptor	29
Tabla II.1: Requisitos de inversión y beneficios sobre el impuesto a la renta, según ubicación para todas las categorías productivas	43
Tabla II.2: Requisitos y beneficios en Costa Rica por categorías de beneficiarios.....	45
Tabla II.3: Requisitos y beneficios en El Salvador por categorías de beneficiarios.....	52
Gráfico III.1: Producto interno bruto Centroamericano	56
Gráfico III.2: Valor del comercio mundial de bienes	57
Gráfico III.3: Exportaciones de Centroamérica por productos y destinos	59
Gráfico III.4: Importaciones de PD y PED en precios y cantidades	60
Gráfico III.5: Crecimiento de comercio según grupos de países seleccionados.....	61
Gráfico III.6: Evolución del precio de los productos básicos	63
Gráfico III.7: Términos de intercambio de Centroamérica y América Latina.....	64
Gráfico III.8: Representación de las exportaciones de Centroamérica en el PBI regional según Régimen de Comercio.....	67
Gráfico III.9: Exportaciones de Centroamérica según Régimen de Comercio.....	68
Gráfico III.10: Crecimiento de las Exportaciones por Regímenes de Comercio	70
Gráfico III.11: Participación de cada país a las Exportaciones de Centroamérica.....	71
Gráfico III.12: Importaciones de textiles y vestidos de EE.UU.	73
Gráfico III.13: Contribución al crecimiento de las exportaciones en Costa Rica y El Salvador	74
Gráfico III.14: Diversificación de Exportaciones de Costa Rica y El Salvador	76
Gráfico III.15: Exportaciones de Costa Rica por Destinos.....	77
Gráfico III.16: Exportaciones de El Salvador por Destinos.....	78
Gráfico III.17: Diversificación de Exportaciones de Costa Rica y El Salvador	79
Gráfico III.18: Exportaciones de Costa Rica por sector.....	80
Gráfico III.19: Exportaciones de El Salvador por sector	82
Gráfico III.20: Contenido Tecnológico de exportaciones Costa Rica	83
Gráfico III.21: Contenido Tecnológico de exportaciones El Salvador	84
Gráfico III.22: Diversificación de Exportaciones de Costa Rica y El Salvador	85
Gráfico III.23: Contribución comparada a la Sofisticación de Exportaciones.....	86
Cuadro VI.1: Exportaciones de Costa Rica, por régimen de comercio	98
Cuadro VI.2: Exportaciones de El Salvador, por régimen de comercio	98
Cuadro VI.3: Diez principales productos de Exportación de Costa Rica, Régimen Definitivo, años seleccionados.....	99
Cuadro VI.4: Diez principales productos de Exportación de Costa Rica, Régimen Perfeccionamiento Activo, años seleccionados.....	100
Cuadro VI.5: Diez principales productos de Exportación de Costa Rica, Régimen Zona Franca, años seleccionados.....	101
Cuadro VI.6: Diez principales Productos de Exportación de El Salvador, Régimen Tradicional, años seleccionados.....	102
Cuadro VI.7: Diez principales Productos de Exportación de El Salvador, Régimen Maquila, años seleccionados.....	103
Gráfico VII.1: Sofisticación de Exportaciones y Nivel de PBI per cápita	107

ABREVIATURAS

AGCS = Acuerdo General sobre Comercio de Servicios

ALC = América Latina y el Caribe

AMF = Acuerdo Multifibras,

APC = Acuerdos Preferenciales de Comercio

ASMC = Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

ATV = Acuerdo de Textiles y Vestuario

CBTPA = Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe

CEPAL = Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGV = Cadenas Globales de valor

COMTRADE = Base de datos estadísticos del comercio externo de Naciones Unidas

CTM = Centroamérica

DR-CAFTA = Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement.

ECIM = Estadísticas del Comercio Internacional de Mercancías

EE.UU. = Estados Unidos

Estados Unidos = EE.UU.

ET = Empresas Transnacionales

FMI = Fondo Monetario Internacional

GATT = General Agreement on Tariffs and Trade

IAA = Instalaciones para Almacenamiento Aduanero

ICC = Índice de Herfindahl-Hirschman

ICC = Iniciativa de la Cuenca del Caribe

IED = Inversión Extranjera Directa

IEI = Instalaciones para Elaboración Interna

INEC = Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

ISI = Industrialización por Sustitución de Importaciones

MBP = Manual de Balanza de Pagos

MCCA = Mercado Común Centroamericano

NMF = Nación Más Favorecida

OIT = Organización Internacional del Trabajo

OMC = Organización Mundial de Comercio

ONU = Organización Naciones Unidas

p.p.= puntos porcentuales

PA = Perfeccionamiento Activo

PBI = Producto Bruto Interno

PD = Países Desarrollado

PED = Países en Desarrollo

PROCOMER = Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica

REC = Regímenes Especiales de Comercio

SCG = Sistema Comercial General

SECMCA = Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

TIC = Tecnologías de la información y la comunicación

TLCAN = Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TOT = Términos de Intercambio

U.E. = Unión Europea

UNCTAD = Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

ZF = Zonas Francas

ZFC = Zonas Francas Comercial

ZFI = Zonas Francas Industrial

ZLC = Zona de Libre Circulación

ZPE = Zona de Procesamiento de Exportaciones

INTRODUCCIÓN

Desde los años '80, los países de Centroamérica (CTM)¹, han iniciado un proceso de reconversión de su estrategia de inserción internacional. Abocados a enfrentar los problemas estructurales que llevaron al agotamiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), se volcaron a poner en funcionamiento una nueva estrategia de fomento a las exportaciones. Inicialmente, la política fiscal fue uno de los medio más elegidos para alcanzar los objetivos propuestos, siendo los esquemas de incentivos como las zonas francas, la industria maquiladora y los regímenes de admisión temporal, las herramientas más utilizadas para incrementar la oferta exportable, elevar las bajas tasas de inversión, generar empleos e impulsar la actividad económica.

Éstos diversos sistemas de incentivos, que englobaremos bajo la denominación de Regímenes Especiales de Comercio (REC), apuntaban a atraer Inversión Extranjera Directa (IED) orientada a actividades manufactureras que desarrollaran plataformas exportadoras hacia el mercado de los Estados Unidos (EE.UU.), explotando ventajas comparativas estáticas, como el bajo costo de la mano de obra, la cercanía y acceso preferencial al principal socio comercial. Como denominador común los REC en Centroamérica, buscan en su mayoría incrementar el ingreso de divisas en la economía por dos vías principales: promoción y diversificación de exportaciones, junto con la atracción de IED. Como resultante se espera incrementar la producción en sectores no tradicionales, agregar valor a las exportaciones y generar empleo.

De la mano del crecimiento de los flujos de IED a nivel mundial (UNCTAD, 1998) durante la década del '90, los REC vivieron su época de esplendor. Sin embargo, en la última década distintos factores internacionales e internos ejercieron presiones sobre los REC poniéndolos a prueba y forzando a todos los actores involucrados en ellos, a hacer ajustes en sus esquemas legales y en sus estrategias de especialización productiva para evitar que su competitividad se viera erosionada y amenazada. Entre los factores internacionales se describen el mayor dinamismo relativo de los productos básicos; la creciente competencia de China e India; la entrada en vigencia del Acuerdo sobre los Textiles y Vestidos (ATV) de la Organización Mundial de Comercio (OMC); la obligación de reformar los esquemas de incentivos para adaptarlos al marco legal de la OMC; la pérdida de atractivo de los apoyos otorgados vía REC frente a la proliferación de los Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC) y la crisis internacional que desplomó la

¹ Englobamos bajo Centroamérica a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Rep. Dominicana, aunque este último en rigor pertenece a el Caribe, no obstante su estructura económica es asemejable al resto de los países aquí mencionados. De aquí en adelante, denominaremos a este grupo de países como la subregión.

demanda externa de las manufacturas producidas por la región. Entre los factores internos se mencionan los cambios que se han hecho en las legislaciones nacionales a los esquemas de fomento de exportaciones, en general, y en los REC, en particular; la evolución de la competitividad-precio de las exportaciones y el costo relativo de los factores productivos principales (salarios y energía).

El marco teórico bajo el cual se fundamenta la investigación es el de la New Trade Theory. Varios autores pertenecientes a dicha tradición de pensamiento corroboran la existencia de una relación positiva entre la diversificación/sofisticación de las exportaciones y el crecimiento económico. En consecuencia, según palabras de ellos, “*lo que exportas, importa*” (Hausman, Rodrick y Hwang, 2007).

Siguiendo los preceptos de David Ricardo, la teoría clásica del comercio internacional sostiene que el libre comercio conducirá “automáticamente”² al crecimiento económico, toda vez que el país se especialice en la producción y exportación de aquellos bienes en donde dispone de la mayor ventaja (o de la menor desventaja) relativa, dada su dotación inicial de factores productivos (capital, trabajo y recursos naturales). A diferencia de ésta visión, los autores de la nueva teoría del comercio internacional están convencidos de la necesidad de intervención del estado, ya que sostienen que los bienes que una economía produce y exporta no están solamente determinados por las ventajas comparativas estáticas, sino también por la cantidad de emprendedores que se vean estimulados a asumir el “*costo del descubrimiento*” que implica innovar y desarrollar nuevos productos. Es precisamente en este punto, donde el estado juega un rol clave a la hora de generar los incentivos adecuados para promover un ambiente de negocios proclive a la innovación y que compensen las fallas de mercado que desmotivan la inversión en sectores modernos³.

En este marco debe inscribirse el objetivo de fomento a las exportaciones de bienes no tradicionales, a través de la herramienta de incentivos fiscales que los REC ofrecen. La promoción de nuevos sectores y el desarrollo capacidades productivas potenciadas, es un proceso evolutivo y que requiere de la acumulación de conocimientos y capital físico. En consecuencia, una vez lanzados y consolidados los REC en la región durante las décadas del '80 y '90; los desafíos que el nuevo ciclo trajo aparejados implicaban el reto de profundizar las transformaciones ya iniciadas generando estímulos adecuados para la producción de bienes de mayor sofisticación, con el fin de consolidar el vínculo positivo entre el comercio y el crecimiento económico que se había iniciado.

² Léase sin intervención del estado.

³ Estas pueden ser problemas de asimetría de información, de escala del mercado, de financiamiento para actividades productivas, entre otras.

El presente trabajo de investigación, se propone contribuir a la evaluación del desempeño de las exportaciones de los REC en Centroamérica a la luz de los desafíos y presiones que debieron enfrentar en la última década. Puntualmente, se examinan los resultados obtenidos, en términos de diversificación y sofisticación de exportaciones en los casos concretos de Costa Rica y El Salvador. Se eligieron estos países como ejemplos bisagra de los desempeños que se observan en la región. En ambos, el peso de las exportaciones de los REC retroceden frente a las exportaciones tradicionales que crecen a tasas elevadas. No obstante en el caso de El Salvador, el REC se contrae un 5% promedio anual durante el período 2003-2014, mientras que en Costa Rica logran crecer un 2%. A lo largo del estudio, argumentaremos que el buen desempeño de Costa Rica responde al sostenimiento de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que no solo busca expandir cuantitativamente la integración de la economía nacional con el entorno internacional, sino mejorar cualitativamente ese vínculo a través de la diversificación de su oferta exportable hacia productos de mayor valor agregado, contenido tecnológico y sofisticación y del fortalecimiento de los encadenamientos con el aparato productivo nacional.

De esta manera, se busca aportar nuevos *elementos* al estado del arte en la materia que contribuyan a la evaluación del desempeño de dicha herramienta de política pública en la subregión y, por ende, a la valoración de su efectividad como estrategia de desarrollo productivo. En la investigación se dejarán de lado los aspectos no comerciales de los REC, como el volumen de IED que atraen; su aporte a la generación de empleo; su contribución al ingreso y egreso de divisas; el nivel de salarios pagados a la mano de obra empleada o su contribución al producto. Por otra parte, el grado de diversificación y sofisticación alcanzado por los REC de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Rep. Dominicana no se estudiarán de forma detallada, dado que no fue posible armar bases de datos estadísticos con el grado de desagregación necesario (por régimen exportador) que el estudio requiere⁴. Solamente se hará mención de forma general al desempeño comercial de éstos en la sección que desarrolla la relevancia de la problemática de los REC en Centroamérica, con la información disponible por totales exportados.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se hace un breve repaso del marco teórico que da sustento al análisis de los REC como estrategias de desarrollo, se describe conceptualmente la definición de REC, sus principales características, sus variantes, sus objetivos y motivaciones y críticas en contra; para

⁴ La información de comercio según REC puede resultar sensible para algunos gobiernos nacionales. En muchos casos la consideran confidencial y si bien los organismos públicos la recopilan, no la publican para su utilización por parte de usuarios externos (i.e México).

luego hacer un breve repaso del contexto histórico en el cual surgen y evolucionan. En el siguiente capítulo, se estudiará el aspecto estrictamente jurídico de los REC, su incompatibilidad con el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC y las reformas que Costa Rica y El Salvador han debido ejecutar en sus mecanismos de incentivos para modernizarlos y adaptarlos a los marcos legales multilaterales y regionales. Seguidamente, en el tercer capítulo evaluaremos el desempeño general de los REC en la región y su evolución a la luz del desenvolviendo de la economía mundial, dedicándole una sección especial al examen de su impacto en la diversificación y sofisticación de las exportaciones de Costa Rica y El Salvador cómo reflejos de los aciertos y fallas de los REC en la región. Finalmente, en la última sección se sintetizan las principales conclusiones extraídas a lo largo del desarrollo del estudio.



Universidad de
San Andrés

I. LOS REGÍMENES ESPECIALES DE COMERCIO

Bajo ciertos supuestos, los REC pueden ser una herramienta efectiva para lograr diversificar las exportaciones y mejorar su calidad, dos de los elementos que los autores de la literatura del espacio de producto (Hidalgo et al., 2007) destacan como esenciales para alcanzar un sendero de crecimiento acelerado y sustentable que impulse el desarrollo económico. En la primera sección del presente capítulo, repasaremos el marco teórico de la New Trade Theory que postula por qué la diversificación y sofisticación de exportaciones es medio fundamental para el objetivo general de promover el desarrollo productivo. En la siguiente sección, presentaremos algunos conceptos básicos sobre los REC, su definición, sus diferentes tipos, sus motivaciones, su tratamiento estadístico para luego hacer un breve repaso de la evolución de la estrategia de desarrollo mediante REC perseguida por los países de la región.

I.1: Los Regímenes Especiales de Comercio cómo estrategia de desarrollo

Uno de los principales *fundamentals* de la teoría clásica del comercio internacional, sostiene que los costos relativos y el patrón de especialización de una economía están determinados casi exclusivamente por su dotación inicial de capital, trabajo y recursos naturales. Este enfoque es conocido como la teoría de las ventajas comparativas y fue originalmente pensada por David Ricardo en 1817 en sus “Principios de Economía Política”. Si bien desde entonces se han desarrollado a partir del mismo, elegantes aportes teóricos como el Heckscher-Ohlin en 1933 que modelizan matemáticamente sus supuestos, mecanismos y conclusiones; el argumento básico se ha mantenido inalterado hasta la actualidad. En pocas palabras, esta teoría nos dice que sin importar cuan grandes sean los diferenciales tecnológicos (o de productividad) de dos países cualquiera, una vez iniciado el proceso de intercambio internacional de mercancías, a cada nación le conviene especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en donde dispone de la mayor ventaja relativa (o de la menor desventaja).

Una implicancia algo desalentadora que se desprende del enfoque tradicional, se relaciona con las limitaciones que plantea la teoría sobre las posibilidades que tienen los gobiernos para planificar el desarrollo y, sobre todo, los países subdesarrollados para industrializarse, ya que al inicio del proceso de desarrollo solamente disponen de mano de obra y recursos naturales en cantidades abundantes y no disponen del capital fijo y humano necesario para producir bienes manufacturados con un mayor contenido tecnológico. De esta manera, siguiendo la visión clásica, los intentos por modificar la estructura productiva más allá de estos límites están destinados a fracasar y solamente pueden estorbar la performance económica.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido una fuerte ruptura dentro de la teoría del comercio internacional como fruto de la aparición de un conjunto de autores que comenzaron a cuestionar duramente los supuestos tradicionales, considerando que eran demasiado fuertes y no lograban explicar satisfactoriamente la realidad. Paul Krugman, Helpman, Melitz y Dixit, entre otros, dieron lugar a nueva corriente de pensamiento, conocida como la *New Trade Theory*, caracterizada principalmente por incorporar novedosos argumentos en favor de la acción gubernamental para sostener a las industrias nacientes.

Posteriormente, nuevos autores como Hausman, Hwang, Klinger Rodrick e Hidalgo (entre otros) se sumaron a esta tradición. En este trabajo vamos a utilizar el enfoque teórico desarrollado por estos autores para estudiar la estrategia de especialización productiva abordada por los países centroamericanos a través de la utilización de REC para el fomento de las exportaciones y la atracción de inversiones.

El primer concepto relevante que Hausman, Rodrick y Hwang (2007) introducen es el llamado “costo de innovar o “costo de descubrimiento”. En una economía capitalista los emprendedores son aquellos agentes que se encuentran constantemente buscando nichos de mercado en dónde puedan obtener mayor rentabilidad. La actividad del emprendedor está sujeta a un elevado riesgo, ya que siempre deberá realizar una inversión inicial costosa; aún en la forma más simple de innovación en la cual el emprendedor solamente imita y adapta un producto innovador a las necesidades de la demanda que busca satisfacer. Con el fin de producir localmente el producto el emprendedor deberá disponer de recursos financieros necesarios para adquirir los recursos humanos y la tecnología disponible en el mercado.

Ahora bien, antes de hacer efectivo su plan de inversión, el empresario innovador evaluará entre otras cosas, cuál es el retorno de su desembolso total, investigando exhaustivamente la estructura subyacente de costos de la economía. En su búsqueda del máximo beneficio posible, los innovadores invertirán en aquellos sectores de la economía en donde las oportunidades de ganancia sean mayores. Este proceso de prueba y error genera externalidades positivas para el resto de los empresarios. Si la inversión innovadora resulta exitosa, se confirma que existe mercado para producir el bien en cuestión y que su rentabilidad es positiva, por lo que existen grandes incentivos hacia el resto de los empresarios para volcarse a imitar la inversión innovadora. En consecuencia, en caso de éxito, el retorno del inversor innovador resulta socializado; por el contrario si el proyecto resulta un fracaso, las pérdidas son absorbidas en su totalidad de forma privada por el innovador. Este es el riesgo que asume siempre el empresario innovador.

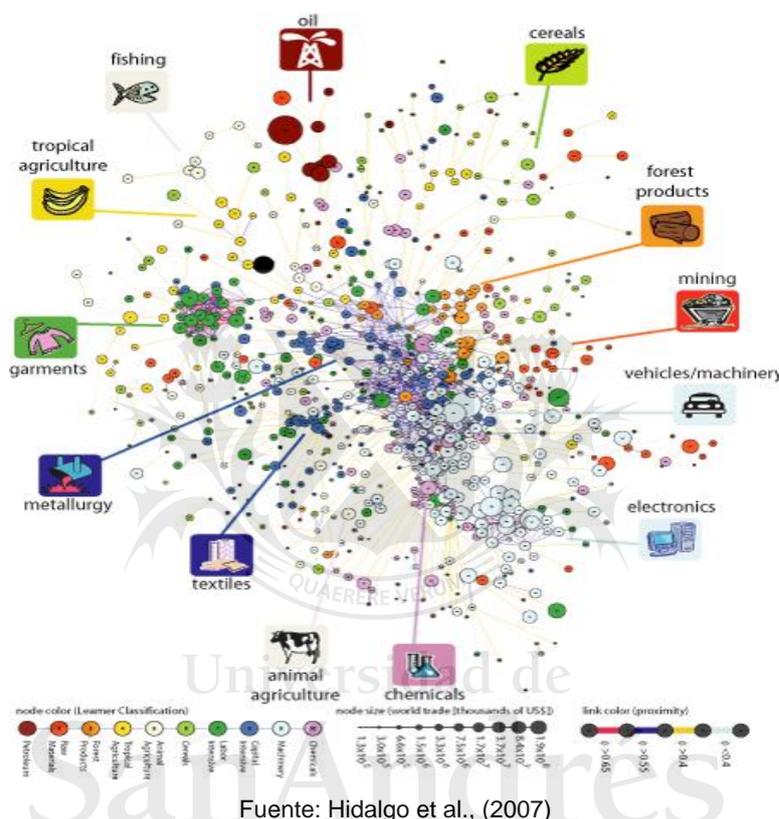
Como resultado de esta externalidad negativa en la generación de nuevos productos, los niveles de inversión en el descubrimiento por lo general son sub-óptimos bajo condiciones de libre mercado, excepto que el gobierno o la industria encuentren algún mecanismo para internalizar esta externalidad. Es decir, bajo condiciones de libre competencia, muchos inversores no tendrán incentivos para materializar sus proyectos si no tienen garantías de que podrán apropiarse de los beneficios. Así, en esta configuración, la cantidad de productos que una economía produce y exporta no está determinado sólo por los *ventajas comparativas estáticas*, sino también por la cantidad de emprendedores que se ven estimulados a afrontar el “*costo del descubrimiento*” en los sectores más modernos. En las economías subdesarrolladas este problema puede verse seriamente exacerbado por las limitaciones de financiamiento, escasez de capital físico y humano necesarios para desarrollar productos innovadores.

Es aquí donde el estado juega un rol fundamental a la hora de generar esquemas de incentivos eficaces que puedan colaborar a internalizar las externalidades que el costo de innovar acarrea. El papel del estado jugará un rol clave a la hora de estimular mediante incentivos adecuados a los empresarios innovadores. A mayor abundancia de emprendedores, mayor posibilidad de la economía de acercarse a su frontera productiva, y generar mejores capacidades competitivas para que la economía se integre al mercado mundial. En este esquema, tendrán ventajas comparativas dinámicas las naciones que pueden incentivar el desarrollo de esta clase de emprendedores y alentar el crecimiento de las industrias de punta, volcándose a producir y exportar un conjunto de bienes que no necesariamente tienen relación con su dotación inicial de factores.

El desafío entonces consiste en desarrollar progresivamente capacidades para producir bienes más complejos, con mayor valor agregado y mayores requerimientos de capital físico y humano. Una de las predicciones que realizan Hausmann *et al.* (2007) es que las naciones que sean exitosas en este proceso de creación y desarrollo de nuevas capacidades exhibirán tasas de crecimiento más elevadas que otras que se estanquen en la producción y exportación de bienes simples y primarios. En sus trabajos recientes que dieron lugar al concepto de **espacio producto**, estos autores corroboran la existencia de una relación positiva entre la sofisticación de las exportaciones y el crecimiento económico (Hidalgo *et al.*, 2007). En el espacio producto le dan forma al concepto de “*proximidad*”, el cual mide la probabilidad de exportar un bien A, dado que actualmente se exporta un bien B. Los autores hacen el ejercicio de estimar la proximidad para cada producto de la clasificación SITC a cuatro dígitos (un total de 775 bienes relevantes en el comercio mundial, sobre un total de aproximadamente mil). Posteriormente los bienes

son conectados de acuerdo a su proximidad y *clusterizados* en sectores, para así formar el espacio de producto (Gráfico I.1), en función del cual se puede conocer cuál es la probabilidad de exportar un producto si ya exportas otro estrechamente vinculado con el mismo. Las áreas más densas del árbol son aquellas que están más interconectadas y, al mismo tiempo, son las que presentan los mayores efectos de derrame.

Gráfico I.1: El espacio de productos



Estos autores encuentran que los países se vuelven ricos diversificando su matriz exportadora y desarrollando nuevas capacidades en productos más sofisticados.

Para explicar el camino hacia desarrollo económico, en base al espacio producto usan una metáfora. Supongamos que los países son monos y el espacio de producto es un árbol. El mono comienza su travesía en busca de alimentos en la parte externa y menos frondosa del árbol. Para mejorar su situación debe moverse a los lugares más espesos de la copa. Este proceso es un movimiento evolutivo y algo lento, ya que si bien su objetivo es llegar al núcleo del árbol, al inicio tiene que dar grandes saltos de manera exitosa para lograrlo. El mismo recorrido debe trazar un país, que arranca en la parte menos densa del espacio producto, produciendo bienes simples y primarios (cereales, frutos tropicales, café, petróleo), más aislados y poco conectados con el resto del aparato productivo y que producen menores derrames a otros sectores. Una vez que un país logra avanzar hacia la producción de productos localizados en clusters productivos más

densos e interconectados sus probabilidades de diversificar hacia otros productos más complejos crecen; ya que este avance crea mejores condiciones previas para el desarrollo futuro de nuevas capacidades productivas. Ese salto evolutivo es lento y difícil, por tal motivo, los autores suelen recomendar que la implementación de políticas tendientes a estimular el desarrollo productivo debe tomar en cuenta las restricciones que existen ya que dar saltos muy grandes y ambiciosos puede terminar en fracasos rotundos debido a que no se acumularon las capacidades previamente requeridas.

En este marco conceptual, es claro el rol que deben cumplir los REC cómo herramientas de política de promoción de exportaciones. Si bien los REC no son los únicos determinantes de la posición competitiva de una economía, éstos serán considerados exitosos en tanto y en cuanto hayan colaborado al objetivo general de generar un clima de negocios propicio al emprendedurismo, que favorezca la diversificación productiva y exportadora hacia bienes no tradicionales, más sofisticados y con mayor valor agregado, y que, al mismo tiempo, se ubiquen en los sectores más densos e interconectados del árbol de productos. Solamente de esta manera, la contribución de los REC al desarrollo productivo será positiva. Así, los REC pueden ser herramientas de política que ayuden a romper con el paradigma de las ventajas comparativas estáticas, generando efectos significativos de transferencia de tecnología y de dinamismo sobre las economías y las empresas locales. No obstante, los REC por sí solos no garantizan el éxito en este sentido. Deben formar parte de una estrategia de desarrollo los sectores productivos de amplio alcance y de largo plazo que apunte a generar un cambio estructural por la vía del cambio tecnológico, propiciando el crecimiento económico sustentable e inclusivo. Por tal motivo, el reto más importante que tienen los REC por delante es mejorar los vínculos con el resto del aparato productivo nacional de manera de externalizar los beneficios productivos y las capacidades aprendidas.

I.2: Cuestiones conceptuales de los REC, definición y medición estadística

De acuerdo con la teoría económica, la forma en la cual un país se inserta en la economía mundial determinará la tasa de crecimiento de su economía y, por lo tanto, las posibilidades de desarrollo en el largo plazo. La mayoría de los Países en Desarrollo (PED), especialmente los asiáticos⁵, han incorporado a la batería de políticas económicas que conforman sus estrategias de desarrollo productivo, la utilización de los REC como instrumento de fomento a las exportaciones y atracción de IED.

⁵ El papel que los REC han jugado en los programas de desarrollo de los países asiáticos ha sido muy reconocido en la literatura especializada, gracias al éxito que los mismos han tenido primero dentro de los denominados tigres asiáticos, especialmente Vietnam y Malasia, y recientemente en China. Véase Narula (2002) y Nolan y Pack (2003).

Ahora bien, ¿Qué es un REC? ¿Cuáles son las características principales que los definen? ¿Qué objetivos se plantean? ¿Qué tipos de REC se pueden encontrar? ¿Cómo funcionan? ¿Cómo se relacionan con la economía local? ¿Qué tratamiento estadístico reciben? En esta sección brindaremos algunos conceptos generales para definir nuestro objeto de estudio.

1.2.a: Tipos de REC

Un REC se puede definir ampliamente como toda herramienta de política pública que, a través de leyes o medidas especiales, cree dentro de un país un ambiente de negocios diferenciado para: 1) una zona geográfica específica; 2) un sector particular; 3) una empresa individual y/o un conjunto de empresas perteneciente/es a un sector considerado estratégico para el desarrollo nacional (Granados, 2005). Con ellos se busca principalmente atraer inversiones extranjeras orientadas a la producción de bienes industriales que posteriormente se exporten. En particular se busca atraer empresas transnacionales (ET), que al estar insertas en las cadenas globales de valor (CGV), favorecen el alcance del doble objetivo de mejorar la cuenta capital y la cuenta corriente de la balanza de pagos, ya que las ET son los actores principales de la IED y, paralelamente, terminan movilizándolo a través de sus operaciones transnacionales gran parte del comercio internacional de los países en los que se radican.

Bajo ciertas condiciones, además de atraer inversiones e incrementar exportaciones, los REC pueden actuar como herramientas eficaces para el alcance de otros objetivos de política como: la diversificación y sofisticación de exportaciones; la creación de empleo; el aumento del ingreso de divisas; la promoción de la innovación a través de la transferencia de tecnologías y conocimiento; el fomento de polos desarrollo en regiones relativamente más atrasadas o en zonas geográfica consideradas estratégicas desde otros puntos de vista no económicos; e incluso como estrategias de reformas económicas graduales.

Generalmente el instrumento se pone en práctica a través de leyes nacionales que establecen como incentivo mayoritario la exención o reducción de impuestos al comercio exterior, aunque los incentivos no se reducen solo a ello y pueden extenderse a algunas de las siguientes formas:

- **Aduaneras**: exoneración del pago de impuestos a importación de materias primas, insumos intermedios y maquinaria y equipo; simplificación de trámites aduaneros, etc.
- **Monetaria/Cambiaria**: libertad en el manejo de divisas (giro de utilidades sin restricciones, libertad cambiaria, etc).

- Fiscal: exención o reducción de impuestos o tasas sobre la renta, nacionales, municipales, etc.
- Infraestructura: puertos, aeropuertos, carreteras, provisión de servicios básicos como electricidad, agua, saneamiento, etc.
- Condiciones favorables para la inversión: simplificación de trámites para creación e instalación de empresas, regulación flexible, etc.
- Laboral: exención de impuestos a la seguridad social, subsidios, y otras flexibilidades en función de la capacitación del personal, etc.

Las diferentes combinaciones de objetivos, formas, criterios e incentivos que estos esquemas otorgan; dan lugar a que, en la extensa literatura sobre ellos, los encontremos bajo una gran variedad de denominaciones: zonas libres, zonas de libre comercio, zonas libres de exportación, zonas libres económicas, zonas aduaneras especiales, zonas económicas especiales, zonas libres industriales, zonas especiales de procesamiento de exportaciones, zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas industriales, zonas francas comerciales, maquiladoras⁶, recintos fiscalizados o depósitos de perfeccionamiento activo, fábricas libres de aranceles, zonas fiscalizadas, zonas industriales, etc. En este trabajo utilizaremos la categoría de REC para agregar, de forma genérica, las distintas modalidades que pueden existir en la práctica entre las que encontramos todo tipo de regímenes que ofrecen apoyos especiales a sus beneficiarios.

Según Granados (2005), los REC podrían clasificarse según varios criterios:

- el destino de la producción (mercado interno o externo);
- el tipo de actividad económica (comercialización o procesamiento);
- el alcance de sus actividades (generales o subzonas);
- el sector económico (mercancías o servicios).

Esta clasificación no puede ser tomada como taxativa, ya que no sólo los conceptos varían en el tiempo y entre países, sino que además las legislaciones nacionales

⁶ Las industrias maquiladoras de exportación suelen instalarse dentro de zonas francas y realizar sus actividades al amparo de este REC con el fin de obtener los beneficios que este otorga. Por ello es que ambos conceptos están estrechamente vinculados (CEPAL, 2011). Sin embargo, la maquila puede ser estrictamente definida como un servicio de ensamblaje prestado a través de un contrato legal, por un contratista local que procesa o transforma que las materias primas importadas suministradas por un contratante extranjero, por lo general dueño de los insumos para la producción. En el suministro de estos servicios, es muy importante considerar este último punto, ya que implica que no existe traspaso de propiedad de los insumos transformados. Las empresas dedicadas al suministro de estos servicios pueden ubicarse tanto dentro de una zona franca como fuera de ella, no obstante en la mayoría de los casos operan bajo algún REC (ZF o PA) de manera de maximizar la rentabilidad de su actividad. Este modo de producción ha sido muy difundido dentro de la industria de textiles y confección de prendas de vestir centroamericana, que no solo goza de las ventajas competitivas brindadas por los REC, sino que además suelen pagar menores salarios que aquellas industrias nacionales que no operan bajo un REC.

permiten que un único REC pueda adoptar uno o combinar simultáneamente varios de estos criterios de clasificación⁷.

La clasificación por destino de la producción explica la localización geográfica, las condiciones y los instrumentos de control que posee el REC. Aunque la mayor parte de los REC tienen como destino de su producción la exportación, existe un tipo de régimen denominado zonas aduaneras especiales, que actúan como zonas francas de importación puesto que destinan los bienes producidos o comercializados sin restricciones al mercado interno. Éstas se crean para promover la actividad económica en una región estratégica del territorio que por cierto aislamiento geográfico no son atractivas para la rentabilidad privada y, por lo tanto, para la localización espontánea de inversiones (Ramos *et al.*, 2012). Este tipo de REC suele tener sentido económico cuando se ubican en países con mercados internos muy grandes⁸ que funcionan como centros de consumo de los bienes ensamblados en los REC y que además gozan de cierta protección arancelaria frente a la competencia de productores externos.

Por el contrario, los REC orientados al mercado externo disfrutan de cierta naturaleza insular ya que funcionan como enclaves extraterritoriales dentro del territorio económico donde gozan de un ambiente de negocios diferenciado más amigable (en términos regulatorios, aduaneros, cambiarios, arancelarios, tributarios, infraestructurales y de seguridad) del que está vigente en el resto del país y aislado de los frecuentes altibajos en el ambiente de negocios de los países en desarrollo, dándole enormes ventajas frente a sus competidores nacionales.

De todos modos, generalmente los REC pensados para promocionar exportaciones suelen ser en la práctica frecuentemente mixtos, ya que permiten cierto porcentaje de intercambio de los bienes finales o servicios elaborados con el mercado interno (el intercambio de insumos y bienes intermedios está totalmente permitido para fomentar *spillovers* o derrames productivos al resto de la economía). Sin embargo, este intercambio no está del todo liberado ya que existe un riesgo potencial de causar un impacto adverso sobre la industria nacional que produce mercancías idénticas, similares o directamente competidoras con éstas. Por ello suele exigirse el pago de impuestos locales y aranceles a la importación, así como restricciones cuantitativas, dándole un

⁷ Como veremos en el siguiente capítulo, el caso de Costa Rica es paradigmático en este sentido, puesto que su Ley de Zonas Francas permite varios tipos de actividad económica (comercialización, procesamiento, administración, actividades científicas, etc); tanto del sector servicios como bienes; con destino de exportación como internación al mercado interno resignando ciertos beneficios y otros tipos de combinaciones.

⁸ Como Argentina o Brasil, donde sus principales REC (ubicados en Tierra del Fuego y Manaus, respectivamente), basados en el ensamblaje para abastecer mercados internos de mediano tamaño (Granados, 2005).

tratamiento similar a los bienes importados desde el resto del mundo. Es decir, la industria nacional que no produce bajo el amparo de un REC es protegida tanto frente a bienes importados de terceros países como frente a bienes “importados” o “internados” desde los REC.

Las zonas de procesamiento de exportaciones, así como las zonas industriales y las maquilas, permiten la elaboración o transformación de bienes a través del uso de insumos nacionales o importados; mientras que las zonas comerciales o almacenes/depósitos aduaneros solo admiten operaciones⁹ para la preservación o presentación de los productos previo a su envío al exterior. Estas últimas generalmente también ofrecen servicios comerciales o de logística.

Adicionalmente, los REC pueden estar delimitados geográficamente en parques industriales donde se localizan múltiples empresas o aplicarse a cualquier empresa o conjunto de empresas distribuidas en subzonas dentro del territorio económico, independientemente de su localización.

En las últimas décadas, las legislaciones nacionales han permitido el funcionamiento bajo REC de empresas de servicios, permitiendo diversificar exportaciones desde bienes a otro tipo de servicios globales muy demandados desde el avance de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)¹⁰, tales como: contratación externa de procesos (BPO, business process outsourcing); externalización de procesos de conocimiento (KPO: knowledge process outsourcing); centros de llamadas (Call Center); servicios de gestión interna (Back Office) o nuevos nichos de turismo (CEPAL, 2011). Esta transformación de la actividad de los REC ha tenido especial éxito en Costa Rica (Padilla, 2008b).

Los REC que gozan de mayor reconocimiento en Centroamérica son las Zonas Francas (ZF) o Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) y los regímenes de admisión temporal para perfeccionamiento activo (PA) o pasivo (PP). Definimos a las ZPE como toda área delimitada dentro del territorio de un Estado en la que rige una regulación económica distinta a la vigente en el resto del país (Ramos *et al.*, 2012). En otras palabras, gozan de cierta extraterritorialidad en materia aduanal, comercial, tributario, donde el marco regulatorio es mucho más liberal que el vigente en el resto del territorio nacional (CEPAL, 2011). Los regímenes de admisión temporal, también establecen un espacio diferenciado de incentivos con respecto al resto del territorio pero con varias

⁹ Almacenamiento, empaquetado, prueba, etiquetado, limpieza, mezcla, reacondicionamiento para el transporte o para el procesamiento.

¹⁰ La diversificación desde bienes a servicios queda fuera del alcance de este trabajo.

distinciones. Por un lado, no se les exige circunscribirse en un área geográfica específica, sino que sus empresas beneficiarias pueden desarrollar su actividad económica desde cualquier parte del territorio. No obstante, el alcance de dichos beneficios es mucho más limitado, ya que solamente eximen a los beneficiarios de los derechos aduaneros de insumos intermedios que se utilicen en su procesamiento interno para su posterior reexportación obligatoria en el corto plazo¹¹. Finalmente, estos dispositivos se utilizan para fines más específicos de promoción de exportaciones no tradicionales. Es decir, que su aplicación puede hacerse en actividades o sectores específicos, al margen de la existencia de una zona delimitada.

1.2.b: Tratamiento estadístico de los REC

Según manual de Estadísticas de Comercio Internacional de Mercancías (ECIM, rev.3), elaborado por las Naciones Unidas (ONU, 2012), las autoridades estadísticas de un país deben registrar como flujos de comercio internacional, a todos los movimientos transfronterizos de bienes físicos entre territorios económicos independientes, contabilizando como exportaciones nacionales a aquellos movimientos que añaden recursos materiales al territorio económico de un país y como importaciones extranjeras a aquellas que los sustraen. En dicha definición, es clave el concepto de **traspaso de fronteras** del territorio económico, ya que lo diferencia de otras formas de registro estadístico que no se definen de acuerdo a la existencia de movimientos transfronterizos¹². Para comprender, en consecuencia cuáles flujos se deben incluir o excluir de las estadísticas de comercio internacional debemos considerar primero qué elementos componen el territorio económico de un país.

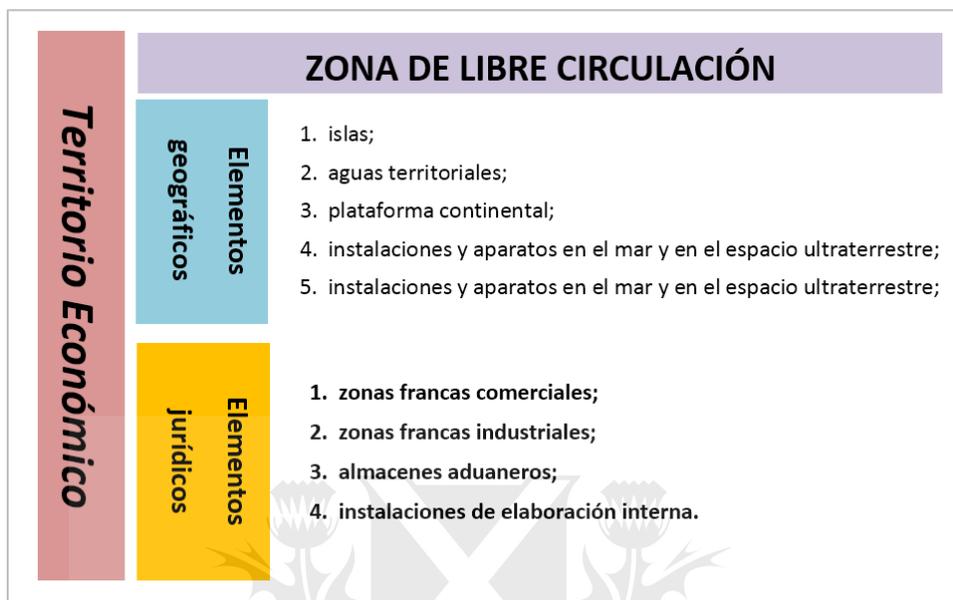
El territorio económico de un país se define como una extensión territorial, no necesariamente contigua, sometida al control económico eficaz de un único gobierno que está formada por elementos geográficos y jurídicos (Cuadro I.1), además del área donde

¹¹ Algunas legislaciones nacionales permiten dos modalidades, una donde para gozar de beneficios se exige que el destino de la producción sea en su totalidad la reexportación y en otra, donde se permite que una parte de la elaboración tenga como fin el mercado interno aunque descontando los incentivos otorgados. Véase regulación de Costa Rica en capítulo II.

¹² La metodología de registro del Manual de Balanza de Pagos (MBP) del Fondo Monetario Internacional (FMI), define otra forma de medición del comercio internacional de mercancías en función del **traspaso de propiedad entre residentes y no residentes de una economía**. Así, las exportaciones son aquellos bienes o servicios que un residente le vende a un no residente de una economía, y las importaciones a la inversa, son aquellos bienes y servicios que un residente le compra a un no residente. Este criterio de registro distinto según cada metodología, determina la inclusión o exclusión de determinados flujos de comercio en la recopilación de estadísticas, lo que puede ser muy importante en determinados casos. Por ejemplo, de acuerdo a ECIM, los bienes en tránsito o las exportaciones netas de comercio triangular se excluyen puesto que no añaden valor a una economía, mientras que en el caso de MBP se excluye el comercio intra-firma puesto que las filiales son consideradas un mismo residente cuando las ECIM lo incluye siempre y cuando haya traspaso de frontera.

las mercancías circulan libremente sin estar sujetas a controles de la autoridad aduanera denominada Zona de Libre Circulación (ZLC).

Cuadro I.1: Elementos del territorio económico de un país



Fuente: Elaboración propia en base a sexto MBP del FMI.

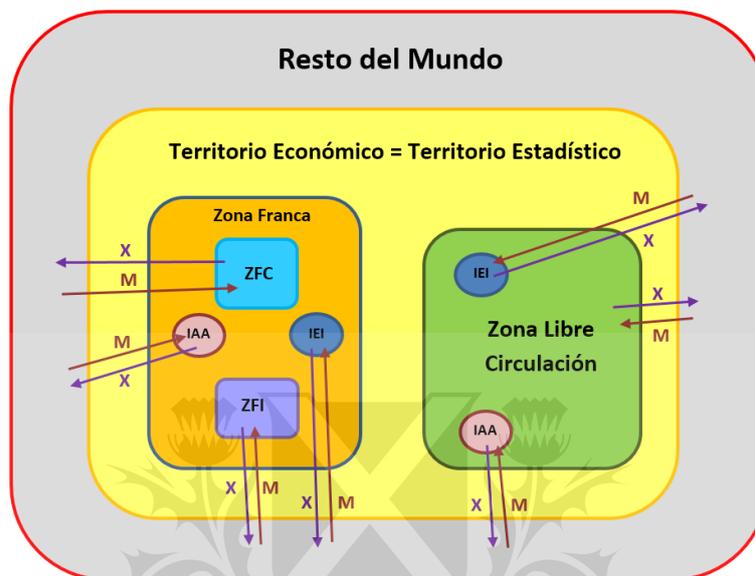
Nota: El territorio económico excluye a los organismos internacionales y a los enclaves de otros gobiernos ubicados en el territorio del país en cuestión.

Los elementos jurídicos se corresponden con los REC, donde se definen cuatro tipos de modalidades distintas. Así, los REC son una parte del territorio económico del país que está fuera del área donde ejerce control la autoridad aduanera (territorio aduanero) y, por lo tanto, en ellos se permite la importación y exportación de mercancías en forma libre de aranceles y otros derechos de importación y exportación. Es decir, que funcionan como enclaves dentro del territorio económico, gozando de cierta extraterritorialidad en materia impositiva. Como veremos más adelante, los REC pueden o no formar parte del territorio estadístico.

El sistema comercial que posee un país depende de cuáles sean los elementos del territorio económico sobre los cuales la autoridad estadística recopile información comercial. Si las autoridades estadísticas miden todos los elementos del territorio económico entonces el sistema de comercio se define como Sistema Comercial General (SCG). El SCG registra todas las exportaciones e importaciones generales desde/hacia cada elemento del territorio estadístico (igual al económico) hacia/desde el resto del mundo (Cuadro I.2). La Zona Franca es un área geográfica dentro del territorio económico que está sujeta a un tratamiento aduanero distinto al que está sometido la ZLC, puesto que las empresas que se circunscriban a estos REC reciben beneficios

tributarios diferenciales. Asimismo, otros tipos de REC como las Instalaciones para Elaboración Interna (IEI)¹³ y las Instalaciones para Almacenamiento Aduanero (IAA)¹⁴, pueden ubicarse en cualquier parte del territorio económico, ya sean las ZF como la ZLC, recibiendo de todas formas los incentivos establecidos en la ley.

Cuadro I.2: Sistema Comercial General



Fuente: Elaboración propia en base a sexto Manual de Balanza de Pagos (MBP6) del FMI (2009).
 Nota: las abreviaturas utilizadas son las siguientes: Zonas Francas Industriales (ZFI), Zonas Francas Comerciales (ZFC), Instalaciones para Elaboración Interna (IEI), Instalaciones para Almacenamiento Aduanero (IAA), Importaciones (M, incluye reimportaciones); Exportaciones (X, incluye reexportaciones).

Las autoridades estadísticas deben medir todos los flujos que entran y salen de cada elemento del territorio, es decir que las exportaciones registradas por el SCG se originan en la ZLC, las IEI, las ZFI, las ZFC y las IAI y se dirigen al resto del mundo. Las importaciones contabilizadas en el SCG se originan en el resto del mundo o el tránsito aduanero, ingresan a la ZLC, las IEI, las ZFI, las IEI y las ZFI. Dado que en el SCG, la ZLC y los REC están dentro del mismo territorio estadístico, **no se registran como flujos de comercio exterior las transacciones entre sí**. No obstante, es posible que existan registros administrativos de dichas operaciones (Ramos *et al.*, 2015).

El esquema del SCG es un esquema teórico que se utiliza para conceptualizar cuál sería

¹³ Una instalación de este tipo puede ser cualquiera en la que las mercancías pueden estar exentas condicionalmente del pago de impuestos y derechos de importación. Esas mercancías deben estar destinadas a su exportación dentro de un período determinado tras haber sido sometidas a manufactura o elaboración. Según los reglamentos aduaneros, las instalaciones de elaboración interna pueden ser zonas especialmente designadas o cualquier instalación, siempre que se cumplan las otras condiciones para la elaboración interna (ONU, 2012). Los regímenes de admisión temporal como perfeccionamiento activo o devolutivo de derechos caen en esta categoría.

¹⁴ Lugares designados donde las mercancías importadas en el país de conformidad con el procedimiento de almacenamiento en régimen aduanero se almacenan bajo control aduanero sin pago de derechos e impuestos de importación (ONU, 2012).

el esquema perfecto de medición estadística de los flujos de comercio. Los países no suelen tener la capacidad para medir los flujos que generan todos los elementos del territorio económico, por lo que suelen ponerse en práctica sistemas comerciales imperfectos que dejan afuera del territorio estadístico alguno de los elementos jurídicos y los consideran elementos extraterritoriales, como si fueran terceros países¹⁵, contabilizando en consecuencia los flujos comerciales registrados entre ellos.

I.3: La estrategia de inserción internacional en Centroamérica basada en los REC

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han sido pioneros en el mundo en la adopción de REC y en muchos casos¹⁶ su implementación ha precedido a la integración regional como herramienta de política comercial (SELA, 2012). Si bien, los REC surgen y se difunden de manera generalizada, durante las décadas del '60 y '70, su actividad recién toma impulso considerable a partir de las décadas del '80 y '90, de la mano de las reformas económicas impulsadas por el neoliberalismo, doctrina económica en boga por aquel entonces. En Centroamérica, los REC adquieren características propias, desempeñando un papel fundamental en sus procesos de desarrollo de las últimas décadas, como dinamizadores de la actividad económica, el comercio internacional y la generación de empleo.

A inicios de la década del '80, la crisis de la deuda marcó el agotamiento de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Los países de la subregión, se vieron obligados a emprender nuevos esfuerzos para mejorar la inserción de sus economías en el mercado mundial. Las presiones generadas sobre la balanza de pagos por la crisis de la deuda externa y la escasez de divisas internacionales, exigían poner en práctica una nueva estrategia que apuntara a revertir el sesgo antiexportador que el aparato productivo exhibía. A tales fines, la promoción de exportaciones se planteaba como eje central del nuevo esquema.

La nueva estrategia apuntó a implementar mecanismos que le facilitaran al sector privado la exploración de exportaciones no tradicionales y de nuevos mercados, con el fin de

¹⁵ Así, pueden encontrarse casos donde se registra como comercio internacional, los flujos generados entre los REC y la ZLC, cuando en realidad son elementos que forman parte de un mismo territorio económico, aunque no estadístico. Estos sistemas estadísticos imperfectos, el ECIM (ONU, 2012) los denomina Sistema Comercial Especial y aparecen en dos formas, estricto y ampliado. En países como Panamá, Colombia, Uruguay, Argentina o Brasil, se aplican algunas de estas modalidades.

¹⁶ Colombia y Uruguay, dos países de la región cuyos esquemas son considerados exitosos y prioritarios por sus gobiernos ya que aportan un porcentaje importante a las exportaciones totales de sus economías, registran sus primeras regulaciones en los años 1958 y 1949, respectivamente. La zona franca de Colón en Panamá inició sus actividades en 1948. La industria maquiladora en México, es la base del aparato productivo de su economía y si bien se ha fortalecido a partir del establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el régimen había sido concebido con anterioridad con la instrumentación del Programa de Industrialización de la Frontera Norte en 1965. Por el contrario, en los países asiáticos, las zonas de procesamiento de exportaciones son más contemporáneas. China crea cinco Zonas Económicas Especiales (ZEE) en los años ochenta y Malasia dicta la principal norma que las regula conocida como la "Free Zones Act" en 1990.

diversificar la estructura productiva, muy dependiente del sector primario. Así, se puso en marcha un proceso de apertura económica basado en la liberalización comercial unilateral y recíproca (bilateral y regionalmente) con el fin de mejorar condiciones de acceso a mercados externos. No obstante, la simple liberalización comercial no bastaba para generar capacidades productivas que desarrollaran una nueva oferta exportable competitiva, en condiciones de adaptar los bienes producidos a los requerimientos de la demanda en los mercados internacionales y competir en el mercado global en base a mejoras de productividad, innovación y diferenciación de sus bienes exportables. La urgencia de revertir el sesgo antiexportador, planteaba la necesidad de atraer IED que aporte capitales y cree capacidades orientadas a la exportación (CEPAL, 2011).

Así, la batería de políticas instrumentadas bajo la liberalización y apertura económica se complementó con la implementación de políticas puntuales de promoción de exportaciones, por dos canales: 1) políticas generales de fomento a las exportaciones que otorgaban incentivos fiscales relacionados con requisitos de exportación bajo las formas de exoneraciones fiscales y subsidios directos a empresas ubicadas en cualquier parte del territorio del país; y 2) establecimiento de ZF o ZPE, un tipo especial de REC, que también otorgan incentivos fiscales bajo la modalidad de exenciones impositivas, pero cuyos beneficiarios sólo podían ser aquellos que cumplan con los requisitos específicos que el REC establecía.

Si bien los esquemas de ZF no discriminan legalmente a los beneficiarios según el origen del capital invertido (nacional o extranjero) fueron armados de forma tal, que favorecían el establecimiento de empresas netamente exportadoras en áreas geográficamente delimitadas dentro del territorio determinado de un país, que operan bajo una normativa especial en materia fiscal y aduanera. Los esquemas estaban armados para que empresas, de cualquier origen, se instalarán en las áreas específicas y dirigieran su producción al mercado externo ya que, en su forma inicial, otorgaban incentivos condicionados al desempeño exportador y restringían la venta al mercado interno. Esta orientación hacia el mercado externo¹⁷ naturalmente beneficiaba a las ET, quienes mejor encajaban con el perfil requerido para operar en las ZF.

De esta manera, mediante las ZF, se buscaba puntualmente atraer IED por dos motivos principales (Cubero, 2006):

¹⁷ Además está característica principal, los diferencia notablemente de esquemas de incentivos similares implementados en otros países de ALC, como Argentina o Brasil, donde sus principales REC están orientadas a actividades de ensamblaje para el abastecimiento de sus mercados internos, más grandes en sus tamaños relativos que los de los países centroamericanos (Granados, 2005).

a) está comprobado que las ET poseen una mayor propensión al comercio internacional (proporción de exportaciones e importaciones sobre ventas totales mayor) dada su capacidad para organizar el trabajo a través de fronteras; su inserción dentro de redes internacionales de distribución de productos y recursos; su mayor tamaño que les permite explotar economías de escala; la reducción de costos que implica la integración vertical con sus filiales y el comercio intrafirma; y menores barreras comerciales en sus países de origen (UNCTAD, 1999)

b) Los efectos indirectos que la IED puede generar sobre la propensión a exportar e importar de las empresas locales. Este efecto si bien es nombrado en la literatura, su signo presenta mayor ambigüedad que el efecto anterior. Las ET podrían tanto complementarse como competir con las empresas locales, debiendo analizarse el resultado neto cada caso particular.

Dentro del nuevo esquema de inserción internacional se establecieron diversos incentivos para promover las exportaciones y atraer IED relacionada. Es necesario resaltar que los REC son solo uno de los mecanismos utilizados para cumplir los objetivos planteados. Su grado de alcance y su rápida proliferación durante los '80, los ha convertido en el más importante y en la piedra angular de la estrategia de desarrollo de la subregión ya que satisfacían las prioridades inmediatamente buscadas. Por un lado, como mecanismos de promoción de exportaciones, generaban un ambiente de negocios propicio para que el sector privado incursionara en la venta de bienes no tradicionales dirigidos a satisfacer la demanda de terceros mercados, colaborando con el doble propósito de incrementar y diversificar las exportaciones. Ello alimentaba el ingreso de divisas provenientes de las ventas externas. Por otro lado, los incentivos otorgados promovían el ingreso de IED dirigida a la exportación, incrementando de esta manera el ingreso de capitales fijos que fortalecía la posición de inversión internacional de la balanza de pagos. Así, se suponía que los esquemas establecidos reavivarían la actividad económica, incrementando la producción, generando nuevos puestos de trabajo y, en consecuencia, evitando crear cuellos de botella por la falta de dólares para financiar el proceso.

A partir de la década del '90, comienza un período de auge de los REC como resultado del cambio en la estrategia de internacionalización de las firmas y del impulso que toma la globalización de la mano de las reformas neoliberales del consenso de Washington.

El contexto latinoamericano estaba marcado por la creciente desregulación económica, tanto externa como interna. En el plano multilateral, la liberalización del comercio impulsada por la creación de la OMC en el año 1995, intentó racionalizar las estructuras productivas de las economías latinoamericanas orientando recursos productivos hacia

aquellos sectores donde existían ventajas comparativas. En el plano regional, se registra el comienzo de una segunda ronda liberalizadora del comercio a través de la firma de varios APC regionales y bilaterales¹⁸. Las industrias que durante el esquema anterior habían gozado de protección arancelaria se veían forzadas a transformarse y enfrentarse a la competencia externa¹⁹. En tanto, la liberalización de los movimientos de capital y las correcciones cambiarias facilitaron el ingreso de capitales externos cuya principal función se suponía que fuera la compensación del déficit de ahorro interno.

La liberalización comercial y el progreso tecnológico, instauran una dinámica de producción global, donde crece la estrategia de internacionalización de ET guiada por la finalidad de abaratar costos (búsqueda de eficiencia) que será la que prime en las decisiones de relocalización mundial de las multinacionales (UNCTAD, 2003). Este tipo de IED busca reubicar partes del proceso productivo que son intensivas en el uso de mano de obra hacia países que cuenten con mayor disponibilidad de recursos abundantes y baratos. Distintos PED como Singapur, Irlanda, Rep. Dominicana, China e India (Blömmstrom *et al.*, 2003); han tenido éxito en atraer este tipo de IED a través de la implementación de políticas adecuadas que crean ventajas de eficiencia y competitividad, por medio de la organización de la producción en ZF.

En Centroamérica, la cercanía al mercado de Estados Unidos sumada a los incentivos otorgados por los REC, más otras políticas específicas²⁰ de apoyo a la actividad económica del sector privado, conformaron un paquete integral de mecanismos que crearon ventajas de competitividad y propiciaron un clima de negocios eficaz a la hora de atraer IED. Las ET se instalaron en la subregión para dedicarse a actividades manufactureras, en gran medida bajo el amparo de REC, motivadas por las ventajas ofrecidas de reducción de costos relativos para desarrollar plataformas exportadoras

¹⁸ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se agrupan generalmente bajo el agregado de Centroamérica ya que fueron los signatarios en 1960 del primer APC de la región, la Unión Aduanera denominada Mercado Común Centroamericano (MCCA). Junto con Panamá, los países del MCCA forman el denominado Istmo Centroamericano, formalizado a través de un Tratado de Libre Comercio (TLC) en el año 2002. Previamente, los países del MCCA, firmaron un TLC con la República Dominicana en el año 1998. Dicho TLC fue ampliado en el año 2004 al incluir a Estados Unidos, principal socio comercial que tienen en común todos estos países, en el denominado DR-CAFTA. De esta manera, queda configurada la red de relaciones comerciales entre los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, formalizadas a través de la extensa normativa jurídica establecida por los APC entablados por ellos. Véase Herrero Acosta (2004).

¹⁹ Algunos REC inicialmente pensados estrictamente para la sustitución de importaciones se reorientada hacia el fomento de las exportaciones como es el caso de las zonas francas colombianas, mientras otros logran subsistir bajo la protección del estado como enclaves extraterritoriales como es el caso de las ZF en Tierra del Fuego de Argentina, o Manaus en Brasil (Granados, 2005).

²⁰ El desarrollo institucional y la protección de los derechos de propiedad; un marco normativo que favorezca el ingreso de IED; la flexibilidad del mercado de trabajo y el nivel de desarrollo del capital humano; la disponibilidad de infraestructura física y de telecomunicaciones; las políticas comerciales y la existencia de acuerdos comerciales, completan el conjunto de medidas que dieron inicio a un período de estabilidad económica y política (CEPAL, 2011).

hacia terceros mercados (especialmente Estados Unidos). Así, de acuerdo con la clasificación de estrategias de IED elaborada Dunning (1993), los principales determinantes de la IED que se localiza en Centroamérica combinan la motivación de búsqueda de mercados²¹ y eficiencia²². Esta estrategia fue la predominante en casi todos los países de la subregión dentro del sector de textiles y de confección, a excepción de Panamá (Jenkins *et al.*, 2001).

El patrón de especialización exportador basado en la producción prendas de vestir y confecciones dirigidas a Estados Unidos, no solo se benefició de la exoneración de impuestos a la importación de insumos extranjeros y de la exención de impuestos locales en los países centroamericanos receptores de la IED estadounidense; sino que éstos estímulos se combinaron con otros implementados por el propio gobierno estadounidense: los programas conocidos como “producción compartida” (807/9802) y el otorgamiento de preferencias comerciales unilaterales²³ para el acceso al mercado norteamericano de un grupo seleccionado de bienes finales importados (Mortimore *et al.*, 2001).

De acuerdo con CEPAL (2000), la proliferación de la industria textil y de confección en Centroamérica es resultado de un paquete de instrumentos aplicado por el gobierno estadounidense en defensa de su propia industria textil. Durante los '90, los productos importados desde Asia estaban en constante crecimiento en el mercado de EE.UU., sometiendo a los productores nacionales a fuertes presiones competitivas que amenazaban su supervivencia. En respuesta a ello, el gobierno norteamericano elaboró una estrategia de apoyo a su industria local que no sólo se sustentó en la política comercial (aplicando aranceles elevados y restricciones cuantitativas a los bienes importados dentro del Acuerdo Multifibras, AMF) sino también en el objetivo de fortalecer a las empresas nacionales del vestido ayudándoles a reducir sus costos de producción

²¹ A pesar de que en términos de su PBI las economías centroamericanas son consideradas medianas y, por ende, sus mercados internos no son un factor suficiente para atraer IED; la estrategia de la IED en Centroamérica se encuentra motivada por la búsqueda de mercados, no solo por la ventaja natural que representa la cercanía con el gran centro de consumo de EE.UU., sino también porque los países de la región se han encargado de potenciar esas ventajas consiguiendo acceso preferencial al mercado del principal socio por medio de la firma de APC (UNCTAD, 1998).

²² Según Cubero (2006), la búsqueda de eficiencia como determinante de la IED localizada en Centroamérica, no sólo hace referencia al interés en la mano de obra barata, sino también en su relación con su productividad. Es decir que un factor clave en su motivación también responde a la existencia de infraestructura física, económica e institucional que permita hacer uso del recurso laboral de forma eficiente.

²³ Estas fueron concretadas a través de la promulgación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) en 1984 y la posterior Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (CBTPA) en el año 2000. Actualmente el comercio a través de estas preferencias se registra bajo los códigos arancelarios 9802.00.8068, 9802.00.8015 y 9802.00.8044 del sistema armonizado 9820, correspondientes a prendas de vestir ensambladas a partir de tela producida en cualquier país pero cortada en EE.UU.; ropa confeccionada con tela elaborada y cortada en EE.UU. y ropa ensamblada a partir de tela cortada en EE.UU. e hilaza estadounidense (Padilla *et al.*, 2008a).

por medio de la internacionalización de las etapas de la cadena productiva intensivas en el uso de mano de obra (el ensamblaje) hacia países con menores costos salariales (México y los países de la ICC). De esta manera, se levantó una estrategia para elevar la competitividad de las empresas nativas que se basaba en dos mecanismos: 1) el mecanismo de producción compartida, según el cual éstas mantenían las etapas de diseño y desarrollo, manufactura de uso intensivo de capital y actividades relacionadas con la comercialización y trasladaban el ensamblaje de la prenda de vestir a terceros países con menores salarios; 2) luego se exoneraban del pago al valor agregado y de la tasa de tramitación aduanera al contenido nacional (insumos fabricados en EE.UU. que transformarían posteriormente en bienes finales) de las importaciones desde países donde se habían ensamblado en virtud de la producción compartida; es decir, solo pagaban éstos impuestos por el valor agregado en el extranjero (salarios). Adicionalmente, en la segunda mitad de la década del '80, se otorgó acceso preferencial (aranceles reducidos y mayores contingentes) a prendas de vestir provenientes de México y la ICC, bajo la condición de que éstas hayan sido confeccionadas a partir de tela elaborada y cortada íntegramente en EE.UU.²⁴. Posteriormente a este paquete de estímulos se le suman las preferencias arancelarias otorgadas mediante los APC. En 1994, con la firma del TLCAN, México recibió ventajas por sobre el resto de la subregión, las cuales solo se lograrán equiparar más adelante en 2004 con la firma del RD-CAFTA (Tratado de Libre Comercio de República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, por sus siglas en inglés).

De esta manera, la industria de textiles y confección, recibió estímulos extraordinarios que otras industrias no recibían, por parte no sólo de los países de América Central sino del mismo gobierno estadounidense, persiguiendo su propio interés nacional. Todo el esquema motivó la difusión de la maquila como tipo de REC más utilizado, ya que el mismo es un contrato de servicio por la etapa de confección de la prenda realizada por la mano de obra barata centroamericana, donde las subsidiarias o subcontratistas de las empresas norteamericanas ni siquiera son propietarios de los insumos importados transformados, ni del capital físico utilizado para ello (equipo y maquinaria, inmuebles, etc). Esta estrategia fue un éxito para las empresas norteamericanas, que lograron recuperarse a través de ella de las pérdidas de mercado sufridas por la competencia asiática. Sin embargo, para la región centroamericana no fue tan así (Mortimore *et al.*, 2001). En efecto, fue positivo en tanto y en cuanto permitió mejorar su competitividad

²⁴ Algunas empresas beneficiarias de los REC, prefieren no hacer uso de estos beneficios de acceso al mercado norteamericano, ya que prefieren utilizar insumos asiáticos más baratos y luego pagar el arancel de entrada, que usar tela cortada en EE.UU. Esto sucede especialmente en ET de capital asiático abundantes en Nicaragua. Es decir, hay empresas que a pesar de existir incentivos múltiples beneficios, por razones de costos solo se benefician de los otorgados por los REC. Los que hacen uso de estos múltiples beneficios son especialmente las oriundas de Norteamérica (Padilla *et al.*, 2008).

internacional y abrir el camino a los países de la región a profundizar sus procesos de industrialización; sin embargo todo el mecanismo estaba pensado de forma tal que obstruía las externalidades positivas pecuniarias (verticales como venta de insumos o encadenamientos interindustriales) o puras como los efectos de derrame (*spillovers*) sobre el aparato productivo nacional que los gobiernos locales esperaban que los REC trajeran. Así, el valor agregado localmente era bajo, no sólo porque el contenido tecnológico agregado por la industria textil y de confección de prendas de vestir es bajo en comparación con otros sectores; sino porque la condición de ensamblar insumos importados desde EE.UU. a las que estaban sujetas las preferencias de acceso otorgadas por los mecanismos estadounidenses, restringían aún más el contenido nacional que se podía agregar localmente a las manufacturas elaboradas.

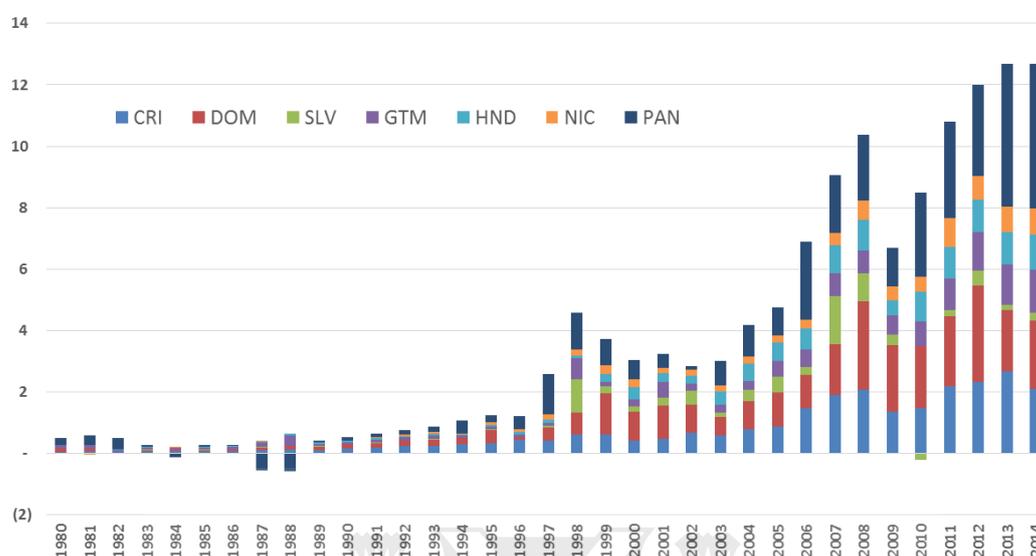
Esta es una de las características centrales que diferencia los REC centroamericanos de los asiáticos, dónde los REC lograron crear una industrial local basada en insumos nacionales sobre los cuales sustentarse y crecer hacia otras ramas de producción. También, cómo veremos más adelante, es uno de los motivos de fondo que marca las diferencias entre El Salvador y Costa Rica en sus procesos de industrialización en base a REC. Básicamente el primero no logró hacer el *upgrading* desde el sector de textiles y vestidos de bajo contenido nacional y tecnológico, hacia otras ramas de producción más intensivas en el uso de capital y recursos humanos de alta capacitación cómo sí logró hacer Costa Rica.

La competencia entre los países de la subregión por atraer IED orientada a la exportación, generó una guerra de incentivos que impulsó la eliminación de barreras a la IED, cuantiosos sacrificios de recaudación fiscal, liberalización de accesos a mercados, desregulación de la actividad económica y flexibilización de normas laborales y ambientales. La misma en el corto plazo, genera el riesgo de conducir a los países a una situación denominada '*Race to the Bottom*' o carrera hacia el piso (CEPAL 2011), donde la reducción de estándares especialmente en materia laboral y ambiental pueden ser peligrosos.

En la década del '80, el ingreso de IED en la región, alcanzó una expansión promedio anual de 5% (Gráfico I.2). En 1997, año en que la empresa multinacional fabricante de microprocesadores INTEL empieza a operar en Costa Rica, tiene lugar un quiebre estructural que lleva el promedio de crecimiento anual durante la década del '90 a una tasa de 25%, 15 p.p. superior a la década anterior. Los países que reciben mayores flujos de IED son Panamá, Costa Rica y Rep. Dominicana.

Gráfico I.2: Flujos entrantes de IED en Centroamérica, por país receptor

(Miles de Millones de US\$, 1980-2014)



Fuente: UNCTADstats

Además de su reconocimiento como fuentes genuinas de generación de empleo y de divisas, dinamizadores de la actividad económica, catalizadores de la inversión y como polos de desarrollo productivo e industrial, los REC suelen ser reconocidos casi incuestionablemente por sus resultados positivos en materia comercial (SELA, 2012). Entre sus logros se mencionan su rol dinamizador de las exportaciones regionales, no sólo incrementando su volumen (cantidad) sino también ampliando, mejorando y diversificando la oferta exportable (calidad). Sostenidos en el tiempo, la actividad de los REC contribuye a generar capacidades claves de las cuales depende la bondad de la inserción internacional de un país (la capacidad de sostener dinámicamente ventajas competitivas con la capacidad de innovación), que en el largo plazo generan efectos acumulativos de signo positivo (Ramos *et al.*, 2012), tales como cambios en la productividad inducidos por innovación, desarrollo de redes de proveedores, mejoramiento de la dotación tecnológica (no sólo física sino también por medio del aprendizaje de la fuerza laboral).

A pesar de los apoyos capitalizados, los REC no están exentos de críticas. Quizás la más significativa de ellas apunta a su funcionamiento como enclaves dentro del territorio económico de un país, aislados del clima de negocios que rige para el resto del sector privado local. Es cierto que por definición los REC son regímenes de **excepción** que establecen áreas geográficas dentro del territorio de un estado donde está vigente una regulación económica mucho más liberal y beneficiosa que en el resto del país. Ahora

bien, desde un inicio fueron pensados como una ***solución transitoria*** a un problema de naturaleza estructural de las economías de la región (Granados, 2005). A través de la batería de incentivos instrumentada, se suponía que no sólo tuvieran lugar los efectos casi directos sobre el crecimiento económico que se alcanzan ante el recibimiento de cualquier tipo de IED²⁵; sino además efectos positivos de segundo orden²⁶ sobre las empresas domésticas (UNCTAD, 2001) que estrechen los vínculos entre la economía local y las empresas beneficiarias de los REC. Es decir, que al cabo de un tiempo el aparato productivo nacional incorporara las capacidades tecnológicas y de conocimiento transferidas por las ET, fortalecieran los vínculos entre ellos y se generara una dinámica retroalimentativa autónoma. Como resultado, el aparato productivo doméstico exhibiría mayor grado mayor de diversificación industrial (Madani, 1999; Farole y Akinci, 2011).

Sin embargo, la evidencia empírica no es robusta en este sentido y más bien demuestra que los REC realizan su actividad industrial de manera aislada, generando ligamentos débiles con el resto del aparato productivo nacional (Jenkins *et al.*, 2001; Martínez Piva *et al.*, 2011; CEPAL, 2008b). Como consecuencia de esta debilidad de los REC, se desprenden otras críticas que apuntan al reducido impacto que los esquemas de incentivos han tenido en como catalizadores del desarrollo industrial. Lo cierto es que el éxito en la capacidad de diversificar la actividad productiva y generar avances hacia actividades que generan mayor valor agregado varía en los distintos países de la región. Costa Rica y Rep. Dominicana se mencionan como países que han avanzado en la esta dirección mientras que en el resto queda mucho camino por recorrer (Padilla *et al.*, 2007; SELA, 2012).

Una segunda crítica de contundente relevancia está relacionada con el costo fiscal que los países de la región tienen que afrontar para sostener el funcionamiento de los REC. El sacrificio de ingresos fiscales que implica su funcionamiento, sumado al costo de diseñar, construir, administrar y controlar que no haya abusos, han llevado a muchos especialistas a cuestionar que el saldo neto entre el costo y beneficio de los REC tenga un signo positivo (Jayanthakumaran, 2003 y Monge González *et al.*, 2005)²⁷. Los debates con

²⁵ Impulsados por la mayor propensión al comercio internacional, la mayor productividad de las empresas, los efectos sobre la inversión fija, el mercado laboral (capital humano, empleo y salarios), etc. (Cubero, 2006).

²⁶ Como externalidades pecuniarias verticales dadas por la venta de insumos (comercio interindustrial) entre la multinacional y sus proveedoras locales (Görg y Strobl, 2004); surgimiento de aglomeraciones industriales o “clusters” (Rodríguez-Clare, 2007); externalidades puras como los efectos de derrame o “spillovers” (Blomström y Kokko, 1998) por medio de cuatro canales: 1) aprendizaje o imitación, 2) rotación del personal, 3) competencia y 4) encadenamientos productivos; que estimulen las exportaciones de empresas locales y que propicien nuevas capacidades tecnológicas.

²⁷ El incentivo fiscal que mayor debate ha provocado es la exención del impuesto a la renta. Los principales críticos argumentan que resulta contradictorio, regresivo y discriminatorio para las empresas locales, que los sectores más dinámicos de las economías centroamericanas (las ET amparadas en los REC) gocen de

argumentos a favor y en contra del balance positivo de los REC, ponen sobre la mesa la necesidad de tener en cuenta no solo el impacto positivo que generan en la atracción de IED y promoción de exportaciones, sino el costo que representan para las finanzas públicas frente a otros instrumentos de política de desarrollo productivo que no implican sacrificios fiscales de tal envergadura. Asimismo señalan que los incentivos fiscales no son los únicos determinantes de la atracción de IED para exportación, existiendo otros factores que determinan la posición competitiva internacional de los REC (Granados, 2005).

Finalmente, se han escuchado también argumentos en contra de los REC que giran en torno a la precarización laboral; el no respeto de las normas ambientales vigentes en los países; la inhibición de reformas económicas de alcance nacional; etc (OIT, 2003; Madani *et al.*, 1999; Farole *et al.*, 2011; Milberg *et al.*, 2008).

A partir del siglo XXI, la explosión de las TICs han impulsado el crecimiento exponencial de los servicios y la IED dirigida a dicho sector (UNCTAD, 2004). En Centroamérica, lo anterior sumado a diversos factores exógenos, han motivado un cambio estructural en el patrón de especialización de la subregión, que se refleja en la estructura sectorial de las exportaciones de la subregión: el sector de servicios²⁸ gana participación sobre el sector de manufacturas, en particular el tradicional sector de textiles y confección (Padilla *et al.*, 2008a). Entre los factores externos se mencionan: la competencia de China e India, que desgastan las ventajas comparativas estáticas de mano de obra a bajo costo; la entrada en vigencia del ATV de la OMC en el año 2005; la caída de la demanda que tuvo lugar tras la crisis económica que arremetió la economía mundial en el año 2009 y las reformas a los esquemas de promoción de exportaciones (REC y otros) a los que los debieron someterse los países de la subregión como resultado del fin de las prórrogas otorgadas por la OMC al cumplimiento del ASMC, que los obligó a eliminar todo incentivo sujeto a requisitos de exportación que existiera en las respectivas legislaciones nacionales. Dentro del frente interno, las apreciaciones de los tipos de cambio o el encarecimiento de los factores de producción también han ejercido una influencia negativa sobre la actividad de los REC.

exenciones impositivas y demanden inversiones públicas en infraestructura cuando ni siquiera contribuyen a la recaudación pública que las financian (CEPAL, 2011).

²⁸ En Centroamérica, este fenómeno de alcance mundial se plasmó especialmente en el crecimiento del turismo (nuevos nichos como turismo ecológico), los servicios financieros y de nuevos servicios empresariales tales como: los centros de llamadas (call centers), BPO, KPO y servicios de gestión Interna (Back Office) (CEPAL, 2010).

En este trabajo, nos centraremos en la evaluación del desempeño comercial de los REC centroamericanos, precisamente bajo este contexto de pérdida de impulso de los estímulos y cómo ello afecta su funcionamiento.

II. MARCO REGULATORIO DE LOS REC

El papel que los REC centroamericanos han jugado en las estrategias de desarrollo de sus países ha quedado plasmado en la experiencia atravesada. Independientemente de la eficacia que los REC han tenido como instrumentos para lograr los objetivos propuestos, no cabe duda que han servido como medio para promocionar exportaciones, atraer inversiones, generar empleo y mejorar la afluencia de dólares. Sin embargo, existen fuertes presiones desde los marcos regulatorios internacionales y regionales, para dismantelar o transformar estos esquemas de incentivos.

En este capítulo, resumiremos brevemente los principales conflictos y desafíos que los marcos regulatorios internacionales les plantean, en el plano jurídico, a los países de la región. No pretendemos hacer un estudio detallado de las legislaciones nacionales y sus incompatibilidades con las normas internacionales que regulan el comercio internacional en general; simplemente buscamos dar cuenta de los cambios de forma que los REC han sufrido en la región, con el fin de considerar posibles incidencias futuras en el comercio que ejercen.

En tal sentido, la primer sección resume la normativa de la OMC que presenta conflictos con los esquemas de incentivos que los REC representan y que los obligó a reformar sus esquemas, diseñando incentivos de nueva generación (UNCTAD, 2012). En las siguientes dos secciones se describen los cambios hechos en las legislaciones nacionales repasando su base jurídica, su evolución, sus condiciones y los principales beneficios otorgados a las empresas adjudicatarias de los REC.

II.1: El régimen Multilaterales de Comercio y los REC

La legislación establecida de promoción de exportaciones y de REC se propuso fundar un esquema de incentivos duros que atacara directamente el sesgo antiexportador del sector industrial centroamericano, incentivando la inversión productiva orientada a las ventas al mercado externo. En este sentido, en la normativa que dio origen a los regímenes de fomento de exportaciones y a los REC, los beneficios otorgados en todos los casos estaban directamente sujetos a requisitos de exportación en el primer caso o se aplicaban únicamente a las empresas siempre y cuando exportaran en el segundo caso.

Los regímenes de fomento de las exportaciones no solo otorgaban a las empresas nacionales exportadoras incentivos fiscales importantes (exención de las cargas a la importación de materias primas, insumos, maquinaria y equipo más impuesto a la renta, entre los más importantes) sino además subsidios directos²⁹ dependiendo del desempeño exportador a empresas nacionales. A partir de la creación de la OMC en 1995, estos instrumentos se tornaron incompatibles con el nuevo marco regulador internacional. Su “ilegalidad” reside en su especificidad en dos sentidos: estaban supeditados exclusivamente a empresas exportadoras y nacionales (discriminando entre empresas de distinto origen del capital) y estaban sujetos al que el destino de la producción fuera la exportación. En consecuencia, durante la década del ‘90 se desmantelaron.

Por su parte los REC también fueron cuestionados por su incompatibilidad con las reglas de la OMC en tanto y en cuanto tenían requisitos de exportación y/o prohibían la venta al mercado interno a las empresas ubicadas en las ZF. Sin embargo, ninguno de los países centroamericanos desmontó sus esquemas de atracción de IED para exportación inmediatamente. Por el contrario, hicieron uso de los períodos de transición contemplados originalmente y todas sus posteriores prórrogas para la entrada en vigor de la total prohibición de los subsidios relacionados con los resultados de exportación (Martínez Piva y Hernández, 2011).

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)³⁰ de la OMC, regula la utilización de subvenciones y reglamenta las medidas que los países puedan adoptar para contrarrestar los efectos de las subvenciones³¹. Para que una herramienta de política aplicada por un estado sea considerada subvención y, por ende, se someta al arbitrio del acuerdo sobre ASMC debe cumplir simultáneamente:

- a) ser una contribución financiera: por activa o por pasiva;
- b) haber sido otorgada por un gobierno u un organismo público;
- c) conferir un beneficio; y
- d) haber sido concedida específicamente.

²⁹ Estos últimos se entregaban en Costa Rica, Rep. Dominicana y Panamá a través del Certificado de Abono Tributario (CAT); en El Salvador existían los certificados de descuento tributario en y en Honduras el Certificado de Fomento a las Exportaciones (CEFEX). (CEPAL, 2011).

³⁰ OMC (s.f.). *Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (“ASMC”)*, Recuperado el 25 de noviembre de 2015, de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm#Top,

³¹ Al amparo del artículo Art. VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de la OMC, cualquier de sus miembros puede iniciar un procedimiento de solución de diferencias en el órgano respectivo en caso de considerar que alguna industria nacional está sufriendo “daños” y perjuicios como consecuencia de importaciones que recibe por parte de otros miembros de la OMC que otorgan subvenciones a la producción de dichos productos. Adicionalmente el país denunciante podría iniciar su propia investigación y defender su industria nativa por medio de la aplicación de “derechos compensatorios” a los productos importados subvencionados que causan perjuicio a los productores locales.

La última condición es la que reviste mayor relevancia puesto que únicamente las subvenciones específicas están sujetas a las disciplinas establecidas en el Acuerdo. Es precisamente esta condición de especificidad (a la exportación) que tenía la normativa nacional de incentivo a las exportaciones tal como estaba establecida en su forma original y que por lo tanto contravendría las disposiciones del ASMC.³²

Una subvención puede ser específica en tres sentidos:

- *Especificidad en cuanto a empresas*: si la autoridad otorgante limita explícitamente el acceso a la subvención a una empresa/as determinadas.
- *Especificidad en cuanto a la rama de producción*: cuando un gobierno otorga subvención a un sector/es específicos sin establecer criterios o condiciones imparciales que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía.
- *Especificidad regional*: subvenciones que se limiten a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada de la jurisdicción de la autoridad otorgante

Es decir que básicamente se prohíben aquellas subvenciones que den un trato preferencial o discriminatorio a algunas empresas o sector o región por sobre otras (e.g. por el origen del capital invertido o por el destino de su producción entre mercado externo e interno). En consecuencia, no serán consideradas subvenciones específicas, aquellas que sean de carácter general o de aplicación horizontal a todas empresas, por todos los niveles de gobierno facultados para hacerlo.

El Acuerdo estipula tres tipos de subvenciones específicas que están sujetas a su regulación:

- Subvenciones prohibidas***: son aquellas cuya concesión está supeditada al:
 - a) logro de determinados requisitos de exportación (“*subvenciones a la exportación*” empleadas en las leyes de promoción de exportaciones)
 - b) la utilización de insumos nacionales con preferencia de los importados (“*subvenciones de contenido nacional*” como las utilizadas en las políticas de sustitución de importaciones).

Ambas categorías están prohibidas puesto que su vigencia impacta directamente en los términos de intercambio a favor del país que aplica los subsidios, distorsionando la asignación de recursos dentro de una economía y, en

³² Es decir, la especificidad a la que estaba sujeto el otorgamiento de los incentivos es considerado por el ASMC como un subsidio directo a la exportación y, por lo tanto, queda prohibido. Véase Martínez Piva, J. M. (2015); Creskoff, S. y Walkenhorst, P. (2009); Granados J. (2005); Alonso, E. (2009); Rodríguez, A. y E. Robles (2003) y Milberg, W. y Amengual, M. (2008).

consecuencia, afecta la libre circulación de mercancías, pudiendo perjudicar a otros miembros de la OMC³³. Asimismo, quedan prohibidos todos los apoyos públicos que sean incompatibles con la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) y con el principio de trato nacional. De verificarse que un miembro aplica subvenciones prohibidas, los miembros afectados pueden impugnar los incentivos a través de un procedimiento acelerado de solución de diferencias.

Dentro de las subvenciones prohibidas a las exportaciones, las más frecuentemente utilizadas por los centroamericanos, previo a la adecuación, eran:

- i. subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación
- ii. La exención, remisión (reembolso o la reducción) o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos³⁴ o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales
- iii. La concesión de deducciones especiales sobre la base de cálculo de los impuestos directos directamente relacionadas con resultados de exportación, superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al consumo interno.
- iv. La exención o remisión (reembolso o la reducción) de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno. Los impuestos indirectos comprenden tributos sobre las ventas, el consumo, el volumen de negocio, el valor añadido, las franquicias, el timbre, las transmisiones y las existencias y equipos, los ajustes fiscales en la frontera.
- v. La exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes o servicios utilizados en la elaboración de productos exportados, cuando sea mayor que la exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada similares que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes y servicios utilizados en la producción de productos similares cuando se venden en el mercado interno; sin embargo, la exención, remisión o aplazamiento, con

³³ Para profundizar en la justificación teórica de la distorsión véase Brander, J. A., & Spencer, B. J. (1985). Para una visión crítica acerca de las motivaciones a la prohibición de los subsidios, véase Chang, H. J. (2002) y Chang, H. J. (2003).

³⁴ Cualquier impuesto sobre las formas de ingresos (los salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones o regalías) y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles.

respecto a los productos exportados, de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores podrá realizarse incluso en el caso de que no exista exención, remisión o aplazamiento respecto de productos similares cuando se venden en el mercado interno, si dichos impuestos indirectos en cascada se aplican a insumos consumidos en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio).

vi. La remisión o la devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado³⁵. Las "cargas a la importación" se entenderán los derechos de aduana, otros derechos y otras cargas fiscales sobre las importaciones. La "remisión o devolución" comprende la exención o el aplazamiento total o parcial de las cargas a la importación.

ii. **subvenciones recurribles:** son aquellas que de demostrarse, podrían causar tres tipos de perjuicios sobre un país miembro:

i. **"Daño"**, causado a una rama de producción de la producción nacional por las importaciones subvencionadas que ingresan al territorio del miembro reclamante.

ii. **"Perjuicio grave"**, es generado por efectos desfavorables (como el desplazamiento de exportaciones del miembro reclamante por parte de otro miembro que concede la subvención, ya sea tanto en el mercado de este último como en terceros países. El perjuicio grave lesiona los intereses de los exportadores no subvencionados.

iii. **"Anulación o menoscabo"** de las ventajas del principio de no discriminación que se otorga formar parte de la OMC. Es decir, este tipo de perjuicio surge de que un país miembro otorgue tratamiento preferencial (trato nacional) sus productores locales mediante subvenciones internas que al discriminar a los productores extranjeros en el otorgamiento de dicho beneficio, le ocasionan un perjuicio a la hora de competir en el mercado interno de dicho país.

Las subvenciones recurribles pueden ser objeto de impugnación en la OMC exigiéndole al reclamante que demuestre los efectos desfavorables de la subvención para su comercio o habilitar lugar a la aplicación de medidas compensatorias (**únicamente en caso de daño**) por parte del miembro reclamante.

³⁵ La devolución o exoneración de aranceles a la importación está prohibida cuando la concesión supere el monto que se percibiría por la venta de mercancías similares al mercado interno.

- iii. **subvenciones no recurribles o permitidas.** Esta categoría fue inicialmente considerada con una vigencia de 5 años desde que el acuerdo entró en vigor, motivo por el cual venció el 31 de diciembre de 1999. Contemplaba ciertas políticas de protección ambiental, de asistencia a regiones menos favorecidas de un país y de promoción de investigación y desarrollo.

Como podemos ver, los REC no figuran de manera explícita en ninguna parte de la legislación que regula el marco multilateral, sin embargo los principales incentivos (exoneración de impuestos internos)³⁶ sólo en caso de estar supeditados a requisitos de desempeño exportador son considerados subsidios a la exportación y se encuentran específicamente limitados o prohibidos por la regulación internacional.

Ahora bien, la mayoría de los miembros de la OMC compiten por atraer IED para la exportación a través de los incentivos fiscales. La normativa multilateral no pretende quitarle a los estados herramientas de promoción a sus exportaciones y fomento de inversiones, sino que exige eliminar (por considerarlos subvenciones específicas) el condicionamiento de las subvenciones a resultados de exportación y eliminar todo trato preferencial que a través de ellos se otorgue, ya sea a la producción nacional, como a una empresa/as, sector/es o rama de la producción específicas. Los beneficios previstos en los complejos esquemas nacionales para incentivar a las empresas a que exporten a mercados externos son permitidos, siempre y cuando se apliquen sin discriminación, de manera imparcial, horizontal o general y con criterios y condiciones, bajo los cuales rige el otorgamiento de los mismos, claros para todos los interesados.

Si bien durante la Ronda de Uruguay de 1995, los PED se comprometieron a no implementar subsidios a la exportación a partir del 1º enero de 2003, el ASMC en su artículo 27 prevé normas especiales de transición y trato diferenciado para que los PED se adecuen a las nuevas prohibiciones y modifiquen sus sistemas de incentivos (Granados, 2005). Los países centroamericanos han sacado el máximo provecho a las disposiciones aquí establecidas, logrando extender el plazo de transición que originalmente vencía el 31 de diciembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2015. En particular, Honduras y Nicaragua han hecho uso de la excepción temporal establecida para los países de bajos ingresos que dispuso que sean excluidos de la prohibición al otorgamiento de subvenciones a las exportaciones mientras su PIB per cápita sea inferior a US\$ 1.000 por tres años consecutivos (Anexo VII (b) del ASMC). Guatemala y Rep. Dominicana se beneficiaron de dicha excepción hasta el año 2007, cuando su producto

³⁶ Las exenciones a de aranceles de importación o impuestos a la exportación están permitidos en la normativa de la OMC. De hecho la misión de la organización busca liberalizar el comercio en este sentido. (Granados, 2005)

por habitante superó por tercer año consecutivo el máximo establecido y fueron ascendidos a la categoría de países medios para los cuales rige otro tipo de trato especial (Martínez Piva, 2011).

El resto de los países excluidos de la excepción temporal, entre los cuáles se adscriben Costa Rica, El Salvador y Panamá (más Guatemala y Rep. Dominicana a partir del 2008), hicieron uso de dos mecanismos previstos por la OMC para la solicitud de extensión de los plazos de transición para readecuar sus esquemas y eliminar la supeditación de los subsidios a requisitos de exportación. Por un lado, el artículo 27.4 del ASMC plantea un mecanismo ordinario según el cual los PED pueden solicitar extensiones al plazo original de 8 años antes del 31 de diciembre de 2001: por 5 años para la entrada en vigor del acuerdo, más dos años adicionales para el desmonte gradual de los subsidios a la exportación (siete en total); de forma tal que los esquemas podían mantenerse hasta 2009. Las peticiones de los PED sólo estarían justificadas siempre que por razones económicas, financieras o de desarrollo el PED estime que necesita seguir aplicando los subsidios a la exportación. Las solicitudes debían ser evaluadas por el comité de SMC que, de forma consensuada, podía aprobarlas como negarlas, obligando a dismantelar los esquemas en un breve período de 2 años. Para los PED, este mecanismo resultaba muy complejo e impredecible motivo por el cual durante la Ronda de Doha en 2001³⁷ utilizaron todo su poder de negociación para establecer un mecanismo más automático de aprobación de las prórrogas³⁸. Esta vez los procedimientos para la consideración de solicitudes de extensión sólo exigían a los PED que sus REC cumplieran con requisitos de transparencia, elegibilidad y cobertura (no ampliación de los esquemas) para que el comité de SMC les otorgara extensiones anuales de los permisos hasta que se cumplieran los 7 años previstos en el mecanismo ordinario del artículo 27.4. Finalmente en 2007, el Consejo General de la OMC³⁹ aprobó nuevos procedimientos bajo autorizaciones anuales, para extender los períodos de transición de los subsidios a la exportación, por lo que los países centroamericanos obtuvieron sucesivas postergaciones hasta el plazo máximo improrrogable del 31 de diciembre de 2015⁴⁰.

³⁷ OMC (2001). Cuestiones y preocupaciones relacionadas a la aplicación en Decisión Ministerial, Conferencia Ministerial Doha, 4º período de Sesiones (WT/MIN(01)/W/10) y documento OMC G/SCM/W/471/Rev.1.

³⁸ OMC (2001). Procedimiento para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27 a determinados países en desarrollo miembros, Decisión del Comité de Subvenciones y Medidas del Compensatorias 20 de noviembre de 2001, (G/SCM/39) y sus adiciones en documentos G/SCM/W/535 y G/SCM/W/537.

³⁹ OMC (2007). Párrafo 4 del artículo 27 del acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, Decisión del Consejo General del 31 de julio de 2007, (WT/L/691).

⁴⁰ *Se concede la última prórroga para los programas de subvenciones a la exportación de 19 países en desarrollo* (2012, 23 Octubre). OMC Noticias. Consultado el 15 de mayo 2015 en https://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/scm_23oct12_s.htm

II.2: Reformas a los marcos regulatorios nacionales

Frente al advenimiento del vencimiento del plazo impostergable de adecuación de los esquemas de REC a la normativa de la OMC (31 de diciembre de 2015), los países se enfrentaron al reto de reformar sus esquemas de incentivos para atraer IED y promocionar exportaciones. Frente a un desafío semejante envergadura, se les abre la oportunidad de “modernizar” sus marcos legales con el fin de profundizar las transformaciones en la estructura productiva.⁴¹ El reto implica mejorar los instrumentos con para que no funcionen como enclaves productivos dentro del territorio económico, sino que potencien los encadenamientos productivos no solo con la economía mundial (insertados en CGV y al servicio del capital extranjero) sino con la economía interna; generando externalidades pecuniarias verticales (venta de insumos o encadenamientos interindustriales) o externalidades puras como los efectos de derrame (*spillovers*) y promoviendo efectos significativos de transferencias de tecnologías, de manera de estimular las exportaciones de todo el aparato productivo, incluso de las empresas locales que no se benefician de las ventajas brindadas por los REC (CEPAL, 2011).

Cómo vimos, la exigencia de reformar los instrumentos legales, no exige la eliminación de cualquier incentivo fiscal, sino solamente de aquellos condicionados a resultados de exportación. Según Martínez Piva (2015) el desafío requiere el diseño de incentivos públicos de nueva generación que sustituyan los anteriores, bajo la motivación de equilibrar la necesidad de atraer IED para exportación con apego al marco regulatorio de la OMC. Los nuevos incentivos no deben perder de vista su vínculo con una estrategia nacional de desarrollo (que identifique a los sectores productivos capaces de motorizar el crecimiento económico sustentable) ni dejar de lado dentro de sus objetivos la promoción de mayores vínculos con las empresas locales, así como la transferencia tecnológica y de conocimiento. Paralelamente el autor, recuerda que el rediseño obligatorio de los esquemas es una oportunidad clave para contribuir a un plan de reforma tributaria con el fin de reducir los costos fiscales que los REC implican y balancear la carga impositiva entre los distintos agentes y sectores productivos. Paradójicamente, en los países centroamericanos, los sectores más dinámicos son los que menos aportes realizan al fisco.

Para convertir sus esquemas de REC en subsidios legales en el marco de la OMC y continuar incentivando a través de ellos las IED junto con sus exportaciones asociadas, los países centroamericanos pueden recurrir a diversas opciones: 1) eliminar los

⁴¹ Tal como estaban diseñados hasta el momento, los esquemas no tuvieron la eficacia buscada en el desarrollo de la estructura industrial. Véase CEPAL (2008b), CEPAL (2004a); Imbs y Wacziarg (2003); Narula (2002); Jenkins, *et al.* (2001); Madani, D. (1999).

requisitos de desempeño exportador que pesen sobre las empresas beneficiarias de los REC para la obtención de los incentivos; 2) permitir la venta de bienes finales al mercado local a las empresas beneficiarias, previo pago de las aranceles y derechos de importación como si fueran bienes importados desde un tercer país de origen; 3) convertir subsidios específicos en generales; es decir, no discriminar por empresa, sector, ubicación geográfica o requisito de exportación (CEPAL, 2011).

Otros autores consideran que la clave de la reforma y la adecuación debe centrarse en la transición de esquemas que otorgan incentivos duros a otros basados en incentivos suaves (Granados, 2005). La posición competitiva internacional de un país no se determina únicamente por los incentivos duros que ofrezca (régimen de beneficios fiscales, proximidad con los grandes centros de consumo y bajo costo de la mano de obra). La liberalización comercial más una batería de incentivos suaves, también juegan un rol muy importante. Dentro de los incentivos suaves que pueden utilizarse para diferenciar el esquema de negocios y tener mayor éxito en la atracción de IED se encuentran: la garantía de un entorno de negocios estable y predecible (seguridad jurídica); la capacitación técnica y tecnológica especializada; infraestructura adecuada para la exportación; el mejoramiento y racionalización de los controles aduanales; y otros servicios de valor agregado al empresario (servicios básicos de seguridad, recolección de basura y tratamiento de aguas residuales; servicios de apoyo al empresario en áreas tales como la contratación de personal; servicios médicos y financieros; apoyo a la logística del comercio internacional; etc).

Los REC fueron inicialmente concebidos como subsistemas de excepción a la legislación aduanera nacional y, por ende, su carácter es transitorio. Como instrumento de fomento debían subsistir por un breve lapso de tiempo durante el cual se atraerían las inversiones necesarias, para que al cabo de un tiempo su actividad se incorpore al funcionamiento del resto de la economía nacional fusionándose en un único aparato productivo bajo el cual rijan las mismas reglas para todos los productores. La liberalización regional y multilateral contribuiría a armonizar el ambiente de negocios, otorgando beneficios de reducción arancelaria de alcance nacional sin discriminación entre los productores.

El desafío es enorme pero brinda a los estados centroamericanos la oportunidad de diseñar políticas de mayor alcance tendientes a fomentar los sectores industriales en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que fortalezca el crecimiento económico sustentable, propiciando el cambio estructural de sus economías a través de la innovación y el cambio tecnológico. La implementación de sistemas de incentivos que motiven el cumplimiento de estos objetivos, permitiría a la región centroamericana

insertarse en la economía mundial bajo una especialización distinta a la que hasta el momento la caracterizaba (mano de obra abundante de bajo costo relativo y cercanía al gran mercado consumidor de EE.UU.) sino más bien sobre la base de mejoras de productividad, innovación y diferenciación de sus bienes exportables.

A continuación desarrollaremos brevemente las reformas a sus REC implementadas por Costa Rica y El Salvador para transitar hacia esquemas de incentivos compatibles con las disciplinas multilaterales y regionales. Guatemala, Honduras, Rep. Dominicana también han modificado sus legislaciones, sin embargo no desarrollaremos en estas tesis sus reformas. Nicaragua no lo ha hecho dado que por tener menor ingreso per cápita relativo se ve favorecida por la excepción de economía menos desarrollada.

II.2.a: Costa Rica

De los países de Centroamérica, Costa Rica es considerado como un caso de éxito en la aplicación de REC, ya que éstos han alcanzado cierta eficacia en el cumplimiento de los objetivos que se plantearon de generar empleo y mejorar la inserción del país en la economía mundial.

El país ha implementado tres grandes REC:

- Zonas Francas (ZF): es el régimen de mayor alcance, en el cual se permiten diversas actividades económicas, donde se incluyen los servicios.
- Perfeccionamiento Activo (PA)
- Devolutivo de Derechos (Drawback)

Cómo instrumento de atracción de IED en sectores considerados estratégicos, el régimen de ZF ha sido muy exitoso, atrayendo empresas trasnacionales que desarrollaron de la industria eléctrica y de circuitos electrónicos y aparatos médicos, mejorando no sólo cuantitativamente las exportaciones (incrementos en volumen y valores) sino cualitativamente (mayor diversificación, sofisticación y contenido tecnológico de las mismas).

Los incentivos diferenciados otorgados por los REC de Costa Rica van desde exoneración de impuestos al comercio exterior hasta otros tributos internos de envergadura como el impuesto a la renta; simplificación de trámites comerciales; posibilidad irrestricta de repatriar utilidades y capitales); facilitación en la contratación de personal, etc.

En esta anexo, repasaremos la base jurídica que ha favorecido el éxito de estos REC, los cambios que ha sufrido en el tiempo, el tipo de beneficiarios que pueden gozar de los

incentivos otorgados, los beneficios específicos para cada uno de ellos, sus obligaciones a cumplir para mantener los beneficios, entre otras cuestiones específicas.

II.2.a.1: Régimen de Zona Franca (ZF)

El régimen de ZF tuvo su primer antecedente en 1981, con la Ley N° 6695 de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales, en la cual se creó la Corporación de Zonas Francas. Fue ampliada y reformada por la Ley N° 6951 de 1984 y por sucesivos decretos del poder ejecutivo. Posteriormente, en 1990 se creó el actual régimen de Zonas Francas con la Ley N° 7210, reglamentado y reformulado a su vez en sucesivas ocasiones, siendo la última modificación la establecida por la ley N° 8794 (Reforma Ley de Régimen de Zonas Francas, N° 7210) de enero 2010.

La reforma del marco jurídico del régimen de ZF para adaptarlo a la normativa multilateral de la OMC no elimina los incentivos fiscales que se otorgaban, sino que los restringe temporalmente y según sectores estratégicos (antes se otorgaban a todas las empresas que operaban en bajo el régimen), además de eliminar toda supeditación de los beneficios al desempeño exportador. Puntualmente, se eliminó la categoría de empresa beneficiaria a) procesadoras de bienes, que estaba sometida a un requisito de exportación del 75% de la producción total; y se establece como beneficiarias del REC a todas las industrias procesadoras que produzcan, procesen o ensamblen bienes, independientemente de que exporten o no bajo la condición de respetar los requisitos establecidos en el artículo 21 bis), entre los que figuran nuevas inversión, reinversión de utilidades o empleo.

Otros cambios significativos introducidos en la nueva ley indican que las empresas procesadoras podrán vender bienes al mercado local, siempre y cuando paguen los tributos correspondientes como cualquier otra importación; la posibilidad de que una empresa sea clasificada bajo varias categorías simultáneas⁴²; la ampliación de los incentivos para áreas menos desarrolladas y sectores estratégicos; entre otros.

Así, la selección empresas que pueden beneficiarse del régimen estará a cargo de una comisión pública-privada que define los sectores estratégicos de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (Martínez Piva, 2011). Los criterios para la selección del sector deben seguir ciertos lineamientos pautados:

⁴² Si una empresa realiza distintas actividades simultáneamente, puede ser clasificada en varias categorías de beneficiaria a la vez, gozando en consecuencia de diversas exenciones paralelas al impuesto sobre la renta. Ello será posible, siempre que cumpla con el requisito de llevar de forma separada la contabilidad de cada actividad.

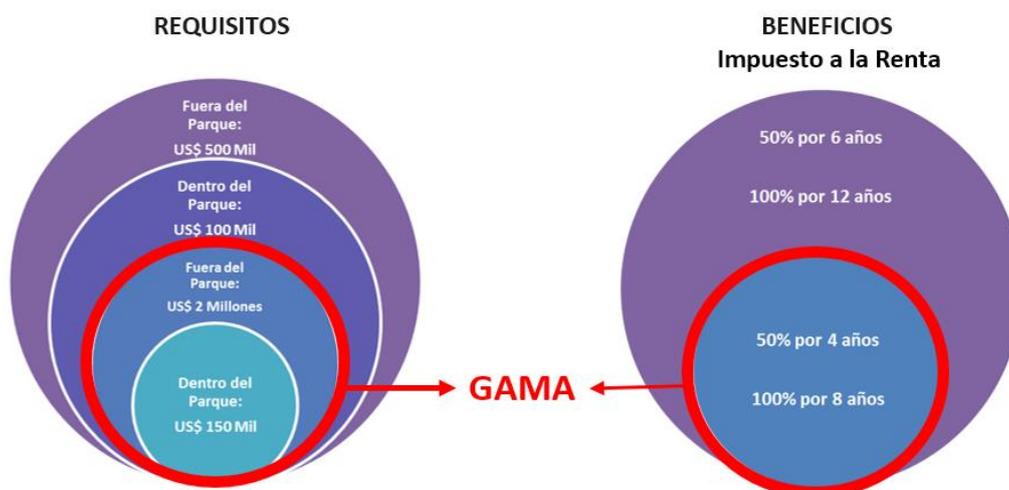
- a) proyectos calificados de alta contribución al desarrollo social y que generen empleo de calidad;
- b) proyectos que por la incorporación de elevadas tecnologías contribuyan efectivamente a la modernización productiva del país;
- c) proyectos que desarrollen actividades de investigación y desarrollo; y
- d) proyectos que promuevan innovación y transferencia tecnológica o la incorporación de tecnologías limpias, gestión integral de desechos, ahorro energético y gestión eficiente de aguas.

Además, la nueva ley de ZF busca promover polos de desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo relativo y la potenciación de encadenamientos productivos con empresas locales; a través del establecimiento de incentivos especiales

1. Las empresas que se localicen en zonas de menor desarrollo relativo (fuera de la Gran Área Metropolitana Ampliada, GAMA)⁴³ gozarán de los beneficios del régimen sin la obligación de pertenecer a los sectores estratégicos definidos.
2. Las empresas locales que sean proveedoras sustanciales (40% o más de sus ventas) a las empresas ubicadas en las zonas francas, se beneficiarán también de los incentivos fijadas sin necesidad de pertenecer a los sectores estratégicos establecidos.

La nueva ley fija incentivos adicionales dependiendo de la ubicación geográfica de la empresa beneficiaria, dentro o fuera de GAMA y dentro o fuera de los parques:

Tabla II.1: Requisitos de inversión y beneficios sobre el impuesto a la renta, según ubicación para todas las categorías productivas



⁴³ Se entiende como la Gran Área Metropolitana Ampliada definida en el Plan de Desarrollo Urbano más los siguientes cantones: Grecia (excluido el distrito de Río Cuarto); Valverde Vega; Naranjo; Palmares y San Ramón (excluidos los distritos de Peñas Blancas, Zapotal, Piedades Norte, Piedades Sur y Ángeles).

Fuente: PROCOMER, CEPAL (2011), Martínez Piva (2015) y Morales Barahona (2014).

Así, si una empresa se localiza fuera del área GAMA recibe incentivos adicionales, ya que los requisitos de inversión nueva inicial en activos fijos son menores y los beneficios de exoneración de impuesto a la renta tienen una duración mayor en el tiempo.

Además, de la exención al impuesto a la renta se aplica a todas las categorías pero con ciertas especificidades para la categoría f) (véase Cuadro A.2), otros de los beneficios generales aplicables a todas las categorías son:

1. Importación sin pago de aranceles para:

- Maquinaria y Equipo
- Manufacturas y productos semielaborados
- Otros productos necesarios para la operación
- Material de empaque y embalaje
- Repuestos y componentes y sus partes.
- vehículos para transporte de pasajeros y camiones

2. Exención permanente de impuestos de exportación o reexportación

3. Exención por 10 años de impuestos de traspaso de bienes

4. Exención por 10 años del impuesto territorial

5. Exención por 10 años de los impuestos municipales (incluye patentes municipales).

6. Exención permanente de impuestos de ventas y de consumo sobre compras locales de bienes y servicios

7. Libre tenencia y manejo de divisas

8. Exención por 10 años del impuesto sobre el capital y el activo neto.

9. Las empresas acogidas al régimen de zonas francas que realicen reinversiones durante los primeros 4 años de operaciones, tendrán una exención del 92,5% del impuesto sobre la renta a pagar a partir del vencimiento del plazo fijado inicialmente para la aplicación de la exoneración o tasas menores del régimen común para este impuesto durante 1 año (más de 25%), 2 años (más de 50%), 3 años (más de 75%) y 4 años (más de 100%)

La ley de Zonas Francas es un esquema de incentivos y beneficios a empresas de capital de origen nacional o extranjero, que realicen nuevas inversiones y cumplan inversión y/o empleo. Los beneficios pueden ser generales, aplicables a todas las categorías de actividad productiva que pueden ser beneficiarias del régimen, o específicos para determinadas categorías productivas (Cuadro A.2).

Tabla II.2: Requisitos y beneficios en Costa Rica por categorías de beneficiarios.

CATEGORÍAS		ACTIVIDAD	REQUISITO ESPECÍFICOS	BENEFICIO ESPECÍFICOS	
a.	Procesadoras de exportación	producción, procesamiento o ensamble para exportación y reexportación	Exportación de al menos 75% de la producción total.	Los beneficios tienen vigencia hasta el 31/12/15	
b.	Comercialización	Manipulación, empaque o redistribución de mercaderías no tradicionales para exportación o reexportación.	1. 100% de exportación. 2. Las mercaderías deben ser propiedad del beneficiario		
c.	Servicios	Ofrecen servicios de exportación a residentes de otras economías o a otras empresas beneficiarias de ZF.			
ch.	Administradoras	Administración de parques destinados a instalación de empresas bajo el régimen de ZF.	1)Infraestructura mínima: Parques de Servicios: 4.000 m2 Parques mixtos: 10.000 m2 o capacidad para albergar 12 empresas. 2)Plan Maestro 3)Declaración Jurada de la Capacidad Financiera 4)Autorización del propietario si la propiedad no es de la empresa		
d.	Investigación científica	Mejoramiento del nivel tecnológico en actividades industriales o agroindustriales y de comercio exterior.			
e.	Operadoras de astilleros y diques	Construcción, reparación o mantenimiento de embarcaciones (secos o flotantes).			
f.	Procesadoras / proveedoras	<p>Procesadoras: producción, procesamiento o ensamblaje para exportación o venta al mercado local.</p> <p>Proveedoras que vendan a otras empresas dentro de la ZF (al menos 40% de las ventas).</p>	<p>1.Si se ubica dentro del GAMA, deben dedicarse a sectores estratégicos (manufactura avanzada, dispositivos médicos, electrónica, biotecnología, productos farmacéuticos, entre otros).</p> <p>2.La nueva inversión en el país tiene que estar sujeta al principio de movilidad internacional</p>	<p>Créditos fiscales: hasta un 10%</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reversión de utilidades en activos fijos • Gastos en entrenamiento y capacitación empleados o empresas proveedoras <p>Pago diferido: Aplazamiento por hasta 10 años del impuestos sobre la renta (hasta que la sede reciba dividendos de la operación)</p>	<p>EXENCIÓN DE IMPUESTO A LA RENTA</p> <p>a) DENTRO DEL GAMA: 94% por 1ros 8 años 85% por siguientes 4 años</p> <p>a) FUERA DEL GAMA: 100% por 1ros 6 años 95% por 2dos 6 años 85% por siguientes 6 años</p>

Fuente: Elaboración propia en base a PROCOMER, CEPAL (2011), Martínez Piva (2015), Morales Barahona (2014) y Ramos et al (2015).

Actividades excluidas del régimen:

- empresas que se dediquen a extracción minera;
- exploración o extracción de hidrocarburos;
- producción o comercialización de armas y municiones que contengan uranio empobrecido;
- producción o comercialización de cualquier tipo de armas;
- generación de energía eléctrica, salvo que sea para el autoconsumo;
- entidades bancarias, financieras y aseguradoras que se instalen en las ZF;
- personas físicas o jurídicas dedicadas a prestar servicios profesionales.

Cómo puede observarse en la estructura de beneficios otorgados por categoría más los incentivos generales, el régimen de zona franca está confeccionado de manera tal que otorga mayores incentivos y beneficios a aquellas inversiones que destinan su producción a la exportación (categoría f) que, a su vez, se realicen en áreas de menor desarrollo (fuera del área GAMA) y que implican un mayor desembolso inicial de dinero (las denominadas megaproyectos).

Por otro lado, el régimen de ZF otorga cierta flexibilidad a las empresas beneficiarias, en cuanto a que está contemplado que una empresa pueda pertenecer a varias categorías (beneficiándose por ende en todas las que aplique); facilita el comercio en tanto prescindir del uso de agencia aduanal; las empresas procesadoras pueden subcontratar parte del proceso productivo o su totalidad a cualquier contratista nacional o del régimen PA; reinvertir dentro del régimen y la venta al mercado local bajo ciertas condiciones.

Todas las categorías de empresas beneficiarias, excepto las comercializadoras, tienen permitidas las ventas al mercado local aunque con algunas distinciones. Las empresas bajo la categoría f) pueden vender hasta el 100% de su producción en el mercado local, sin embargo al hacerlo resignan el beneficio del no pago de aranceles a la importación. Es decir, al momento de internar las mercancías en el mercado interno, sus productos no entran libremente. Serán considerados importaciones y deberán pagar los todos los tributos correspondientes como si no fueran empresas beneficiarias del régimen (tributos no arancelarios, los impuestos al comercio exterior, la tarifa exonerada de impuesto a la renta). Esta es una forma de proteger la industria nacional que no goza de las condiciones de competencia ventajosas de las cuales las ZF se ven beneficiadas. Las empresas procesadoras bajo la categoría a) pueden vender hasta un máximo del 25% de su producción total, las empresas de servicios pueden vender hasta un 50% en el mercado local.

Entre las obligaciones que deben cumplir las empresas beneficiarias del régimen figuran: el nivel mínimo de nueva inversión según lo estipulado para cada categoría y ubicación, cumplir el período estipulado para la concreción de esa nueva inversión (3 años para todas las categorías y 8 para los megaproyectos); nivel de empleo reglamentario; instalación de sistemas contables adecuados; cuidado ambiental por medio del tratamiento a los desechos producidos; pagar un canon a PROCOMER por el derecho al uso del régimen; mantener inventario de bienes internados; presentación de un informe anual de operaciones; aprobación de auditorías presenciales; entre otras.

II.2.a.2: Régimen de Perfeccionamiento Activo (PA)

La Ley N° 7557, Ley General de Aduanas, 1995 creó el régimen de perfeccionamiento activo (PA) en sus artículos artículo 496 al 509. El régimen de PA es un sistema de admisión temporal que permite la importación de insumos y bienes intermedios suspendidos temporalmente del pago de aranceles aduaneros, siempre y cuando sean sometidos a procesos de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje o incorporados en conjuntos, maquinaria, equipo de transporte en general o aparatos de mayor complejidad tecnológica y funcional o utilizados para otros fines análogos, para que el bien resultante sea reexportado. De esta manera el PA busca promover las exportaciones de bienes no tradicionales.

Todas las personas naturales o jurídicas instaladas en el país pueden ser autorizadas para beneficiarse del PA. Las empresas amparadas bajo el régimen de PA podrán ubicarse en cualquier del territorio nacional (incluyendo parques de ZF). Por estas características, los beneficiarios del PA pueden considerarse a modo general instalaciones para la elaboración interna.

El régimen de PA admite dos modalidades de funcionamiento:

- 100% reexportación: las empresas que se acojan a esta modalidad están obligadas a reexportar la totalidad de su producción, por lo cual se encuentra prohibida la venta al mercado local.
- Reexportación y venta local: estas empresas pueden reexportar y vender al mercado interno una proporción previamente acordada con el PROCOMER. Las exenciones impositivas se aplican solamente a las reexportaciones.

Principales incentivos: La suspensión temporal 100% del pago de impuestos al comercio aplica en la importación de las siguientes mercancías:

- materias primas;
- productos semielaborados;
- bienes de capital;
- mercancías destinadas a actividades administrativas;
- materiales necesarios para la fabricación y funcionamiento de los establecimientos;
- muestras;
- bienes utilizados para envasado y etiquetado.

No se otorga exención del impuesto a la renta en este REC.

El plazo de permanencia de las mercaderías importadas temporalmente será de entre 12 meses y 5 años, previo a que sean reexportadas bajo la transformación a la que fueron sometidas o importadas definitivamente al mercado interno.

Debe tenerse en cuenta que las materias primas de origen local incorporadas al producto final deberán pagar tributos internos.

Además el régimen permite la subcontratación por parte de las empresas beneficiarias del régimen de PA de parte de su proceso de producción.

II.2.a.3: Régimen Devolutivo de Derechos (Drawback)

En 1995, la Ley General de Aduanas, también creó el régimen devolutivo de derechos, en sus artículos 190 y 191. Las empresas adjudicatarias este REC pueden reclamarle al fisco la devolución de derechos en concepto de impuestos a la importación definitiva de insumos, envases, empaques y embalajes incorporados a productos de exportación. Los beneficios no se extienden a las importaciones de maquinaria y equipo. A diferencia de los REC anteriores, el drawback no otorga beneficio de exención al impuesto sobre la renta.

Requisitos exigidos a los beneficiarios

- no disfrutar de otro estímulo arancelario a la exportación y
- encontrarse al día en el pago de sus obligaciones tributarias, multas y demás cargas legales.

La exportación debe concretarse en un plazo máximo de doce meses contados a partir de la aceptación del Documento Único Aduanero (DUA) de importación sobre los insumos, envases o embalajes.

II.2.b: El Salvador

La base jurídica de los REC en El Salvador se originó en 1974 con la Ley de promoción de exportaciones, a partir de la cual nace la primera zona franca ubicada en

San Bartolo bajo la administración del Estado salvadoreño. Posteriormente el esquema se modifica en 1990 con la sanción de Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales (establecida por el Decreto N° 461 y reformado en sucesivas ocasiones) que avaló el surgimiento de zonas francas de capital privado, tanto nacional como extranjero. En 1998, se da un paso más en la profundización de la actividad con la sanción de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (Decreto N°405) que reemplaza a su antecesora y que fue modificada recientemente en febrero de 2013 (Decreto N°318), para adecuarla a la normativa jurídica de la OMC que exigía antes del 31 de diciembre de 2015 eliminar subsidios directos a las exportaciones de los cuales pudieran beneficiarse las empresas localizadas en las zonas francas.⁴⁴

Los cambios en el marco legal no solo apuntaron a quitar los incentivos a los requisitos de exportación, sino que se proponen incrementar la productividad y la competitividad del aparato industrial; incluyendo programas para el mejoramiento de la calidad y productividad, la innovación y la tecnología, el financiamiento de actividades productivas, los encadenamientos con proveedores locales, la facilitación del comercio y la promoción de la cultura emprendedora (CEPAL, 2011).

La normativa de los REC tiene como objetivo mayoritario la generación de empleo y divisas mediante la atracción de inversión extranjera. El mecanismo por el cual se plantea alcanzar dichas metas funciona a través del otorgamiento de incentivos económicos representados por la exoneración al pago de ciertos impuestos: derechos e impuestos a la importación de insumos, maquinarias y equipos; impuesto a la renta; impuestos municipales sobre activos de la empresa; impuesto a la transferencia de bienes raíces; otros beneficios a criterio de los consejos municipales.

El grado de exenciones otorgadas y su plazo de aplicación, en cada uno de éstos beneficios generales, dependerá de la categoría de beneficiarios a la cual pertenece la empresa acogida al REC y de acuerdo a si el beneficiario se instala dentro o fuera del área metropolitana (Cuadro B.1). A grandes rasgos se le otorga un trato más favorable (beneficios mayores) para las empresas usuarias de zonas francas⁴⁵ y para todas las

⁴⁴ Adicionalmente, Ley de Servicios Internacionales sancionada en 2007 le otorgan beneficios similares a los vigentes para las zonas francas a parques y centros que se dediquen a determinadas actividades de servicios (Decreto N°431 modificado en 2013 mediante el Decreto N°277). En tanto la Ley de Reactivación de las Exportaciones (Decreto N°460), que regula el esquema de incentivos fiscales a la exportación para todo el territorio nacional (no solo zonas francas), se modificó eliminando incentivos condicionados a resultados de exportación, con la devolución del 6% del valor FOB exportado.

⁴⁵ Se privilegia las empresas usuarias de zonas francas ya que facilitan el control y la fiscalización de la actividad dentro de ellas, más que en el régimen de perfeccionamiento activo.

categorías en tanto y en cuanto se ubiquen fuera de Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)⁴⁶.

Otro punto a resaltar, es que a diferencia de la ley de zonas francas de otros países, la de El Salvador permite dentro de un mismo esquema la aplicación paralela de dos REC distintos. Coexisten las zonas francas y los depósitos de perfeccionamiento activo (ex recintos fiscales), de distinta naturaleza conceptual. Mientras las zonas francas son enclaves dentro del territorio económico del país, que funcionan fuera de la legislación aduanera, los segundos son un régimen de excepción dentro del territorio aduanero que no exime, sino que suspende temporariamente el pago de derechos e impuestos sobre las materias primas e insumos importados que ingresen para ser sometidos a procesos de transformación, elaboración o reparación de bienes terminados para su reexportación durante un plazo determinado.



⁴⁶ la constituyen los siguientes municipios: Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, San Martín, Tonacatepeque, San Salvador y Soyapango;

La ley permite acogerse a los beneficios a las empresas tanto de zonas francas como de perfeccionamiento activo que desarrollen sus actividades dentro de los capítulos 3 y 25 del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), a saber:

Actividades habilitadas	Actividades no permitidas ^(a)
<ul style="list-style-type: none"> • Producción, ensamble o maquila, procesamiento o comercialización de bienes industriales; • pesca para preparaciones; • flora en invernaderos y laboratorios; • anfibios y reptiles en cautiverio; • deshidratación de alcohol etílico. 	<ul style="list-style-type: none"> • gas natural, petróleo y derivados; • cemento; • acero, hierro y otros metales; • minerales; • explosivos; • bienes que contaminen; • azúcar; • alcohol (excepto etílico), sacos o costales de fibras sintéticas; • alimentos; • Arrendamiento de maquinaria.

Nota ^(a) Todos los productos comprendidos en capítulos de 1 al 24 de SAC, a excepción de aquellos productos de invernaderos, deshidratación de alcohol etílico, pesca de túnidos, producción de fauna y flora en cautiverio.

Tabla II.3: Requisitos y beneficios en El Salvador por categorías de beneficiarios.

CATEGORÍAS							
		Desarrollistas		Usuarios		Perfeccionamiento Activo	
REQUISITOS		<ul style="list-style-type: none"> • suministro de agua, energía eléctrica y tren de aseo, • mantenimiento de todos los servicios comunes de la zona • velar porque los usuarios de la zona cumplan con las disposiciones legales y aduaneras 		<ul style="list-style-type: none"> • Para nuevas inversiones, poseer activos fijos mayores o iguales a US\$ 500.000, en los 2 primeros años. • Operar con un mínimo de 50 empleados • Operar con un mínimo de 5 empleados permanentes 		ubicados en zonas industriales que cumplan condiciones de seguridad industrial, laboral y ambiental; estructura administrativa y financiera formal, etc	
UBICACIÓN		Fuera AMSS	Dentro AMSS	Fuera AMSS	Dentro AMSS	Fuera AMSS	Dentro AMSS
BENEFICIOS ESPECÍFICOS	Importación	No aplica el beneficio		Exención 100%, para Maquinaria, equipo, herramientas, lubricantes, combustibles, materias primas, partes, piezas, componentes.		Exención 100%, para Maquinaria, equipo, herramientas, lubricantes, combustibles, etc. Suspensión del Pago para Materias primas, partes, piezas, componentes.	
	Renta	100%: 15 años	100%: 10 años	100% (20 años) 60% (15 años) 40% (10 años)	100% (15 años) 60% (10 años) 40% (10 años)	100% (15 años) 60% (10 años) 40% (10 años)	100% (10 años) 60% (5 años) 40% (10 años)
	Municipales	100%: 15 años	100%: 10 años	100% (20 años) 90% (15 años) 75% (tiempo indefinido)	100% (15 años) 90% (10 años) 75% (tiempo indefinido)	100% (15 años) 90% (10 años) 75% (tiempo indefinido).	100% (10 años) 90% (5 años) 75% (tiempo indefinido)
	Transferencia de Bienes Raíces	Exención 100%					
BENEFICIOS ADICIONALES		<ul style="list-style-type: none"> • plazo adicional de 5 años en exención al impuesto a la transferencia de bienes raíces si invierten en ampliaciones de la ZF • Otros a criterios de los Consejos Municipales 		<ul style="list-style-type: none"> • plazo adicional de 5 años si la inversión se incrementó en 100% desde sus inicios • plazo adicional de 5 años en la exención del impuesto sobre la renta y municipales si fabrican bienes industriales con mayor contenido tecnológico (microprocesadores, vehículos, computadoras, etc.) • 10 años adicionales en actividades industriales declaradas estratégicas • Otros a criterios de los Consejos Municipales 		<ul style="list-style-type: none"> • Otros a criterios de los Consejos Municipales 	

Fuente: Elaboración propia en base a Ramos *et al.* (2015), CEPAL (2011), Martínez Piva (2015), Morales Barahona (2014) y Decreto N°405 (1998) y Decreto N°318 (2013).

El marco regulatorio de las Zonas Francas establece que un Comité Consultivo de Zonas Francas controle la actividad económica realizada bajo el régimen. Este comité está integrado por el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Trabajo y Previsión Social mas un representante del sector empresarial y uno del sector laboral.

Finalmente, la última modificación de la ley introduzco importantes cambios con relación a la posibilidad de internar mercancías producidas bajo los incentivos de los REC al mercado interno. Previamente, a reforma de 1998, había derogado la prohibición a la venta al mercado local de las mercancías elaboradoras por las ZF y los depósitos de PA, permitiendo su internación siempre que el componente de insumos no nacionales abonen todos los gravámenes de importación sobre el bien final más los impuestos a la transferencia de bienes muebles e impuestos municipales. Además si el bien era del rubro de confección y textiles, se exige un 50% de contenido regional o nacional. La última reforma mantiene el permiso de venta al territorio aduanero nacional bajo la condición del pago de los impuestos correspondientes al valor agregado no nacional incorporado en el bien final. Además se establece que el arancel aplicable sobre ellos será el de Nación Mas Favorecida (NMF), toda vez que los insumos importados provengas de terceros países miembros de la OMC, o será el arancel preferencial, toda vez que los componentes importados provengan de un socio regional con el que se tengan acuerdos firmados vigentes (siempre y cuando se demuestre que la mercancía no haya sufrido transformación suficiente en el país como para declararla de origen nacional). En tanto, la maquinaria y equipo se puede transferir al cabo de 5 años.

Adicionalmente, los usuarios de zona franca podrán internar temporalmente mercancías al al mercado local para que proveedores nacionales realicen sobre ellos procesos que agreguen valor, mientras que los usuarios de PA únicamente podrán hacerlo si los bienes internados son artesanías, textiles, maquila o confección de ropa. A la inversa, una exportación temporal del territorio aduanero a una empresa usuaria de alguno de los REC para su transformación o elaboración está permitida, bajo el requisito de que la misma se reimporte en un plazo máximo de 6 meses previo pago de los derechos correspondientes al valor agregado en ese proceso. Las transferencias del TAN a las zonas francas o DPA están afectas a una tasa del 0% del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios. En tanto, las transacciones entre REC son permitidas sin el cobro de impuestos incluso en el caso del PA mientras que cumplan los plazos establecidos para clasificar como temporarias.

En términos de plazos, las modificaciones introducidas por El Salvador le otorgan a su esquema de REC condiciones ventajosas por sobre Costa Rica en donde los plazos de otorgamiento de beneficios son menores. No así por sobre Honduras y Nicaragua, ya que éstos países son considerados por la OMC como menos desarrollados por tener debido a un PIB per cápita menor a US\$1.000, lo cual los exime de la obligación de modificar sus leyes sobre REC y por los tanto, los beneficia con la posibilidad de seguir otorgando subsidios directos a la exportación dentro de ellos.



Universidad de
San Andrés

III. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS REC EN CENTROAMÉRICA

El presente capítulo analiza la evidencia empírica sobre los REC en CTM, durante el período 2003-2014. En particular, se intenta identificar factores internacionales, regionales e internos que hayan afectado el entorno en el cual se desenvuelven los regímenes. En la primera sección, se describe la evolución de la economía centroamericana a la luz de la evolución de la economía mundial, con el fin de dar un somero detalle de los factores internacionales que pueden haber afectado al contexto en el cual se desenvuelve la actividad comercial de los REC. Entre los más destacados se menciona el boom del precio de las materias primas, la mejora de los términos de intercambio, el despegue de los países emergentes y su implicancia en términos de aumento de la competencia asiática para los REC centroamericanos. A continuación, con el fin de ilustrar la importancia de su estudio, la segunda sección describe las principales características de los REC en la región, su relevancia en el producto regional, su participación y crecimiento en el comercio de cada país y el aporte que cada país hace a la configuración del comercio por régimen de la región en su conjunto; relacionándolos con el contexto mundial que se describió previamente. Para terminar, el análisis ahondará más en detalle los casos de Costa Rica y El Salvador como reflejos contrapuestos del aporte que los REC pueden realizar en la diversificación y sofisticación de la canasta exportadora.

III.1: Centroamérica en el contexto de la economía mundial entre 2003-2014

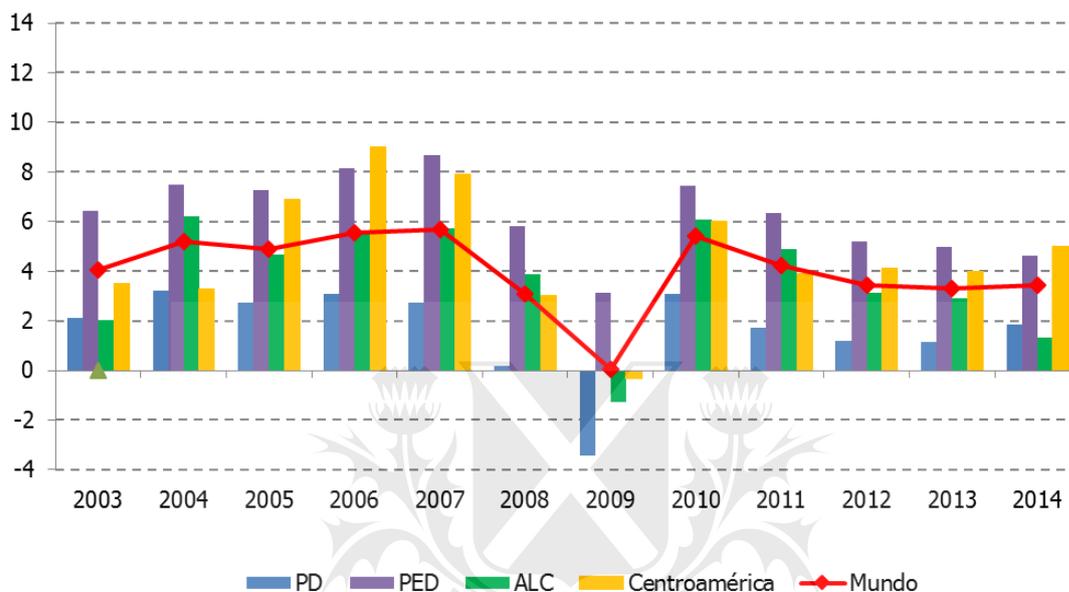
La década del '90 impuso una fuerte liberalización comercial por las vías multilateral y regional, a partir de la creación de la OMC en 1995 y con la firma de innumerables acuerdos preferenciales de comercio a lo largo y ancho del globo. Ello sumado a la liberalización de los mercados de capitales que propició la circulación de los flujos de IED a nivel mundial, facilitaron la fragmentación de la producción en CGV (Blyde, 2014) y crearon un ambiente favorable a la expansión de la actividad manufacturera de los REC. A partir del año 2003, la economía mundial experimenta un fuerte cambio estructural, cuyas principales características repasaremos en esta sección con el fin de considerar el posible impacto que estas transformaciones pudieron tener sobre el desempeño comercial de CTM.

Quizás el hecho estilizado más relevante del nuevo siglo, fue el reajuste que experimentó la economía mundial a través del desplazamiento del centro de gravedad económico desde los PD hacia el mundo emergente, impulsado por la expansión extraordinaria de las economías asiáticas (especialmente China e India). Entre el 2000 y el 2014, los PED pasaron de representar el 23% al 41% del PBI mundial (OECD,

2010). La gran transformación es producto del mayor dinamismo que mostraron los PED, con tasas de crecimiento más elevadas y sin interrupciones (incluso durante la crisis de 2008) que las registradas por los PD (Gráfico III.1). Bajo este impulso, Centroamérica creció un 5% promedio anual durante la última década.

Gráfico III.2: Producto interno bruto Centroamericano

(Tasas de variación a precios constantes, en porcentajes, 2002-2014) ^{a/}



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Notas: a/ Promedio de las tasas nacionales ponderado con el PIB valuado en dólares internacionales (tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo). La clasificación de países de acuerdo a su desarrollo es la utilizada por UNCTAD, China es considerada un PED.

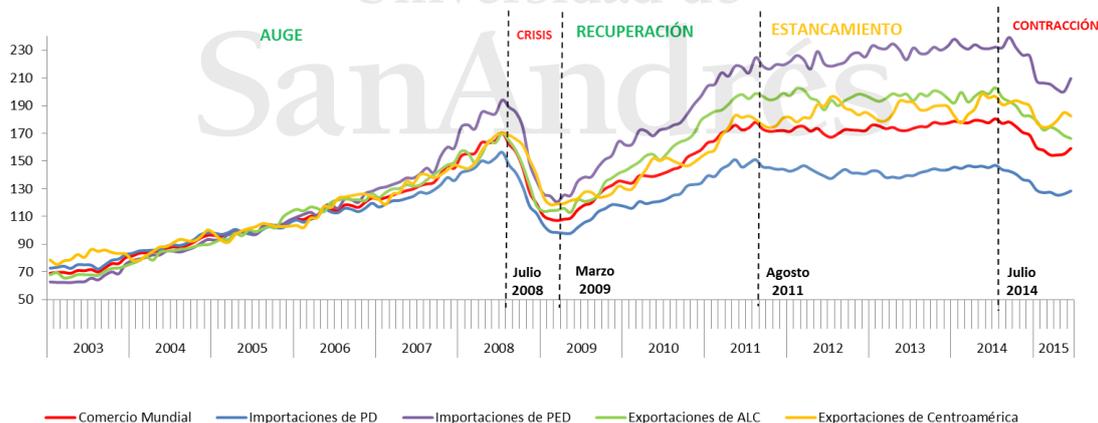
El período del auge 2003-2008, se caracteriza por una fuerte aceleración de la economía mundial, impulsada tanto por los PED como por los PD, aunque los primeros muestran mayor dinamismo. Este doble impulso, favorece a CTM que crece una tasa promedio anual de 6% durante el auge. De la mano de la contracción registrada por los PD durante la crisis financiera internacional que golpeó a la economía mundial en 2008, las economías centroamericanas muy ligadas a la economía estadounidense se contraen aunque a una tasa apenas negativa (-0,3%). Esto se debe a que los PED desaceleran su crecimiento pero no se contraen, sosteniendo su demanda de productos provenientes de ALC. La rápida recuperación de los PD y los PED durante la poscrisis, se contagia a CTM, aunque se vive como un rebote, ya que la continua desaceleración de ambos entre 2011 y 2013, determinan un crecimiento estacionario de la región durante esos años, en torno a un 4% anual. Finalmente, el leve repunte de los EE.UU. en el 2014, impulsa la economía de CTM en ese mismo año (+5,0%).

Como resultado de esa dinámica, el ascenso de los PED generó enormes oportunidades para los países de ALC durante todo el período, los flujos de comercio e inversión entre PED crecieron sustancialmente, beneficiando en mayor medida a Sudamérica pero también a la región centroamericana, que a pesar de su cercanía con Norteamérica logró capitalizar parte de las relaciones sur-sur (Giordano, 2013). No obstante, el crecimiento de los PED no sólo genera oportunidades sino también desafíos puesto que también se traduce en un severo aumento de la competencia para las manufacturas que se producen en los REC centroamericanos, especialmente para el sector de textiles y confección como veremos mas adelante.

Refiriéndonos estrictamente a los flujos de comercio, podemos observar que a lo largo de los once años transcurridos entre 2003 y 2014, la evolución del **comercio mundial** ha atravesado distintas etapas (Gráfico III.3), en relación con la evolución de la actividad mundial recién descrita: 1) **auge** (2003 - 2008); 2) **crisis** (2008 – 2009); 3) **recuperación** (2009 – 2011); 4) **estancamiento** (2011 – 2014); y 5) **contracción** (2014 en adelante). La trayectoria de crecimiento de las exportaciones generales de CTM⁴⁷, se encuentran estrechamente correlacionadas con la evolución del comercio mundial, atravesando las mismas etapas a pesar de las diferencias registradas entre los diversos países.

Gráfico III.4: Valor del comercio mundial de bienes

(Índice, 2005=100, 2003-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Giordano (2015), Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB), COMTRADE y fuentes nacionales.

Notas: El valor del comercio mundial corresponde al promedio de exportaciones e importaciones mundiales.

Entre los años 2003 – 2008 y durante el rebote inmediatamente posterior a la crisis entre marzo de 2009 y agosto de 2011, se experimentó un sendero de crecimiento

⁴⁷ Por insuficiencia de datos mensuales para todos los países de Centroamérica desagregados por régimen definitivo o tradicional y REC, solo fue posible construir el índice de exportaciones generales de CTM. Así, la evolución de las exportaciones totales está determinada por el comportamiento del régimen tradicional como de los REC.

sólido y sostenido del intercambio global que favoreció un período de mayor bonanza exportadora de CTM. A mediados del 2008, irrumpe la crisis financiera internacional, interrumpiendo el auge, aunque por un período muy corto de tres trimestres. Ya en marzo de 2008, el intercambio de mercancías internacional comienza a mostrar signos de recuperación con sucesivas tasas de variación positivas, que en pocos meses llevaron el comercio incluso por encima de los niveles previos a la crisis. A partir de mediados del 2011, se inicia un período de tres años de estancamiento del comercio mundial, donde el crecimiento es prácticamente nulo. Así, una vez superada la excepcional fluctuación provocada por la Gran Recesión de 2009 y la firme recuperación del año siguiente, el intercambio global no ingresó en una fase de crecimiento sostenido, similar a la experimentada entre 2003 y la primera mitad de 2008, sino que se estabilizó en niveles un poco por encima de los registrados antes del evento contractivo. Desde mediados de 2014, se inicia un período de contracción con tasas negativas de crecimiento.

A pesar de los tres años de estancamiento y la fuerte contracción posterior experimentada por las ventas externas de ALC y CTM desde mediados del 2011, los niveles alcanzados por éstas en julio de 2015 se ubican, en el caso de ALC, un 2,2% por debajo del máximo pre-crisis alcanzado en julio 2008; mientras que, en el caso de CTM, un 7,2% por encima de este punto (Gráfico 6).

Ahora bien, para comprender cuáles fueron los impulsos que determinan el recorrido trazado por el promedio agregado del comercio mundial y, por ende, la trayectoria directamente correlacionada de las exportaciones generales de CTM; en el Gráfico 6 se muestran desagregas las importaciones mundiales entre las originadas en PD y en PED. Ambos flujos son indicadores globales de la demanda mundial de bienes exportados por la subregión. Los senderos diferenciados que transitaron las importaciones desde ambos orígenes nos permiten distinguir los impulsos de diversa naturaleza ejercidos sobre las exportaciones de ALC y CTM desde cada origen de la demanda.

Del análisis se desprende que las compras externas de los PED, a partir del 2005 han evolucionado siempre por encima de las importaciones de los PD y a tasas más rápidas, traccionando las exportaciones de ALC y de CTM en todos los períodos. En otras palabras, si bien las compras de PD y PED exhiben trayectorias similares de comportamiento, el mayor dinamismo relativo de las importaciones de las segundas sobre las primeras, es la característica crucial de esta última década que explica en gran parte el impulso de las exportaciones de ALC y CTM, las cuáles reciben el

empuje de ambas demandas y por ello su recta de crecimiento se ubica entre las de estas dos influencias.

En este punto es menester destacar la peculiaridad que presentan los países de CTM y México, con relación a los países sudamericanos. Por su cercanía geográfica y gracias a diversos acuerdos regionales de integración en vigencia, el comercio de los países centroamericanos se encuentra estrechamente vinculado a la economía estadounidense. En consecuencia, el renovado impulso a la demanda de **materias primas** desde PED se tradujo en un crecimiento para las exportaciones centroamericanas que se agregó a la tradicional demanda que ya recibían de los PD.

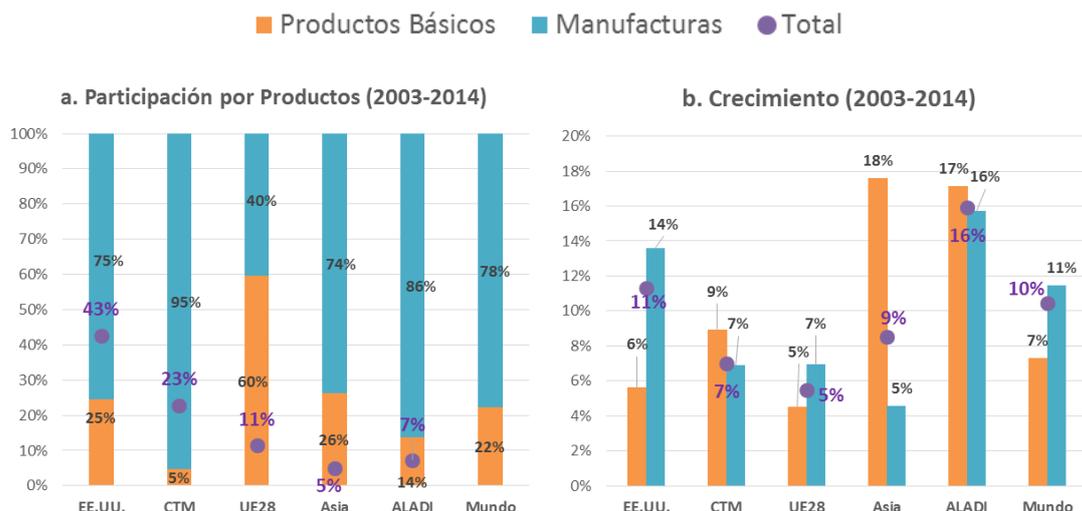
A diferencia de lo sucedido en el caso de algunos países del cono sur, donde los países asiáticos pasaron a ocupar los primeros puestos del ranking de destino de sus exportaciones, ejerciendo una fuerte presión hacia su primarización, en CTM la renovada demanda de los PED no vino a sustituir exportaciones hacia los PD, sino que se sumó a ellas, multiplicando los factores de crecimiento tradicionales⁴⁸. Durante el período 2003-2014, EE.UU. fue el primer destino de las exportaciones centroamericanas (43%); la propia subregión el segundo (23%), la U.E. el tercero (11%), el cuarto fueron otros países de ALC (7%) y, finalmente Asia que apenas representó un 5% de las exportaciones (Gráfico III.5.a).

No obstante, es importante destacar dos características particulares que presenta la demanda externa adicional de los PED. Por un lado, fue una de las más dinámicas incrementándose a una tasa de 9% promedio anual entre 2003 y 2014, apenas por debajo del crecimiento de 11% que exhibió EE.UU. (Gráfico III.6.b). Por otro lado, la composición de dicho crecimiento se concentró mayoritariamente en productos básicos. Es decir, las exportaciones de materias primas y recursos naturales destinadas a Asia fueron más dinámicas que las ventas externas de manufacturas a tal destino. Esto es interesante, aunque tan solo el 26% de dichos flujos son productos básicos crecen a una tasa mayor que las exportaciones industriales, en los cuales los productores asiáticos son fuertes competidores de la subregión. Es destacable también el dinamismo del resto de los países de ALC como destino de las exportaciones centroamericanas. A pesar de que cómo compradores representan tan solo el 7% de la oferta exportable de CTM, han crecido a un promedio anual de 16%.

Gráfico III.7: Exportaciones de Centroamérica por productos y destinos

(Crecimiento promedio anual y participaciones, 2003-2014)

⁴⁸Por ello, en el Gráfico 6 se puede observar cierta diferenciación entre las dinámicas de crecimiento de las exportaciones de ALC y CTM, en la medida en que ésta última por momentos responde con mayor o menor ímpetu a la demanda de PD o a la de PED.

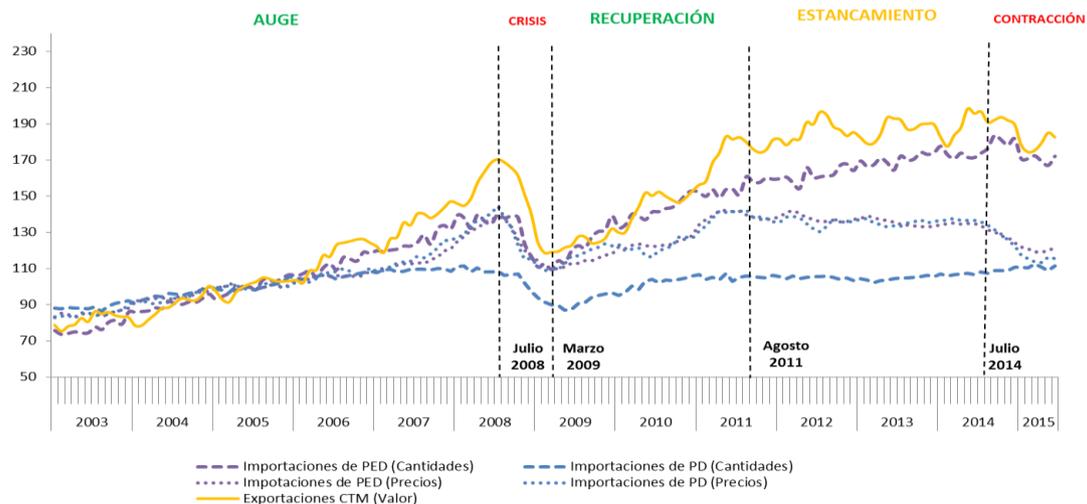


Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE

Nota: Asia incluye China, India, Japón, Corea, Asia Pacífico, Medio Oriente y Rusia. ALADI se refiere al bloque regional de ALC que integran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En el gráfico de la derecha el total corresponde al peso de cada destino en el total de las exportaciones de la subregión; mientras que en el gráfico de la izquierda el total se refiere al crecimiento de las exportaciones totales de CTM hacia cada destino especificado.

Además del mayor dinamismo relativo, otra característica a destacar de la naturaleza de la demanda de los PED con relación a los PD, es que su incremento en las cantidades siempre ha sido superior a su crecimiento por precios, contrariamente a lo que muestran las compras de los PD que no han crecido prácticamente en volumen durante el período analizado (Gráfico III.8). Mientras la tendencia de las importaciones explicada por la variación en sus precios desde ambos orígenes es prácticamente idéntica durante todo el período, las trayectorias de las cantidades importadas se diferencian notablemente, incrementándose con mayor fuerza después de la crisis. Este crecimiento vía cantidades, es el que explica gran parte del alza de las exportaciones de CTM.

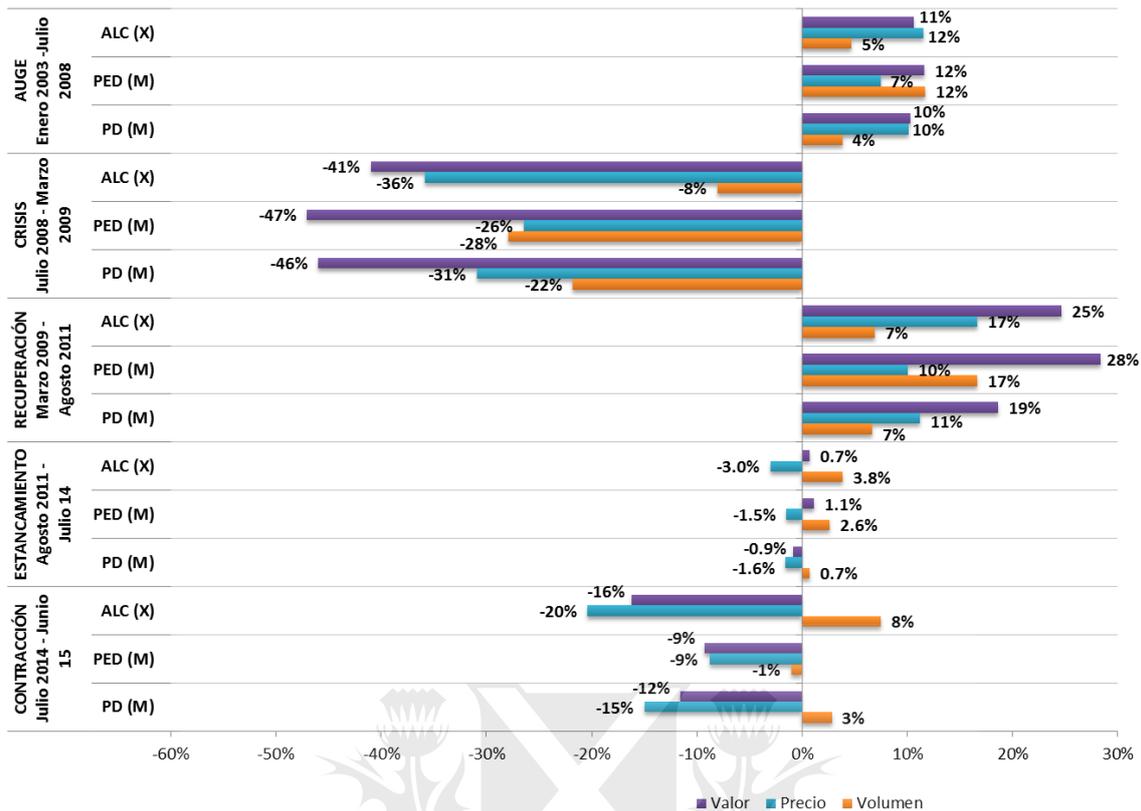
Gráfico III.9: Importaciones de PD y PED en precios y cantidades
(Índice, 2005=100, 2003-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Giordano (2015), Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB), COMTRADE y fuentes nacionales.

Las etapas comprendidas entre el auge, la crisis y la posterior recuperación, son conocidas en la literatura como el boom de los commodities, ya que es un período donde el nuevo impulso a las exportaciones de ALC responde al exceso de demanda de materias primas de los PED. Durante las etapas del auge y la posterior recuperación, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de ALC en valores alcanzó respectivamente un 11% y un 25%, motorizadas por una demanda de PED que creció 12% en el auge y 28% en la recuperación (Gráfico III.10). La demanda de importaciones de los PD también contribuyó con su crecimiento en éstas etapas, incrementándose 10% y 19%, respectivamente. No obstante, el principal determinante de su ascenso no fueron las cantidades, como en el caso de los PED, sino los precios.

Gráfico III.11: Crecimiento de comercio según grupos de países seleccionados
(Tasa de variación anual promedio, 2003 - 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB).
 Notas: las tasas de variación corresponden al equivalente anual del crecimiento geométrico promedio entre los meses indicados para cada etapa.

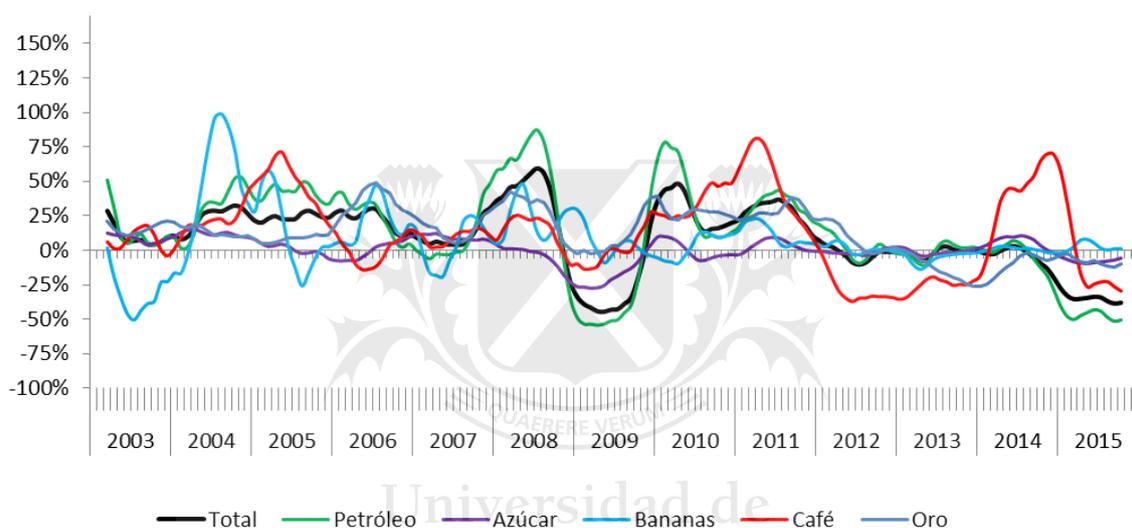
A partir de agosto de 2011 y hasta mediados de 2014, se inicia una nueva coyuntura en el comercio mundial, menos favorable para las exportaciones de ALC y caracterizado por bajas y decrecientes tasas de crecimiento de los volúmenes exportados combinadas con correcciones a la baja y alta volatilidad de los precios. Luego del rebote de 2010, el boom de precios se desinfló, agotándose el empuje que los flujos recibían hasta el momento por parte de los ellos y tornándose un factor de decrecimiento a partir de 2011. La señal de alerta que abrió paso al estancamiento fue que la desaceleración de los precios se combinó con un crecimiento relativamente muy débil de las cantidades. En términos de valores, tanto las exportaciones de ALC (+0,7%) como la demanda de PED (1,1%) y PD (+0,7%) en tres años se mantienen apenas positivas, gracias al sostenimiento de los volúmenes comerciados que compensan la influencia contractiva que ejercen los precios.

Como vemos en el Gráfico III.12, después de la crisis financiera de 2008 los precios de los principales commodities que exporta ALC se dispararon, explicando la extraordinaria recuperación de las exportaciones (+25%). Sin embargo, a partir de mediados de 2011 los precios sufren una rápida desaceleración que en algunos casos se convierte en contracción. El precio del café, principal producto tradicional exportado por Centroamérica, cae 29% entre abril de 2011 y marzo de 2014, para luego

recuperarse 17% recién a febrero de 2015 cuando alcanza un nuevo pico, antes de derrumbarse nuevamente. En tanto el azúcar, los bananos y el oro, otros commodities exportados por CTM siguen una trayectoria declinante desde el año 2011. Como veremos mas adelante, es muy importante tener en cuenta la evolución de los precios de los productos básicos exportados por CTM ya que en algunos países explican parcialmente la caída en la participación de las ventas externas de los REC frente a las tradicionales que muestran mejores desempeños, en parte gracias a la recuperación de los precios de los productos tradicionales durante el auge.

Gráfico III.13: Evolución del precio de los productos básicos

(Promedio móvil trimestral de la tasa de variación anual, porcentaje, 2012 - 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Nota: El total corresponde al promedio ponderado de los índices de precios de los productos básicos incluidos en la estimación del FMI.

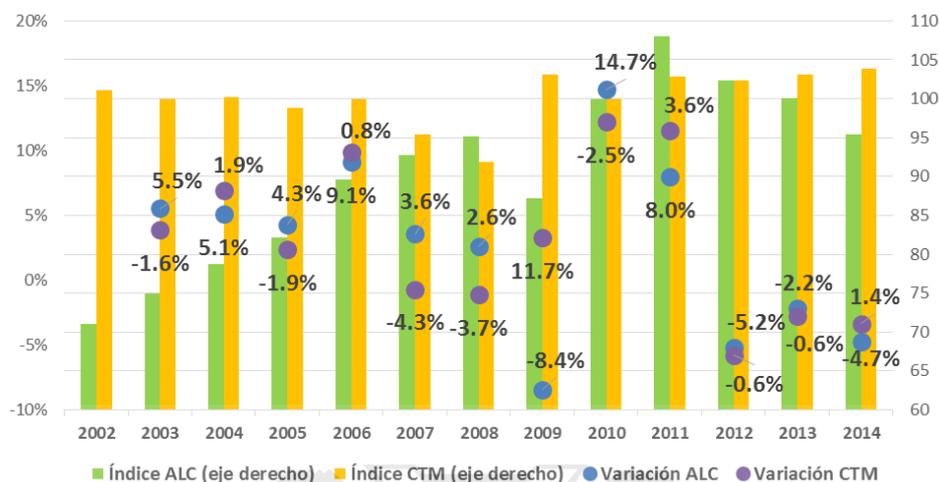
A partir de junio de 2014, los precios de los principales productos básicos se derrumban. Hasta julio de 2015, los precios promedios de una canasta amplia de commodities caen en promedio un 38%; siendo el más afectado el petróleo (-49,7%), que si bien la región no exporta, es muy importante dentro de las importaciones de CTM, importadora neta de combustibles y energías. En el caso del café resulta importante destacar que en junio de 2014 su precio se encontraba en un nivel elevado, por ello su caída hasta Julio de 2015 fue bastante abrupta (-22,9%). El derrumbe de los precios⁴⁹, arrastra las exportaciones de ALC y de CTM, que durante 2015 exhiben

⁴⁹ En Giordano (2015) se mencionan varios factores que afectan los precios de los productos básicos: la fuerte aceleración de la apreciación nominal del dólar; el exceso de oferta en el mercado energético por el aumento de la producción petrolera gracias a la explotación de yacimientos no convencionales; la reducción en la demanda de petróleo del principal consumidor mundial EE.UU. como resultado de un proceso de sustitución de importaciones en su territorio; la menor demanda de cobre de China y el paralelo aumento de oferta por maduración de inversiones en Australia, Chile y Perú; factores climáticos en el caso de la soja y otras oleaginosas; excesos de oferta motivados por nuevas inversiones en la

contracciones de 16,2% y 6,7%, respectivamente; puesto que los productos basados en recursos naturales representan entre 55% y 60% de su canasta exportadora.

Gráfico III.14: Términos de intercambio de Centroamérica y América Latina

(Índice 2010 = 100, tasa de variación anual, porcentaje, 2003-2014)



(Tasa de variación promedio anual, porcentaje, períodos seleccionados)

	ALC	CTM
2003-2008	5.0%	-1.5%
2010-2011	11.3%	0.5%
2012-2013	-3.7%	-0.6%
2014	-4.7%	1.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de Giordano (2015) y CEPALSTATS
Nota: Centroamérica no incluye a Panamá y República Dominicana.

El desplome del precio de los productos básicos afecta los precios de las exportaciones latinoamericanas y, en consecuencia, sus términos de intercambio (TOT⁵⁰). Es interesante en este punto resaltar la distinción de CTM con relación a ALC. Mientras las tasas de crecimiento de los TOT de ALC durante el auge (+5%) y la recuperación (+11,3%) reflejan el boom del de los commodities y luego el desplome de sus precios en el trienio 2012-2014 que anula las ganancias logradas en los períodos previos, las cifras de CTM se distancian de este fenómeno (Gráfico III.15).

La clave para comprender estos movimientos prácticamente opuestos se encuentra en el precio del petróleo. Para el agregado de países de ALC, las variaciones en el precio del petróleo y sus derivados juegan de manera positiva debido a que las ganancias de los países exportadores netos de hidrocarburos (Venezuela, México, Ecuador, Colombia, Bolivia) más que compensan las pérdidas del resto de los países importadores netos. En cambio, para el conjunto de países de CTM juega en contra,

producción de café hundieron sus precios en 2012 y 2013 mientras que en 2014 una sequía en Brasil (principal exportador mundial) y la enfermedad de la roya en algunos países centroamericanos, empuja el alza su precio; etc.

⁵⁰ Por sus siglas en inglés, Terms of trade. Se refiere a la relación entre los precios de exportaciones y los precios de las importaciones para una región o país.

puesto que estos países son fundamentalmente importadores de energía, un factor de producción clave para los REC. En consecuencia, los incrementos del precio de la energía durante el auge y la recuperación socaban sus TOT que decrecen o se estancan, en tanto el desplome que acontece desde mediados del 2014 los favorece mejorando la relación de cambio entre sus ventas y compras externas. A esta incidencia del precio de la energía dominante en el movimiento de los TOT se suma el hecho de que la canasta de exportación de los países centroamericanos está menos concentrada en materias primas que la del resto de ALC, precisamente gracias a la actividad manufacturera que se realiza al amparo de los REC⁵¹. Por tal motivo, sus exportaciones están menos sujetas a la volatilidad en los precios de las materias primas que sufren otras regiones de ALC. En el mercado mundial, los precios de las manufacturas son mucho más estables y solo tienden a caer paulatinamente en la medida que el avance de las tecnologías permite abaratar sus costos.

Finalmente, un último factor internacional que se traslada a las economías de la región y afecta sus tipos de cambio en términos nominales y reales es la apreciación del dólar norteamericano. Muchos de los países de la región tienen sus economías dolarizadas (El Salvador) o fuertemente vinculadas a la moneda de su principal socio de exportación. Ello determina que una baja del precio de la divisa internacional se traduzca en una apreciación de la moneda local, lo cual dependiendo de la evolución de los precios nacionales, podría implicar aumento en términos reales de sus costos de producción y pérdidas de competitividad-precio de sus exportaciones en sus principales destinos frente a sus principales competidores. Ahora bien, este es un factor que afecta en general a las exportaciones tanto tradicionales como de los REC de los países de la región, que no puede explicar las diferencias en la dinámica comparada entre tipos de régimen al interior de un país, pero si puede ser un factor que sumado a otros explica la pérdida de competitividad con los países asiáticos de los REC centroamericanos o incluso entre los REC de los distintos países centroamericanos.

Recapitulando, en esta sección hemos visto como a lo largo de los últimos años las exportaciones de Centroamérica han crecido bajo el impulso tanto de sus socios desarrollados como en desarrollo. La nueva demanda desde los PED ha sido cualitativamente distinta a la de los PD, por varios motivos: sus importaciones crecen a

⁵¹ Según Giordano (2014), para el período de análisis, en promedio, las manufacturas ocupan el 51% de las exportaciones centroamericanas, cuando para toda la canasta de todo ALC son un 44% o 26% si se excluye a México del agregado ALC. México es el país más manufacturero de la región, su canasta en promedio está formada por 73% de manufacturas y 27% de recursos naturales. Además México es el primer exportador de ALC, el volumen de exportaciones mexicanas representan el 35% de las ventas externas de la región, seguidos por Brasil (23%), Venezuela (10%), Argentina (8%), etc.

tasas relativas más dinámicas, además lo hacen no solo vía precios sino también a través de elevadas cantidades demandadas y por último, su demanda es más dinámica en productos básicos que en manufacturas. Finalmente vimos como la evolución del precio del petróleo y la apreciación/depreciación las monedas nacionales durante el período modifican los costos de producción y, por ende, la competitividad de la región.

III.2: Características de los REC en Centroamérica

En esta sección, repasaremos brevemente la relevancia de los REC en la región, su desempeño en forma comparada con el régimen tradicional, las diferencias entre los países y mostraremos cómo los factores internacionales previamente mencionados afectan en el entorno descripto.

Los REC han adquirido gran importancia para las economías centroamericanas. Su contribución al sector externo de Centroamérica es elevada y, por medio de ella, también al producto regional⁵². En 2014, el valor agregado neto de los REC alcanzó los US\$ 7.082 millones, registrando un crecimiento promedio anual de 6,2% desde el 2002, cuando sumó US\$ 3.426 millones. Los países que más aportaron a dicho crecimiento fueron Rep. Dominicana (28%), Costa Rica (20%), Panamá (18%) y Honduras (16%). En la estructura por productos del comercio de REC en Centroamérica se destacan los sectores de textiles y confección; circuitos electrónicos e instrumentos médicos, que se destinan mayoritariamente hacia EE.UU. A partir del 2004, con la firma del acuerdo RD-CAFTA que liberalizó aún más el comercio dentro de la subregión, el comercio intrarregional ha ganado importancia, ocupando el segundo puesto en el ranking por destinos.

Gracias al profundo proceso de apertura externa hecho por la subregión desde los '80, el sector externo representa una porción muy importante de la demanda agregada centroamericana. Entre 2003 y 2014, las exportaciones totales (REC más ZLC) representaron en promedio 27% del PBI de la región (medido a precios corrientes). Dicha proporción se encuentra fuertemente alimentada por los REC que contribuyen sustancialmente a la orientación hacia el mercado mundial que Centroamérica se adjudica. Durante todo el período de análisis, el aporte de las exportaciones realizadas bajo REC ha superado en proporción a la contribución que las exportaciones

⁵² Para la elaboración de este apartado estadístico que cubre toda la región centroamericana se tomaron datos de diversas fuentes de información nacionales e internacionales, siendo en cada caso las siguientes: para Costa Rica del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para Rep. Dominicana de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Guatemala del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para Honduras del Banco Central de Honduras (BCH), para Nicaragua de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA), para Panamá de la Contraloría General de la República y para El Salvador del Banco Central de El Salvador (BCR).

tradicionales realizan, aunque dicha brecha se ha ido reduciendo en los años recientes (**Gráfico III.8**). En la actualidad, se estima que las exportaciones bajo REC aportan en 13% al PBI centroamericano. Si bien su participación ha ido cayendo a lo largo del período, sigue siendo levemente superior a las exportaciones tradicionales (10%).

Gráfico III.16: Representación de las exportaciones de Centroamérica en el PBI regional según Régimen de Comercio
(En porcentajes, 2003-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a Institutos Nacionales de Estadísticas, Bancos Centrales Nacionales y World Economic Outlook (WEO) del FMI

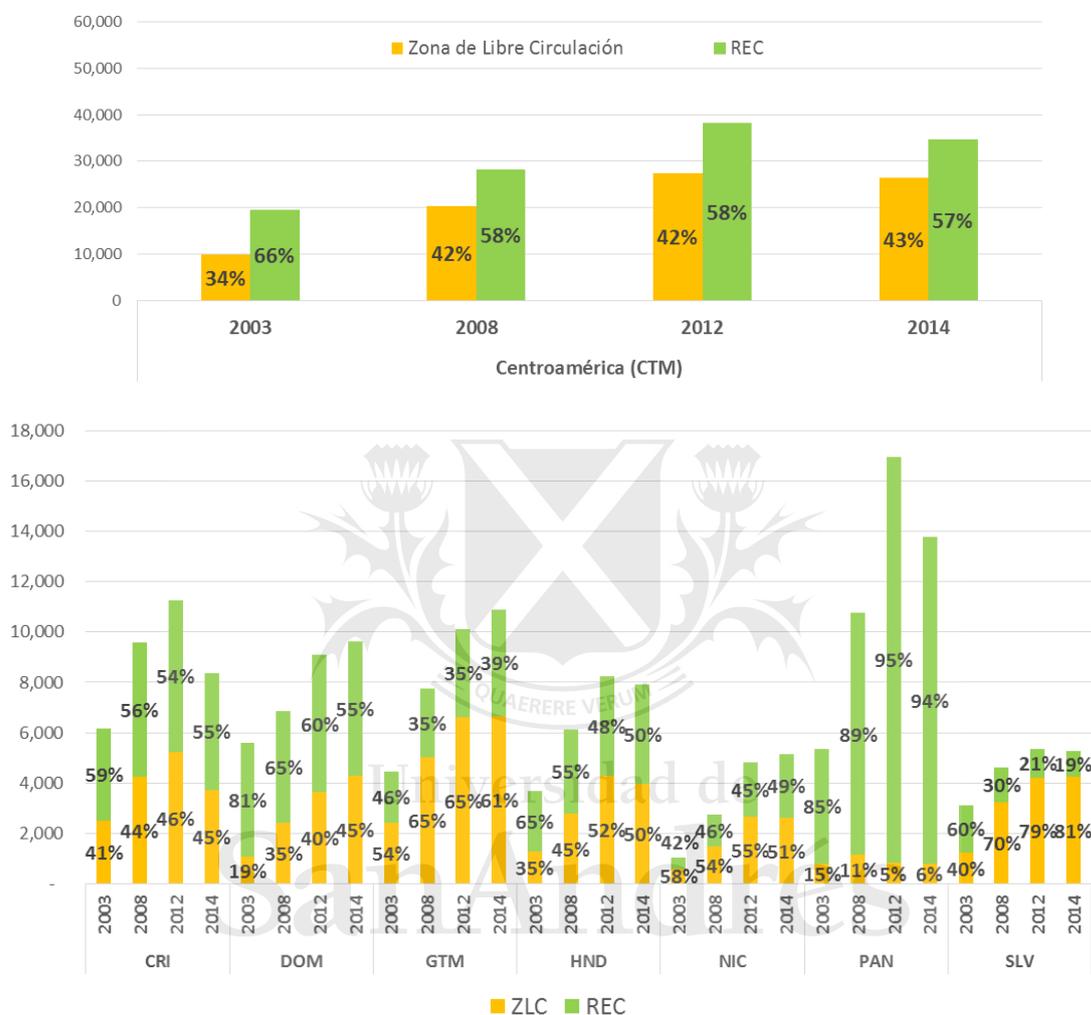
Notas: el cálculo regional se realiza en base a la suma de las exportaciones totales de cada uno de los países, sin descontar el comercio intrarregional por lo que representa un cálculo bruto. El producto bruto interno (PBI) es tomado a precios corrientes. La Zona de Libre Circulación (ZLC) es aquella parte del territorio económico en la cual se pueden enajenar bienes sin restricciones aduaneras (ONU, 2010).

La mayor parte de los REC del istmo centroamericano están orientados al mercado externo, aunque todos permiten la internación de las mercancías producidas bajo sus REC al territorio aduanero nacional, a consideración del pago de todos los aranceles a la importación correspondientes. La orientación hacia el mercado externo es una particularidad central, que se refleja automáticamente en el porcentaje del comercio exterior que los REC representan. Durante el periodo 2003-2014 pesaron, en promedio, 40% del comercio total de la subregión (exportaciones más importaciones), siendo más importante su aporte a las ventas externas (60% del total) que en las compras externas (28% del total).

Ahora bien, a pesar de que los REC mantienen el primer lugar en su contribución a las ventas externas totales de la región, el Gráfico III.9.a muestra como pierden participación en el total a lo largo del período (- 9 p.p.). Este resultado se alcanza como consecuencia del menor crecimiento relativo (Gráfico III.17) del volumen

exportado bajo REC (5% a una tasa anual promedio) con respecto al volumen exportado bajo el régimen tradicional (9% promedio anual).

Gráfico III.18: Exportaciones de Centroamérica según Régimen de Comercio
(En millones de US\$ y porcentajes de participación, 2003-2014)



Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a Institutos Nacionales de Estadísticas, Bancos Centrales Nacionales y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA).

Notas: Los abreviaciones utilizadas en los nombres de los países corresponden al estándar internacional de normalización ISO 3166, publicado por la Organización Internacional de Normalización (ISO).

Como vimos en la sección previa, la caída del peso de las exportaciones de los REC en el comercio total de la región se relaciona con: la entrada de China a la OMC (2001) y la desventaja competitiva de los países de la región respecto a sus productos; el menor crecimiento relativo de la demanda de los PD (en especial EE.UU.); la entrada en vigencia del ATV en el 2005 que liberalizó el mercado estadounidense para los textiles y el incremento del precio de las principales materias primas exportadas por la región (café, azúcar, bananos, etc) que eleva más que proporcionalmente el crecimiento relativo de las exportaciones tradicionales frente a las ofrecidas por los REC.

Cuando analizamos las participaciones a nivel de países, el panorama es heterogéneo (**Gráfico III.9.b**). El primer subgrupo formado por *Costa Rica, Honduras y Rep. Dominicana* presentan la misma tendencia que a nivel regional, es decir, los REC en estos países continúan teniendo mayor peso que el régimen tradicional pero dicho peso menguó con relación al 2003. En Guatemala los REC nunca ocuparon el primer puesto, pero aun así pierden participación relativa. El Salvador es el único país donde el posicionamiento relativo se revierte, los REC pierden el primer lugar y pasan a un segundo plano en su contribución al sector externo total. En Nicaragua ganan mucha importancia, pero no alcanza para superar al régimen tradicional. En Panamá, los REC son la base de su especialización productiva por lo cual continúan siendo la principal fuente del comercio exterior.

En 2014 los REC costarricenses pesaron 55%, 10 p.p. por encima del régimen tradicional pero 4 p.p. menos que en 2003. Ello fue posible porque los primeros crecieron apenas un 2% mientras que los segundos lo hicieron un 4% (**Gráfico III.10**). En el caso de la Rep. Dominicana, para 2014, los pesos de ambos tipos de regímenes son iguales a los de Costa Rica, pero la caída de los REC entre 2003 y 2014 fue mucho más fuerte, perdiendo 26 p.p. en su participación⁵³. Este resultado fue posible por el crecimiento de apenas 1% de las ventas externas de los REC frente a un 14% de crecimiento en las mercancías tradicionales. En tanto, en Honduras los REC y las mercancías comercializadas bajo el régimen tradicional en 2014 comparten un peso idéntico en el comercio exterior; no obstante los REC crecieron a lo largo del período un 5% promedio anual frente a un 11% de las segundas lo que determinó una pérdida de 15 p.p. en la participación de los REC.

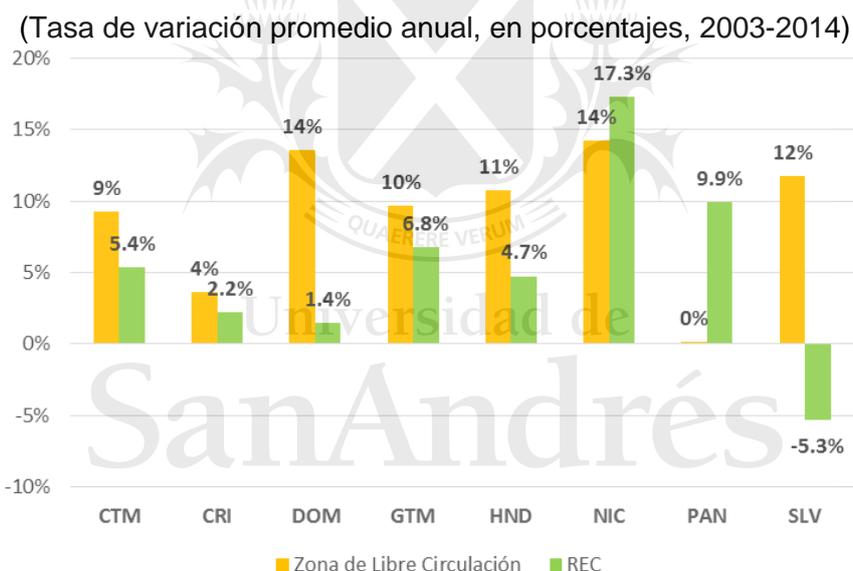
Por su parte en Guatemala, la dinámica fue similar al grupo previo con la salvedad de que los REC nunca representaron la mayor porción de las exportaciones totales. Los REC crecieron 7% promedio anual, una cifra bastante alentadora con relación a los países previos, pero ello no bastó para superar a las mercancías intercambiadas de manera tradicional que lo hicieron un 10%. En consecuencia, éstas últimas ganaron 7 p.p. en su peso en detrimento de los REC que en 2014 pesan todavía menos de lo que pesaban en 2003.

El Salvador es un caso paradigmático en cuanto a que los REC en dicho país han perdido mucha participación, revirtiendo el posicionamiento del cual partimos en el 2003. Los esquemas de incentivos salvadoreños dejaron de ser los que más

⁵³ El caso de Rep. Dominicana es muy similar al de El Salvador y responde principalmente a la competencia intrarregional entre los distintos REC. A los empresarios, especialmente del sector textiles y confección, les resulta más atractivo trasladar sus fábricas a Nicaragua ya que sus REC resultan más competitivos gracias a los menores costos que ofrecen (la energía y los salarios pesan mucho).

aportaban a las exportaciones generales, perdiendo ese puesto frente a las exportaciones del régimen tradicional. Pasaron de representar el 60% de las exportaciones salvadoreñas en 2003 a tan sólo un 19% en 2014, lo cual implicó una pérdida extraordinaria de 41 p.p. que se tradujo en una ganancia para las mercancías comercializadas dentro la ZLC, las cuales en 2014 representan el 81% de las exportaciones. Este fenómeno fue posible como resultado de una reducción promedio anual de 5% en las exportaciones de los REC, frente a un incremento extraordinario de 12% anual de las exportaciones de libre circulación. Es menester resaltar que la caída en la participación relativa de los REC se debe a que en términos absolutos sus exportaciones caen alrededor US\$ 850 millones entre 2003 y 2014, mientras que las exportaciones de la ZLC crecen US\$ 3.000 millones. En la siguiente sección, analizaremos el caso particular de El Salvador, profundizando en los factores explicativos de este mal desempeño declinante.

Gráfico III.19: Crecimiento de las Exportaciones por Regímenes de Comercio

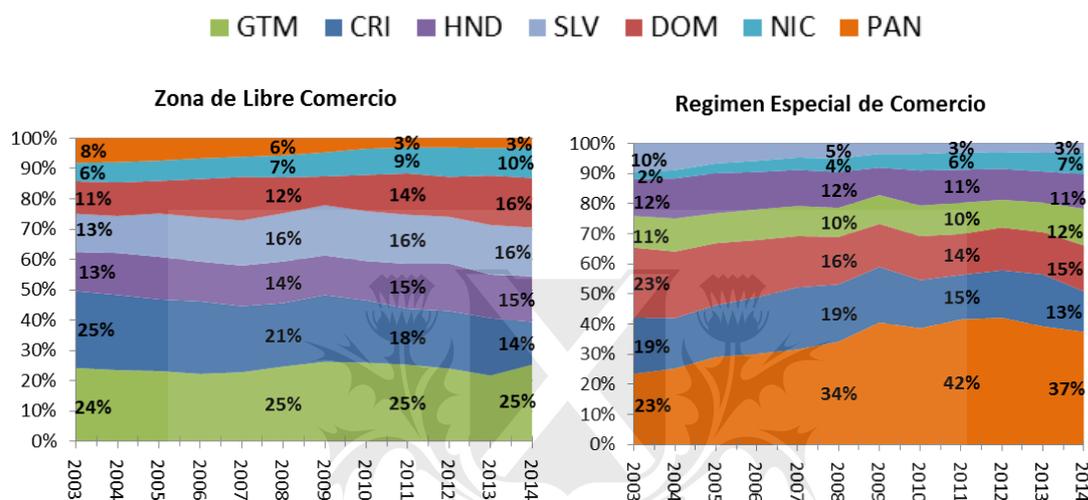


Fuente: Elaboración propia en base a fuentes nacionales y SECMCA

Nicaragua y Panamá son los únicos países donde los REC exhiben tasas de crecimiento promedio anual considerables, de 17% y 10% respectivamente, durante el período 2003-2014. De todos modos, el caso de Panamá reviste menos interés de análisis, ya que el 94% de la actividad se registra bajo REC en 2014 responde exclusivamente a la actividad de la Zona de Libre Colón ubicada en el canal de Panamá. Dicho REC concentra prácticamente todo el comercio exterior de ese país pero su principal actividad se reduce a la reexportación de mercancías extranjeras sin ser sometidas previamente a procesos de transformación sustanciales, aprovechando las facilidades de infraestructura que brinda el canal de Panamá y sus alrededores (puertos de altura, ferrocarril, sistema financiero, servicios logísticos,

telecomunicaciones, etc). Es decir, el valor agregado localmente a las mercancías reexportadas es muy bajo. Por el contrario, el caso de Nicaragua es paradigmático. Su sector externo en general crece a tasas altas y de forma relativamente pareja, aunque las exportaciones de los REC lo hacen una tasa apenas mayor que el resto de las mismas, 17% frente a un 14%. Ello condujo a que los REC, ganasen peso en los últimos años, equiparándose prácticamente las proporciones entre ambos.

Gráfico III.20: Participación de cada país a las Exportaciones de Centroamérica
(En porcentajes, según Régimen de Comercio, 2003-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes nacionales y SECMCA

La dinámica que los diversos regímenes de comercio exhiben a lo largo de los once años de análisis, determina las desiguales contribuciones que cada país hace al comercio regional en cada tipo de comercio (**Gráfico III.11**). En los números podemos ver como Nicaragua⁵⁴ ha logrado atraer inversiones desde sus países vecinos (a través de otorgar mejores ventajas que redunden en costos más bajos de producción) mejorando su participación en el total regional tanto en las exportaciones tradicionales como en los REC, dónde su contribución creció considerablemente en 5 p.p. entre 2003 y 2014. Guatemala y Honduras mantienen prácticamente constante su aporte en ambos esquemas; en tanto Costa Rica pierde en ambos esquemas. El Salvador y Rep. Dominicana mejoran su posicionamiento en el régimen tradicional creciendo 3 p.p. y 5 p.p. respectivamente, pero ven decaer su peso en REC notoriamente. Más adelante veremos que esto es resultado de la competencia dentro de la industria textil.

Las cifras recién presentadas, dan cuenta de una feroz competencia intrarregional que es determinante para la evolución de los REC en Centroamérica. Los países de la región, constantemente compiten entre ellos por generar mejores y mayores incentivos

⁵⁴ Recordemos que Nicaragua, no se vio obligado a dismantlar su régimen de incentivos directos a las exportaciones por mantenerse exceptuado a cumplir con los compromisos asumidos en el ASMC de la OMC, mientras su PBI per cápita anual corresponda al de un país menos desarrollado.

que sus vecinos para atraer IED con el fin de abastecer al mercado estadounidense. Dicha competencia se plasma en los esfuerzos incesantes para obtener preferencias de acceso a los mercados de destino a través de la firma de ACP, de los regímenes de fomento de exportaciones, por medio de los REC, salarios relativos más bajos, capacitación del capital humano, vía estímulo monetario (tipo de cambio real competitivo) o, simplemente, garantizando menor costo de la electricidad, insumo básico para la producción que los países de la región deben importar.

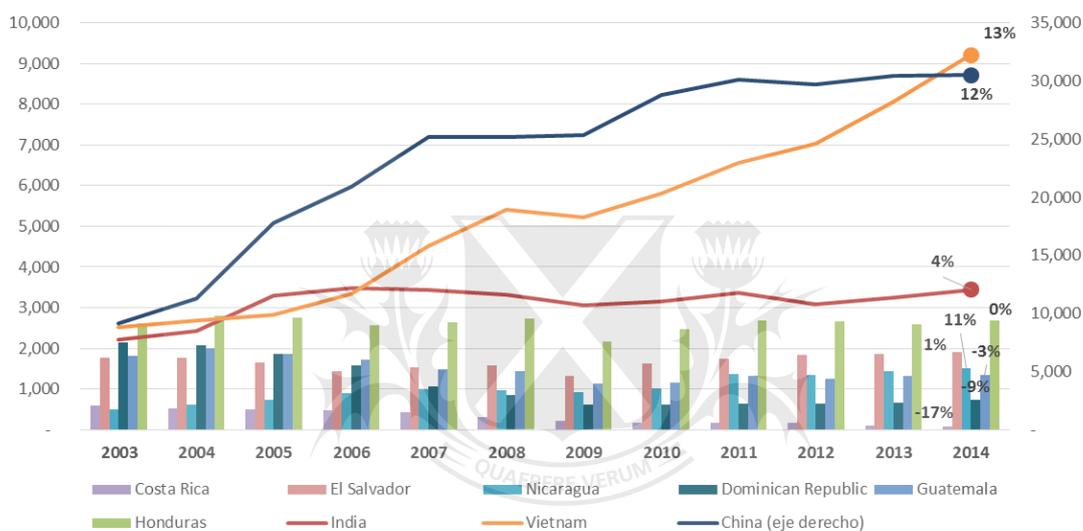
Ahora bien, cómo señala Padilla *et al.* (2008) la fuerte competencia interregional se combina con la internacional en el caso del sector del textil y conexión. A partir del ingreso de China a la OMC en el 2001, la subregión comienza a sentir una creciente competencia asiática en su principal mercado de destino, EE.UU., especialmente de China. No obstante, los REC no la sienten con mucho énfasis hasta que en el 2005 entra en vigor el ATV que libera las restricciones cuantitativas (contingentes) que pesaban sobre las importaciones de la industria de textiles y confección nipona para el ingreso de las mercancías en EE.UU. (Hernández, 2007). La tasa de crecimiento de las importaciones de EE.UU. en textiles y confección desde China fue del 12% promedio anual durante el período de análisis (**Gráfico III.12**). Como consecuencia, la participación de China en las importaciones totales estadounidenses del sector creció de 14% en 2003 a 37% en 2014 (un total de 23 p.p.). Por su parte, Vietnam e India, son otros de los productores de textiles que se emergen como una fuerte competencia para CTM. Las importaciones del principal socio de CTM desde ambos orígenes crecieron un 13% promedio anual y un 4%, respectivamente. A Vietnam ello le bastó para incrementar su participación de mercado en 7 p.p. durante todo el período, pasando de representar un 4% a un 11%. India apenas se mantuvo en un 4%.

Las ganancias de mercado de los países asiáticos se tradujeron en pérdidas para muchos de los países de la región, cuyas exportaciones en muchos casos se contraen. Costa Rica y Rep. Dominicana son las que mayor retracción muestran con caídas anuales de 17% y 9% en promedio durante todo el período. Costa Rica que suplía el 1% del mercado estadounidense en 2003, pierde totalmente su cuota de mercado; mientras que el segundo, pasó de representar un 3% de las importaciones de textiles de EE.UU. a apenas un 1% en 2014. Sin embargo, estos países lograron reemplazar sus exportaciones de textiles, por otras de mayor valor agregado y contenido tecnológico, en el marco de una estrategia de escalamiento y diversificación

de exportaciones. El Salvador ha logrado mantener su cuota de mercado en el país del norte⁵⁵, en tanto Guatemala pierde 1 p.p. en la misma.

El ganador de la región fue Nicaragua, ya que sus exportaciones crecieron 11% promedio anual a lo largo del período, prácticamente la misma tasa a la que crecieron los asiáticos, aunque con una participación en el mercado mucho menor. A pesar del extraordinario desempeño que le permitió elevar su cuota de mercado en un 1 p.p., Nicaragua apenas representa el 1% del mercado estadounidense del sector.

Gráfico III.21: Importaciones de textiles y vestidos de EE.UU.
(En Millones de US\$, desde orígenes seleccionados, 2003-2014)



Fuente: Elaboración propia, en base a COMTRADE

Notas: para filtrar el sector de textiles y confección, se consideraron únicamente las importaciones de los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado 2002, correspondientes a ropa y accesorios.

En suma, a lo largo de este capítulo hemos evaluado los factores internacionales y regionales que pueden afectar el crecimiento de los REC de un país en comparación con otros REC de la región o en contraste con el régimen tradicional dentro de su propio país. Las presiones que reciban pueden determinar fuertes cambios en la composición de la oferta exportable de los REC y en los mercados en los cuáles coloquen su producción. A continuación, evaluaremos cómo entraron en juego para el caso de Costa Rica y El Salvador los determinantes hasta aquí mencionados.

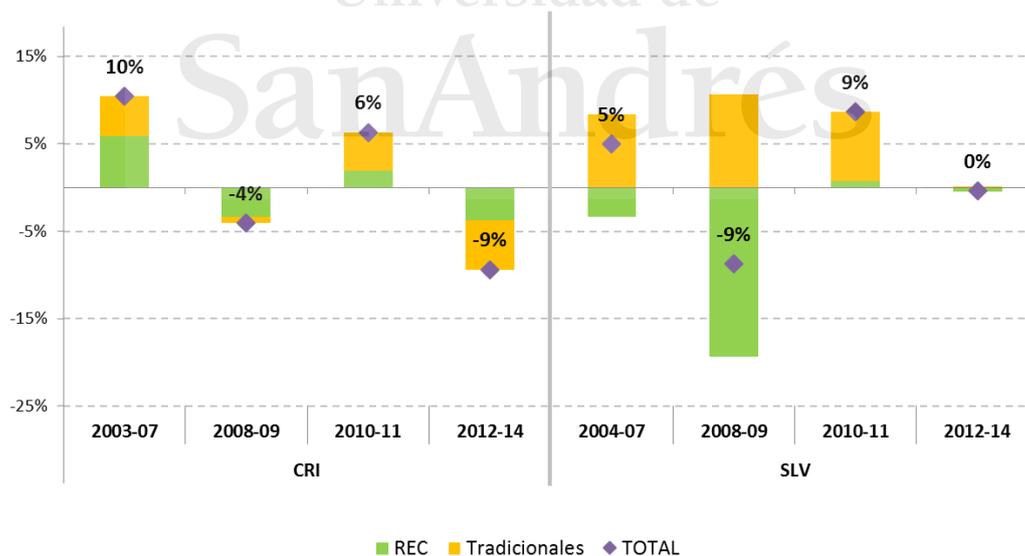
⁵⁵ En la siguiente sección, veremos como El Salvador si bien mantiene su participación en el mercado estadounidense de textiles y vestidos, lo hace realizando una reestructuración al interior de la industria productora local, cuya oferta exportable deja de realizarse bajo los incentivos de los REC para ofrecerse desde el régimen tradicional de comercio.

III.3. El aporte de los REC a la diversificación y sofisticación de la canasta exportadora de Costa Rica y El Salvador.

Tal como hemos visto, los REC en Costa Rica y El Salvador pierden peso en las canastas exportadoras de sus países, en particular y de la región, en general. Ya hemos visto que en toda la región, excepto en Nicaragua y Panamá, opera una tendencia general a que los REC pierdan participación con relación al régimen tradicional. Vimos también que esta tendencia está relacionada con la desaceleración en términos absolutos de los REC pero también con la pérdida de participación relativa con el régimen tradicional, cuyo desempeño fue más dinámico a lo largo de la década.

A pesar de esta tendencia que ejerce influencia de manera generalizada, existen importantes diferencias cualitativas entre los casos a analizar. En Costa Rica los REC todavía representa la porción mayoritaria del comercio (55% en 2014). En cambio, en El Salvador, el aporte de los REC al comercio total de su país se reduce sustancialmente hasta representar una porción minoritaria (20% en 2014) del comercio total. Estos cambios en la participación relativa de cada régimen de comercio en cada país se pueden visualizar claramente en la contribución al crecimiento de las exportaciones que cada régimen ha tenido en las subetapas que hemos identificado para el 2003-2014 (Gráfico III.13).

Gráfico III.22: Contribución al crecimiento de las exportaciones en Costa Rica y El Salvador
(Tasas de crecimiento promedio anuales según régimen de comercio, 2004 – 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

¿Cuáles han sido los factores determinantes que influyen en el desempeño comercial diferencial de estos países? En esta sección intentaremos demostrar que lo se exporta importa, utilizando la frase de Hausmann *et al.* (2007). Costa Rica ha sostenido en el

tiempo a través del uso de REC una estrategia de agregación de valor que no sólo ha beneficiado a las ET beneficiarias directas de los incentivos, sino que sus beneficios se han derramado a sus proveedores locales, fortaleciendo no sólo los vínculos productivos con la economía mundial, sino también con la economía local. Los REC costarricenses han contribuido a diversificar las exportaciones y a agregar mayor contenido tecnológico y sofisticación a las mismas. Este paso ha sido fundamental a la hora de mejorar la calidad de la integración con la economía mundial, ya que le ha provisto a las ET de la flexibilidad necesaria para adaptar sus estrategias de inserción a los cambios de incentivos y la coyuntura económica internacional. Por el contrario, frente un entorno más adverso, el sector de REC salvadoreños no ha logrado sostener su competitividad internacional, dando como resultado un achicamiento, mayor concentración y reducción significativa de su aporte al sector externo nacional.

A lo largo de esta sección desarrollaremos diversos indicadores de diversificación, contenido tecnológico y sofisticación⁵⁶ para mostrar comparativamente el desempeño de ambos países y demostrar empíricamente el resultado opuesto que las estrategias de ambos países han tenido.

III.3.a: Diversificación por Destinos

El primer indicador que vamos a utilizar para evaluar la diversificación de las exportaciones por destinos es el Herfindahl-Hirschman (HH)⁵⁷. El cálculo de este indicador pondera el peso relativo de cada mercado en el total de su comercio, de forma tal que si el valor exportado de un mercado es bajo tendrá una influencia pequeña en el índice HH final y a la inversa. Toma valores que se ubican entre cero y uno, siendo su extremo superior un indicador de máxima concentración.

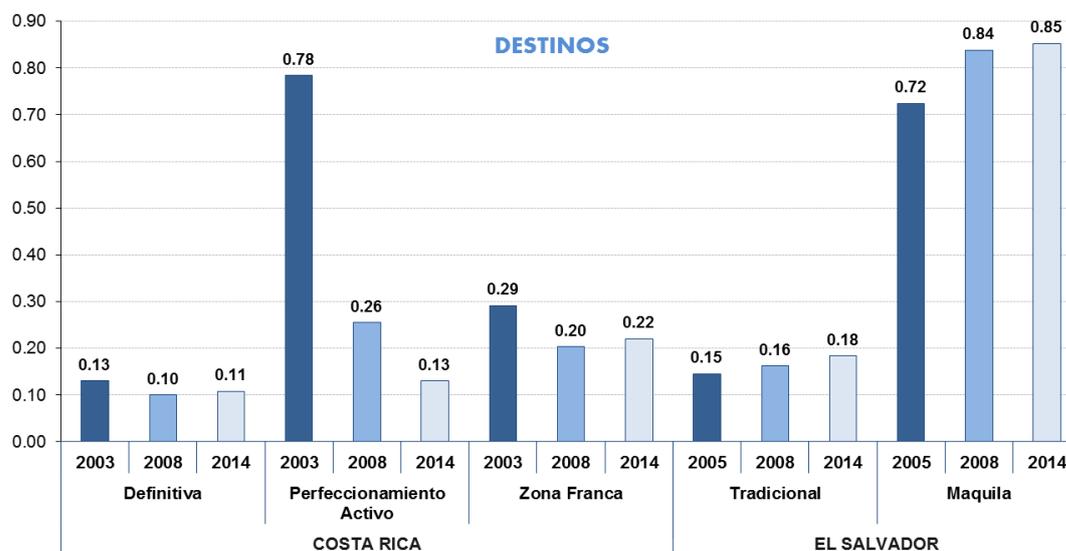
En Costa Rica se observa que, en términos promedio para todo el periodo, las exportaciones definitivas presentan un menor grado de concentración por mercados destinos en comparación con los REC (Gráfico III.14). Sin embargo, al interior de los esquemas de incentivos costarricenses, se evidencia una diversificación mas acelerada a lo largo del período. En el caso del PA, el índice pierde de 0.65 dígitos en tan solo 11 años, mientras que la diversificación en las ZF gana 0.07 puntos decimales. En ambos casos la ganancia en la diversificación es mucho más grande que en el régimen definitivo que apenas crece un 17% (punta contra punta) contra un 83% que asciende el PA y un 24% las ZF.

⁵⁶ Para la elaboración de los indicadores desagregados por producto y destino, se unificaron las series históricas bajo la enmienda 2002 del Sistema Armonizado. En el caso de El Salvador, no es posible utilizar datos previos al 2005, puesto que antes de esa fecha todo el comercio realizado por maquila lo asignaban a un solo código arancelario (98990000) y un solo destino (EE.UU.), para mayor detalle véase BCR (s.f.).

⁵⁷ Para un mayor detalle sobre este indicador dirigirse al apéndice del trabajo.

Gráfico III.23: Diversificación de Exportaciones de Costa Rica y El Salvador

(Índice de Herfindahl-Hirschman por Destinos y regímenes, años seleccionados)



Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Para todos los regímenes de comercio, EE.UU. se encuentra en el primer lugar de principales socios y el resto de los países de la subregión junto con México lo siguen (Gráfico III.15). La desconcentración evidenciada a través del IHH se explica por la pérdida de participación de EE.UU. frente a otros mercados en la canasta exportadora de Costa Rica entre 2003 y 2014. Este fenómeno se evidencia en todos los regímenes pero con mayor énfasis en las ZF y el PA, donde el principal socio pierde respectivamente 8 p.p. y 58 p.p.

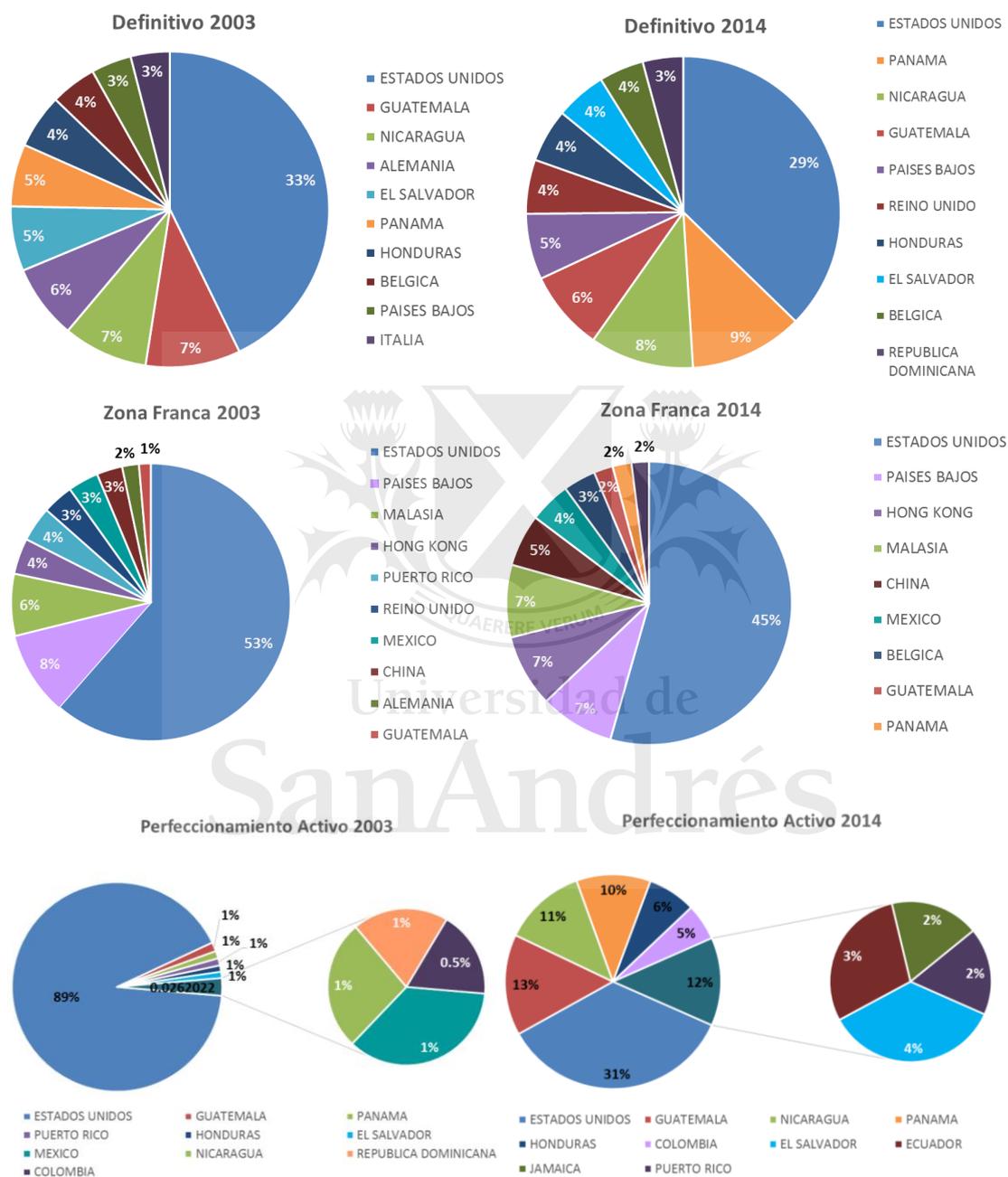
Observando estas tendencias y, a pesar de las mejoras⁵⁸, resulta difícil hablar de un proceso de diversificación fuerte en Costa Rica. Si bien el PA reduce drásticamente la concentración durante la década, lo cierto es que su participación en las exportaciones totales es marginal (3% en todo el período) y, por lo tanto, su contribución despreciable. Paralelamente, su desconcentración se debe al achicamiento de las exportaciones realizadas a través de este REC, que durante todo el período se han reduce un 53%, lo significa una pérdida en promedio de 7% anual (Cuadro VI.1). Cómo podemos ver en el Cuadro VI.3 del Anexo, los productos exportados por PA son básicamente textiles, rubro de exportación que se ha achicado en Costa Rica enormemente y que como hemos visto previamente en el Gráfico III.12, ha perdido mucho participación en las importaciones de EE.UU. frente a otros competidores. Por su parte el nivel de concentración en el régimen de ZF, que representa el 52% de las

⁵⁸ Los IHH para Costa Rica siguen elevados si se los compara con el resto de los países de AL (Lucangeli, 2014 y Giordano, 2015). Por ejemplo, Argentina, Brasil y Uruguay exhiben valores de HHI del orden de 0.05 para sus exportaciones totales.

exportaciones costarricenses, todavía se encuentra en niveles que la literatura caracteriza como altos (mayor a 0,18). Si bien ha mejorado, el IHH pone en evidencia la fuerte dependencia que el país todavía tiene al mercado americano.

Gráfico III.24: Exportaciones de Costa Rica por Destinos

(Tasas de participación promedio, según régimen de comercio, 2003 vs 2014)



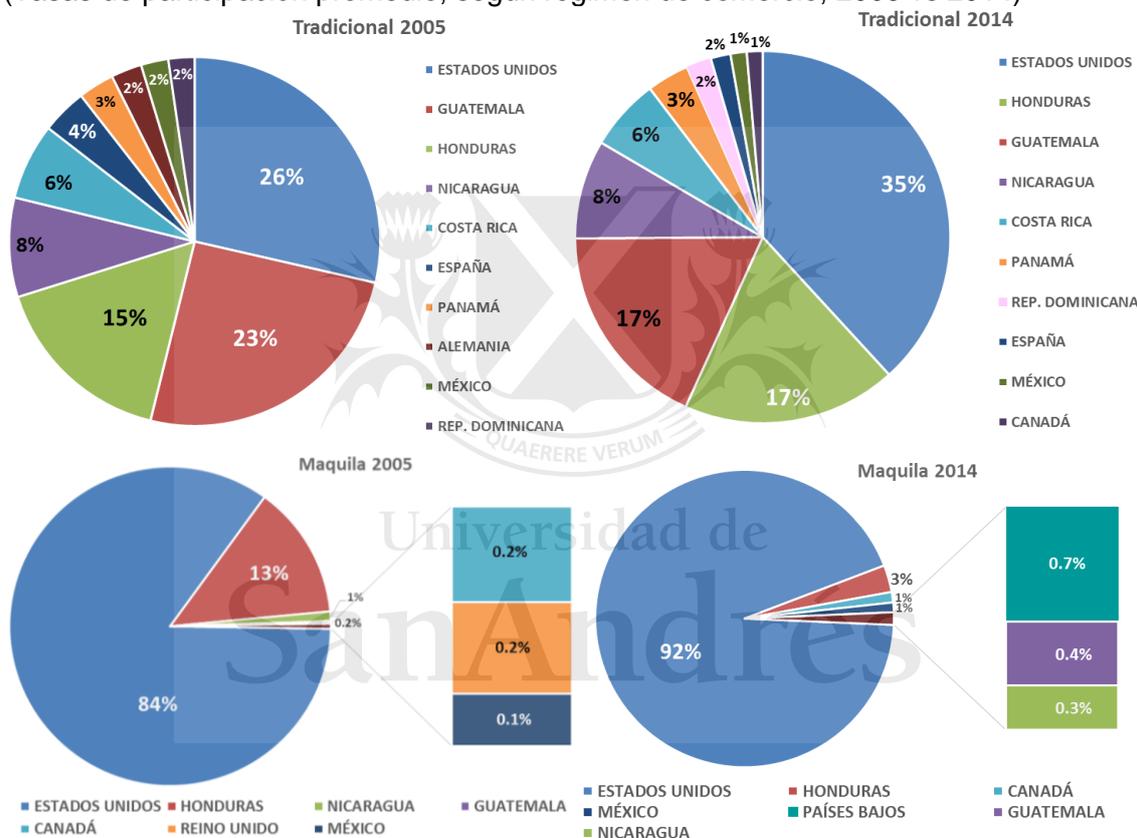
Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica

Por su parte, El Salvador muestra una trayectoria opuesta a Costa Rica, ya que existen fuertes signos de incremento en la concentración por destinos en ambos regímenes (Gráfico III.14). El IHH de las exportaciones tradicionales en el año 2014 se ubica cerca de los valores críticos considerados como elevados, mientras que en su

esquema de maquila pasa del 0.72 al 0.85 en el transcurso de la década. En ambos casos se observa una mayor concentración alrededor de EE.UU. que aumenta alrededor de 10 p.p. su participación dentro de los diez principales destinos de exportación (Gráfico III.16). Al igual que en el caso de Costa Rica se observa una fuerte dependencia a las cadenas regionales de valor, la cual se ha visto profundizada en los últimos años. En el caso de la maquila EE.UU. y CTM representan casi el 100% de las exportaciones, mientras que en el régimen tradicional estos alcanzan el 80% de las mismas.

Gráfico III.25: Exportaciones de El Salvador por Destinos

(Tasas de participación promedio, según régimen de comercio, 2005 vs 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de El Salvador

III.3.b: Diversificación por Productos

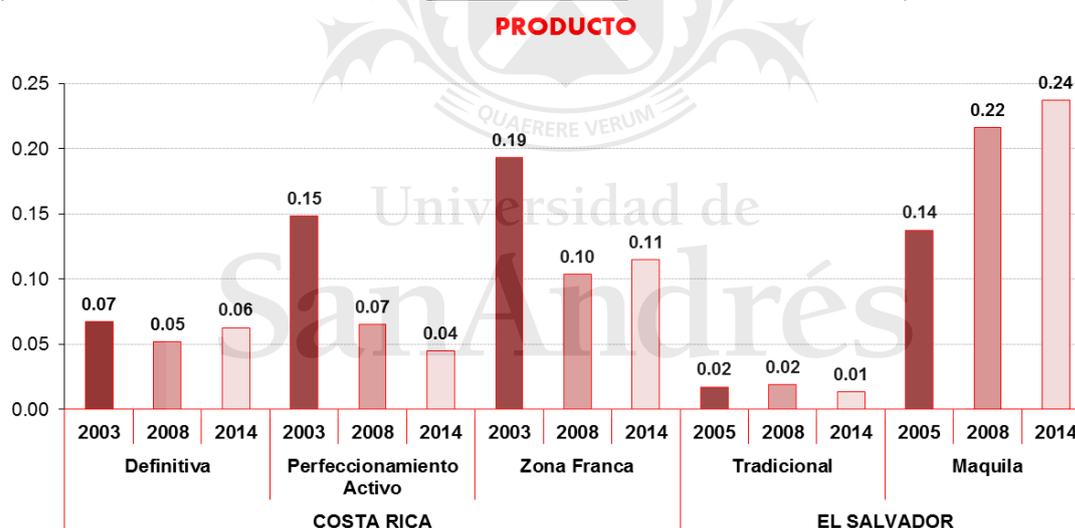
Con relación a la diversificación de exportaciones por productos, se observan tendencias similares a la de destinos. En esta ocasión Costa Rica, se observa para todos los regímenes, pero especialmente en los REC, una desconcentración de las exportaciones en términos de productos desde el 2003 hasta el 2014 (Gráfico III.26). El régimen definitivo exhibe un IHH que refleja una concentración estable y en niveles considerados bajos (menor a 0,10). La comparación de las canastas de exportación de los tres regímenes por principales sectores (Gráfico III.27), pone en evidencia que las

exportaciones de bienes básicos y con baja incorporación de valor agregado, se concentran en el régimen tradicional (principalmente alimentos, bebidas, animales vivos y productos del reino vegetal). Sin embargo, resulta valioso destacar que en el año 2014 las exportaciones de maquinaria y equipos representaron el 6% de las exportaciones, lo que propone que lentamente, los REC están comenzando a encadenar algunas actividades de mayor valor agregado sobre la economía local.

En tanto el régimen de PA, pasa de una concentración moderada a una baja entre 2003 y 2014. Esta desconcentración por productos es asemejable a la observada en los destinos y responde al achicamiento del sector de textiles que mencionamos previamente muy fácilmente de ver en la torta por sectores correspondiente al perfeccionamiento activo (Gráfico III.18). Mientras que en el 2003 el régimen de PA se especializaba casi exclusivamente en la elaboración de productos textiles (76%), en 2014 el peso de dicho sector dentro de la canasta total de PA tan solo representa un 15%, cayendo de esta manera 61 p.p.

Gráfico III.17: Diversificación de Exportaciones de Costa Rica y El Salvador

(Índice de Herfindahl-Hirschman por Productos, años seleccionados)



Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

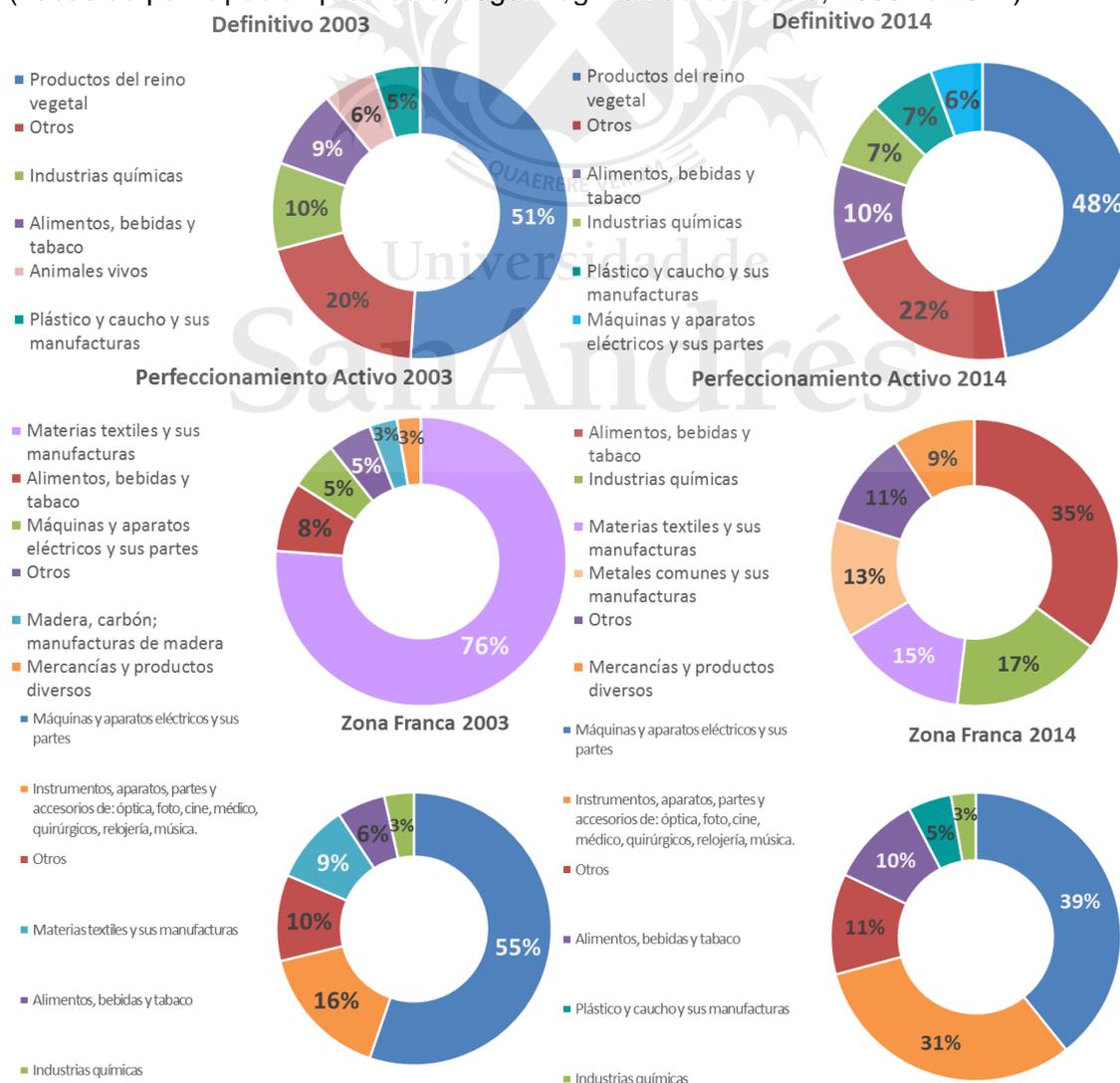
Por su parte en el régimen de ZF se observa una importante mejora (+42%) en la diversificación de los bienes exportables, ya que el índice de HHI cae entre los extremos del período analizado en 0.08 centésimos. Ello se debe a que la participación de los principales productos exportados por las ZF va cayendo todo a lo largo del período (Cuadro III.1 del Anexo), lo cual no implica que los valores absolutos (en millones de US\$) de las exportaciones caigan; por el contrario, sino a que ingresan nuevos productos en la canasta exportada por las ZF. La transformación experimentada por los productos exportables de las ZF se observa con claridad en la

composición de la canasta por secciones del SA (Gráfico III.18). La tradicional especialización dentro de la industria electrónica y eléctrica (circuitos integrados y microprocesadores elaborados por INTEL), está cediendo participación ante la industria de aparatos de medicina que crece notablemente. Así podemos ver como la participación del sector electrónico cae 16 p.p. entre 2003 y 2014, los cuales se traducen en un alza de 15 p.p. de instrumentos de medicina.

En suma, el pobre desempeño del PA con respecto a la ZF pone en evidencia cierta estrategia de Costa Rica de privilegiar las actividades que incorporan mayor valor agregado y poseen externalidades tecnológicas más fuertes por sobre el sector de textiles y confección. Esto tal vez explique parte del éxito de este país, ya que ha desarrollado capacidades en bienes con mayor contenido tecnológico y ha evitado así ingresar en la guerra regional de incentivos fiscales y salarios bajos por apropiarse de la IED.

Gráfico III.18: Exportaciones de Costa Rica por sector

(Tasas de participación promedio, según régimen de comercio, 2003 vs 2014)



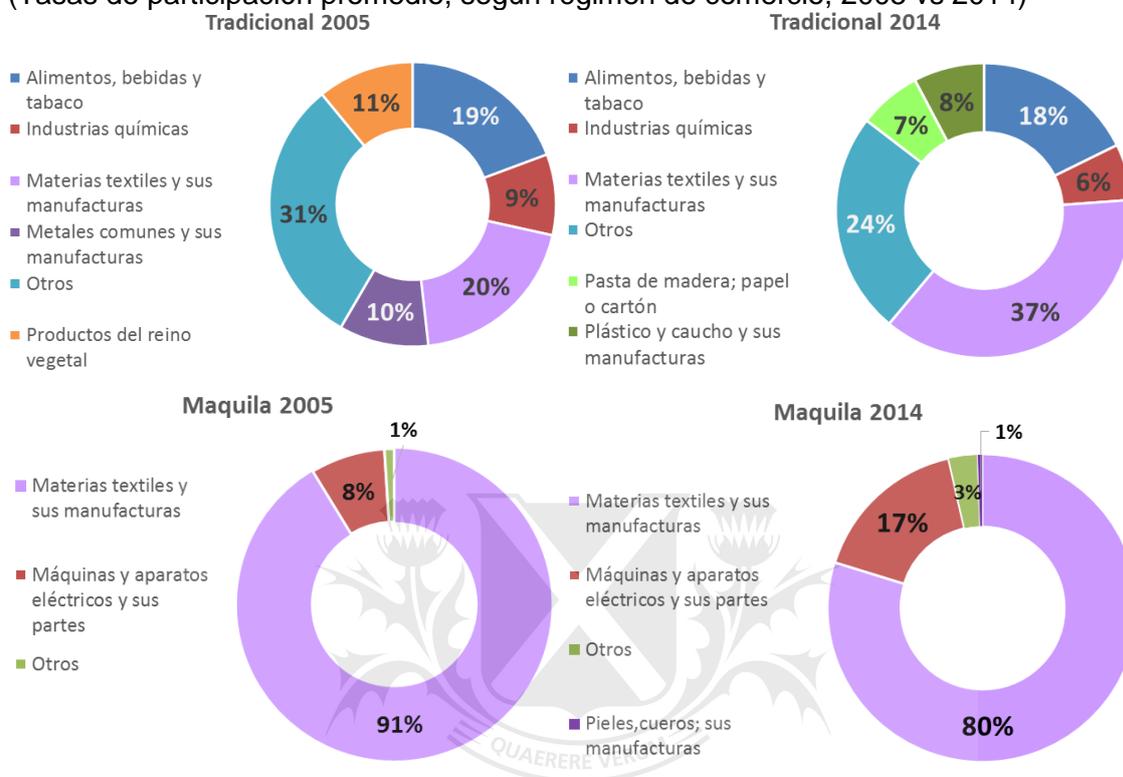
Por su parte, El Salvador presenta una muy baja concentración en sus exportaciones tradicionales que contrasta con los elevados niveles observados en su régimen de maquila (Gráfico III.17). Al igual que en el análisis por destinos, en esta última década El Salvador, también ha incrementado considerablemente (10 puntos) la concentración por producto durante el periodo 2005-2014, alcanzando niveles considerados como altos. La explicación detrás del ascenso de la concentración observada en la maquila salvadoreña está fuertemente relacionada con el retroceso del sector textil. Al igual que en Costa Rica, las exportaciones textiles vía REC caen rotundamente y ello es lo que explica caída de las exportaciones de los REC en general en el país. Sin embargo, se evidencia una diferencia importante. Mientras en Costa Rica las exportaciones de textiles son reemplazadas por las de otros sectores con mayor contenido tecnológico dentro de los REC, en El Salvador, las exportaciones de textiles dejan de realizarse a través de REC y pasan a realizarse en la forma tradicional. Ello se evidencia en el Gráfico III.19, dado que las exportaciones de textiles pierden 11 p.p. en su participación dentro REC, pasando de 91% en 2005 a 80% en 2014 y crecen 17 p.p. en el régimen tradicional pasando 37% en lugar de 20%, respectivamente. Es decir, El Salvador atraviesa una transformación de la estructura por productos de las exportaciones pero no intra-REC, sino inter-régimen de comercio. Las razones que están detrás de este fenómeno son varias y en parte están relacionadas con varios factores mencionados en los capítulos previos, en relación con las presiones internacionales y regionales que sufren los REC. Por un lado, los REC de El Salvador pierden competitividad frente a los de Nicaragua⁵⁹, dados los menores costos salariales y de energía que este país exhibe. Esto último se evidencia en el crecimiento de la participación de Nicaragua en las importaciones de textiles y confección de EE.UU. que vimos en la sección III.2. Por el otro, la firma del RD-CAFTA en el 2004 presenta cierta incompatibilidad entre la reducción arancelaria que establece y los REC (Granados, 2005), lo cual obliga a las empresas que quieren exportar, a la subregión o a EE.UU., bienes gozando de libre comercio, abstenerse de los beneficios que los REC ofrecen y producir bajo el régimen tradicional. En tercer lugar, la transformación observada parece el resultado positivo de las políticas de fomento a las exportaciones nacionales lanzada por el gobierno salvadoreño, dentro

⁵⁹ En CEPAL(2000), se explica muy claramente la estrategia de las empresas estadounidenses de textiles y confección en la región se basada en la instalación de subsidiarias en varios países simultáneamente; de manera que frente a cambios imprevistos en los beneficios o condiciones macroeconómicas en un país, las empresas cierran las líneas de montaje y las trasladan a otras subsidiarias en otros países. Nicaragua, por ser considerado por la OMC un país de menor desarrollo que El Salvador, no se vio obligado a modificar jurídicamente los incentivos fiscales que ofrece a los beneficiarios de REC, motivo que le otorga una ganancia de competitividad frente a los REC de otros países que sí debieron hacerlo.

de las cuáles se incluyen fuertes campaña de incentivos dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (Alonso, 2003).

Gráfico III.1928: Exportaciones de El Salvador por sector

(Tasas de participación promedio, según régimen de comercio, 2005 vs 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de El Salvador

En suma, las exportaciones de REC en El Salvador exhiben un importante deterioro dado que no sólo las mismas han caído en términos absolutos un 69% entre 2003 y 2014, sino que en términos relativos su participación frente al régimen tradicional también se ha reducido en 40 p.p. hasta representar apenas el 19% de las exportaciones totales de El Salvador. El fenómeno se explica fundamentalmente por el comportamiento del sector textil en plena retracción dentro de los REC. Todo ello condujo a un incremento en la concentración que las exportaciones de la maquila tanto en términos de destinos como de productos, lo que contrasta fuertemente con el desempeño de sus exportaciones tradicionales.

III.3.b: La sofisticación de las exportaciones

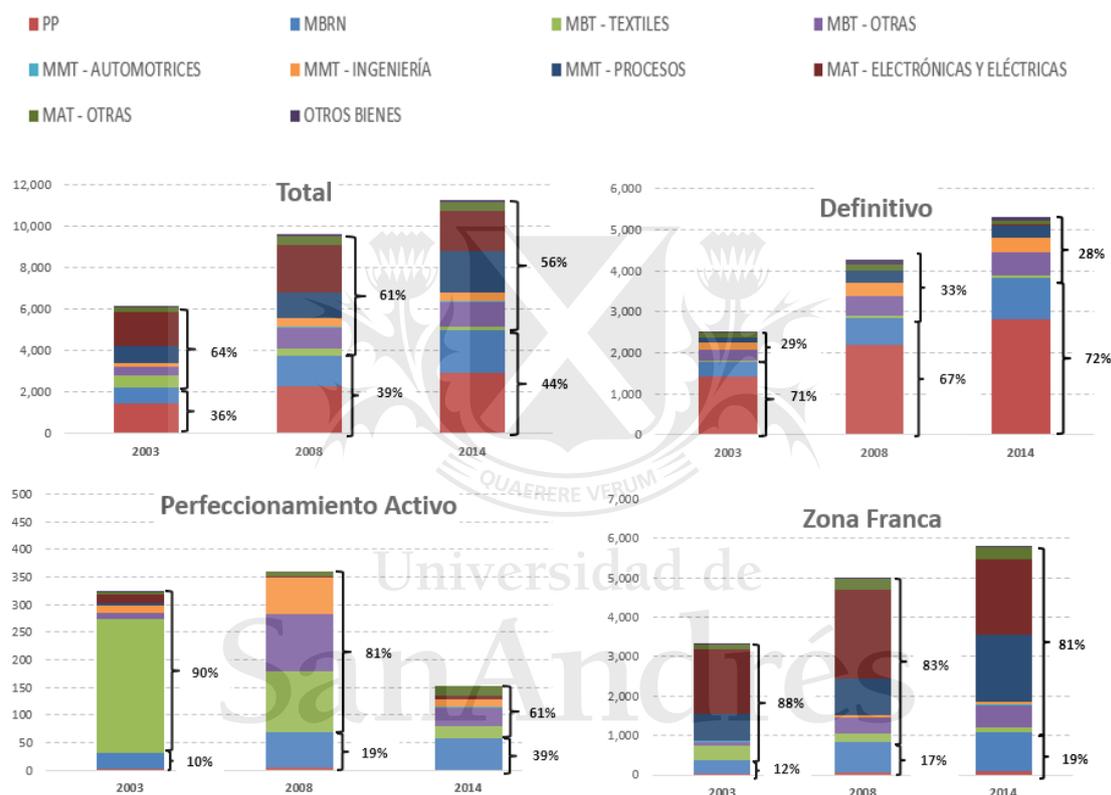
Iniciando el análisis de la sofisticación de las exportaciones de acuerdo con el contenido tecnológico⁶⁰ se observa que, durante el período de análisis, la oferta

⁶⁰ Para el análisis según contenido tecnológico hemos clasificado las exportaciones de acuerdo a la intensidad tecnológica siguiendo los criterios de Lall (2000). Esta clasificación no sólo permite desagregar el agrupamiento de las manufacturas en 4 grandes categorías (basadas en recursos naturales, de baja tecnología, media tecnología y alta tecnología); sino que estas 4 categorías, a su vez, posibilitan una mayor apertura a fin de identificar más específicamente subconjuntos de manufacturas.

exportable de Costa Rica se mantuvo relativamente estable entre 60% de manufacturas y 40% recursos naturales⁶¹ (Gráfico III.20). Lo interesante es que los REC hacen el mayor aporte a las primeras y el definitivo a los segundos. Durante 2014 las exportaciones sumaron alrededor de u\$s 11.000 millones, de los cuales casi la mitad correspondieron productos primarios (PP) y a manufacturas basadas en recursos naturales (MBRN). El resto se divide entre manufacturas de baja (BT), media (MT) y alta tecnología (AT). Esta última representa alrededor de un 20% del total.

Gráfico III.290: Contenido Tecnológico de exportaciones Costa Rica

(Millones de US\$ y porcentaje, por Régimen de Comercio, 2003, 2008 y 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica

Nota: PP = Productos Primarios, MBRN = Manufacturas basadas en Recursos Naturales, MBT = Manufacturas de Baja Tecnología, MMT = Manufacturas de Media Tecnología, MAT = Manufacturas de Alta Tecnología. Los porcentajes que aparecen entre corchetes son los subtotales de PP más MBRN y Subtotal de todas las manufacturas.

Sin embargo, el panorama cambia radicalmente cuando desglosamos las ventas externas según el régimen al que pertenecen. En el caso del régimen definitivo, el 72% se compone de bienes con un nivel muy bajo o nulo procesamiento, mientras que el 28% restante son manufacturas en su mayoría de tecnología baja y media. Por el contrario, la ZF presenta un panorama radicalmente opuesto, ya que el 80% está compuesto por manufacturas, de las cuales la mitad son de AT. Por último, el PA, con

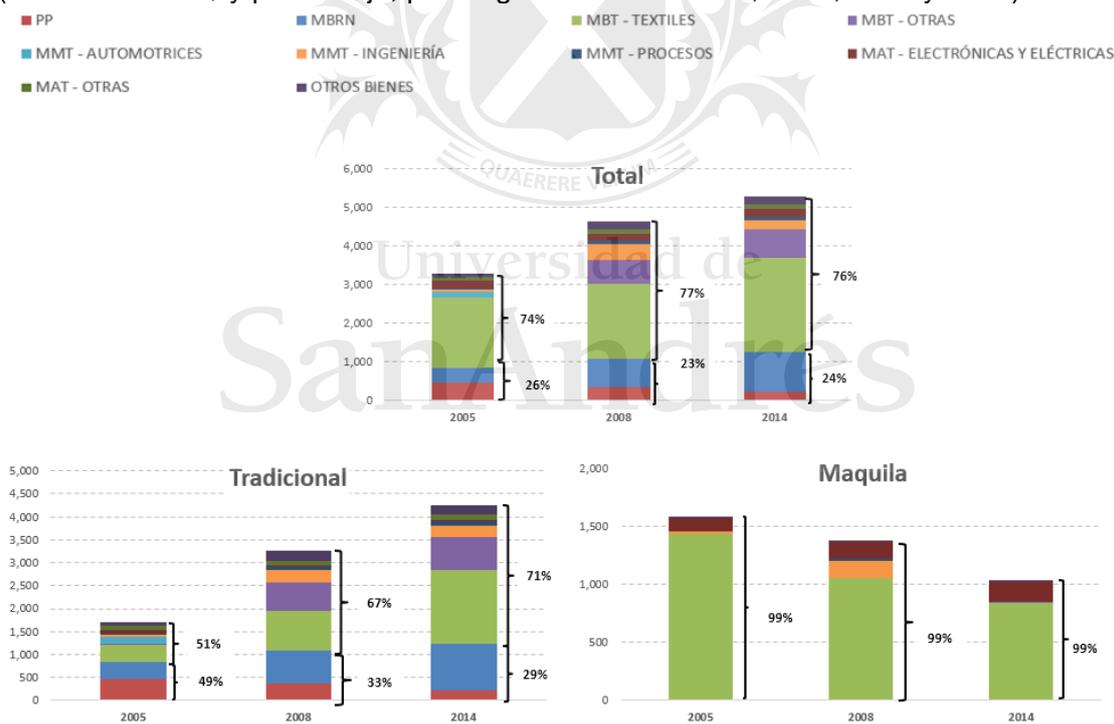
⁶¹ Incluye las Manufacturas basadas en recursos naturales, como aceites de granos, derivados de petróleo, aleaciones de metales, etc.

baja incidencia en el total, está conformado por PP, MBRN y BT, principalmente textiles.

Durante el período 2005-2014, las exportaciones totales salvadoreñas están compuestas en tres cuartas partes por manufacturas y solamente un cuarto por bienes con bajo procesamiento (Gráfico III.21). Analizando cada régimen por separado comprobamos que la maquila está compuesta casi exclusivamente por manufacturas mientras que en el esquema tradicional su participación es cercana a dos tercios. Si bien esto muestra un cuadro diferente al de Costa Rica, donde el régimen definitivo estaba compuesto en menor parte por manufacturas, vale la pena resaltar que dentro de las manufacturas; los textiles catalogados como de BT ocupan un rol preponderante. En consecuencia, dentro de las ventas totales, más de tres cuartos se deben productos de tecnología baja o menor, con una participación muy reducida de los productos de AT.

Gráfico III.21: Contenido Tecnológico de exportaciones El Salvador

(Millones de US\$ y porcentaje, por Régimen de Comercio, 2003, 2008 y 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de El Salvador

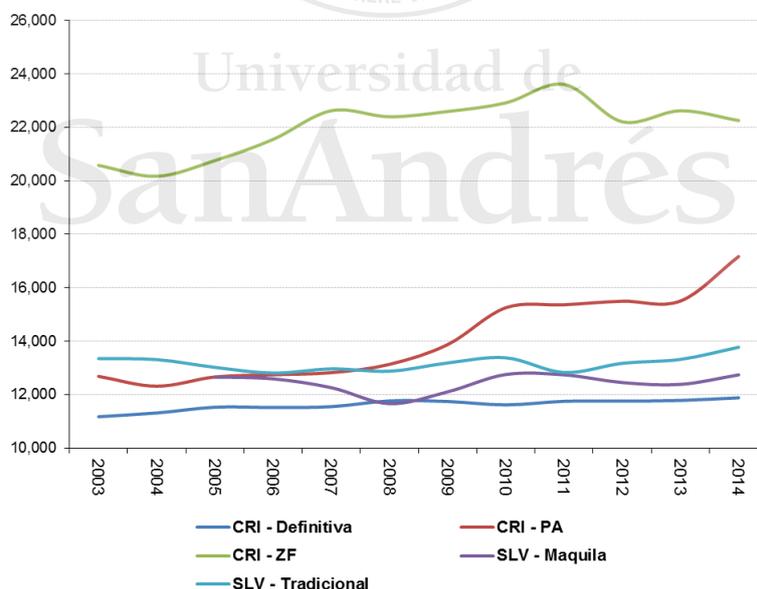
Nota: Ídem anterior

Una segunda aproximación al análisis de la sofisticación de la canasta exportadora es a través del indicador (EXPY) creado de forma pionera por Hausman, Hwang y Rodrik (2007)⁶².

La sofisticación del conjunto exportaciones de Costa Rica es fuertemente funcional al régimen de comercio bajo el cual se hayan amparado (Gráfico III.22). El EXPY nos permite distinguir con claridad y de forma directa, que los bienes más sofisticados que exporta Costa Rica son los elaborados por las ZF⁶³, ya que éste indicador se sitúa durante todo el período en niveles muy superiores al EXPY de otros esquemas dentro del mismo país así como dentro de El Salvador. Entre 2003 y 2006, el EXPY de las ZF costarricenses registra un importante incremento que lo ubica en torno a los US\$ 23 mil, duplicando prácticamente el valor correspondiente a las PA y tradicional.

Otro punto destacable es el salto que el EXPY del PA presenta a partir del año 2009, mejorando su sofisticación considerablemente; al contrario de lo que muestra el esquema tradicional que no presenta grandes cambios durante todo el período. No obstante, es necesario matizar la mejora en el EXPY del PA, ya que indefectiblemente responde a la pérdida de relevancia que tuvieron los textiles, de menor sofisticación.

Gráfico III.302: Diversificación de Exportaciones de Costa Rica y El Salvador (EXPY, 2003-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

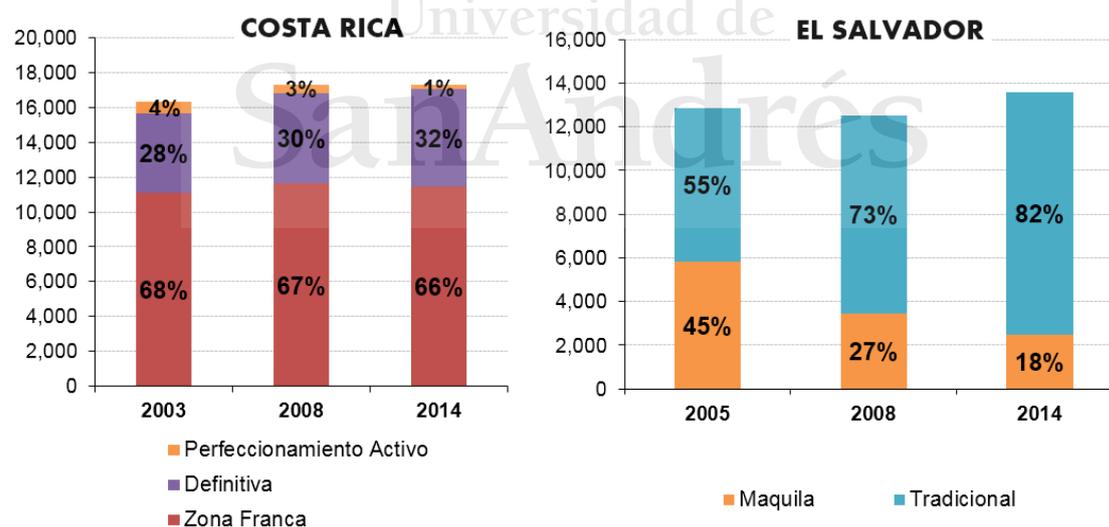
⁶² Para un mayor detalle conceptual de este indicador véase sección específica al respecto en el apéndice de este trabajo.

⁶³ Entre los productos con mayor sofisticación exportados por las ZF de Costa Rica se encuentran: los microprocesadores fabricados por INTEL, piezas de aparatos electrónicos y eléctricos, instrumentos médicos, prótesis médicas y algunos medicamentos. Véase Cuadro VI.5 en el anexo de este trabajo.

Cuando observamos la evolución de la sofisticación en El Salvador durante todo el periodo de análisis, no se evidencian grandes variaciones en ninguno de los regímenes, con un EXPY ubicándose ambos en torno U\$S 13.000, nivel apenas por encima de los valores del régimen tradicional de Costa Rica. Nuevamente, lo que destaca del caso de El Salvador, es que la oferta exportable del régimen tradicional aparece como mas sofisticada que el REC. Esto es resultado de que la canasta exportadora tradicional está compuesta por los mismos productos de textiles y de indumentaria que la de maquila, más otros bienes no tradicionales de menor tecnología (como manufacturas de vidrio, medicamentos, papel y cartón) además de los tradicionales (café, azúcar y alimentos). Todos ellos son bienes elaborados con tecnologías de uso difundido y relativamente estable. Son productos más bien indiferenciados que, por lo tanto, compiten vía precio; siendo en consecuencia los costos laborales determinantes en su competitividad. Además en su producción, las economías de escala y las barreras a la entrada son, generalmente, bajas. Así, son bienes que poseen un bajo grado de sofisticación en el mercado mundial y su EXPY no suele ser superior a los que exhiben muchas manufacturas en base a recursos naturales o bienes primarios. Siguiendo el desarrollo de Hausmann *et al.* (2007) son productos exportados regularmente por países de bajos ingresos.

Gráfico III.23: Contribución comparada a la Sofisticación de Exportaciones

(EXPY: \$ 2005 PPP, por régimen de Comercio, años seleccionados)



Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Finalmente al evaluar la contribución que cada esquema de comercio hace a la sofisticación de la oferta exportable (Gráfico III.23), se demuestra nuevamente las grandes diferencias que existen entre los REC de Costa Rica y El Salvador. Mientras en Costa Rica los REC contribuyen en prácticamente tres cuartas partes; por el

contrario, en El Salvador dicha contribución ha ido en constante decrecimiento a los largo del periodo, en detrimento del régimen tradicional que incrementó sustancialmente su aporte. No obstante, debido a que en El Salvador ambas canastas están compuestas en gran medida por textiles, el avance del aporte del régimen tradicional no se tradujo en un incremento en la sofisticación de la canasta general, sino que más bien compensó la caída de la maquila.

En suma, si bien en ambos países los REC han permitido romper con la inserción externa basada en la dotación inicial de recursos naturales; sólo en el caso de Costa Rica han colaborado sustancialmente en diversificar, sofisticar y agregar alto contenido tecnológico a la canasta exportadora.



IV. CONCLUSIONES

Desde los años 80, los países centroamericanos han redoblado esfuerzos para mejorar su estrategia de inserción internacional. El objetivo de política prioritario apuntaba a fortalecer el crecimiento económico por medio de la promoción de exportaciones. Para alcanzar estos fines se utilizó una batería de instrumentos de política pública (liberalización comercial, flexibilización del mercado laboral, correcciones cambiarias, etc), dentro de las cuáles la política de incentivos fiscales establecida a través de los REC (especialmente las ZF) fue la más relevante, dado su grado de alcance y utilización.

Desde su implementación los REC fueron eficaces en la atracción de IED orientada a la exportación de manufacturas, especialmente en el sector de textiles y confección. Las ventajas ofrecidas por los REC potenciaban las ventajas estáticas de la región (mano de obra barata y cercanía al mercado de EE.UU.), motivando de este modo a las empresas a localizarse en estos países, estimuladas por la búsqueda de eficiencia (reducción de costos) y la facilitación del acceso al gran mercado norteamericano (la cercanía fue potenciado por la liberalización comercial promovida en todos los ámbitos de negociación).

De esta manera, inicialmente el mecanismo de los REC ha tenido éxito en la creación de puestos de trabajo, en la apertura de nuevos mercados de exportación y en la generación de divisas. Sin embargo, muchos REC han sido criticados por no generar el círculo virtuoso entre comercio y desarrollo económico. La crítica apunta a su funcionamiento como enclaves extraterritoriales con tenues o escasos encadenamientos productivos e integración con proveedores locales de la economía nacional.

A lo largo de este trabajo, hemos visto cómo indefectiblemente los REC han conseguido mejorar la integración de las economías centroamericanas con el ámbito internacional. Las exportaciones y la IED han crecido horizontalmente en todos los países, llegando a representar las originadas en los REC una porción más que significativa de su comercio. No obstante, la mejora en términos de calidad de la integración con la economía mundial no ha sido un resultado común en todos los países, siendo las experiencias muy dispares.

Para representar la heterogeneidad en la calidad de la inserción internacional alcanzada por los países centroamericanos, se evaluaron los casos disímiles de Costa Rica y El Salvador. El criterio utilizado para medir la calidad de la integración efectiva de estos países fue el grado de diversificación, contenido tecnológico y sofisticación de

las exportaciones; contrastando el régimen tradicional o definitivo de comercio con los especiales. Otros criterios posibles incluyen el valor agregado neto o los encadenamientos hacia adelante y atrás generados por las empresas exportadoras de los REC con el entramado productivo nacional; sin embargo éstos exceden los propósitos de nuestro trabajo. El examen toma especial relevancia frente a las presiones internacionales y nacionales a las que los REC se han tenido que someter en la última década.

Los hallazgos evidencian los importantes avances alcanzados por Costa Rica en contraste a los retrocesos que exhibe El Salvador. El primero, ha logrado diversificar su canasta exportadora hacia nuevos destinos y nuevos productos, con incorporación de mayor intensidad tecnológica y sofisticación⁶⁴. Costa Rica ha conseguido especializarse en la elaboración de bienes cuya demanda es más dinámica en el mercado internacional, donde las probabilidades de *spillovers* hacia otras industrias de alto contenido tecnológico son mayores. Esto se evidencia en los números, donde la industria textil y de confección de vestimentas prácticamente desaparece, mientras que los microprocesadores y circuitos electrónicos (a pesar del anuncio de la retirada de la compañía INTEL en el año 2013), continúan siendo los bienes que mayor peso tienen en la canasta exportable, junto con nuevos productos desarrollados pertenecientes al sector de instrumentos y aparatos medicinales.

Por el contrario, la canasta exportadora de El Salvador se encuentra fuertemente concentrada en textiles e indumentaria, una industria de bajo contenido tecnológico y fuertemente dependiente de insumos importados. Frente a las fuertes presiones internacionales que este sector recibió con la pérdida de competitividad que el ingreso de China a la OMC, los esquemas de desgravación y las reglas de origen de los APC como CAFTA RD (2004) y la entrada en vigencia del ATV en 2005 significaron, los REC salvadoreños en lugar de diversificarse hacia otros sectores se han contraído y achicado, reduciendo su participación en las exportaciones totales de este país. Sin embargo, ello no se tradujo en una disminución del sector de textiles en la canasta exportadora total, sino que las exportaciones de textiles que operan bajo el régimen tradicional ganaron participación en detrimento de las que operan al amparo de los REC. El Salvador, continúa especializándose en las etapas de ensamblaje de una industria de bajo contenido tecnológico, donde la dependencia de los insumos importados y del uso abundante de mano de obra descalificada, no contribuyen a la

⁶⁴ Kuwayana y Durán Lima (2003), sostienen que a diferencia de los países asiáticos, el aumento de las exportaciones de la región en bienes con mayor incorporación de intensidad tecnológica debe tomarse con precaución, ya que en la cadena de producción de éstos los países se han especializado en las etapas que hacen uso abundante de mano de obra no calificada.

agregación de valor nacional. Así, en lugar de imitar a Costa Rica u otros países asiáticos que han utilizado la industria de la confección como sustento de plataformas exportadoras que contribuyan a profundizar el proceso de industrialización, continúa especializada en pocos productos hacia un único mercado.

En suma, el análisis realizado demuestra que la estrategia de promoción de exportaciones no es, bajo cualquier condición, eficaz en su contribución al crecimiento económico de una economía. La diversificación y sofisticación de las exportaciones hacia sectores de mayor contenido tecnológico y con un consumo dinámico en el mercado mundial son condiciones necesarias y suficientes para alcanzar un sendero de crecimiento sostenible. La experiencia asiática ha demostrado que el uso de REC puede contribuir en el largo plazo a promover el aprendizaje y el progreso técnico, empero para ello se requiere desarrollar estrategias productivas integrales que apuesten al incremento de capital físico y humano para alcanzar estos resultados.

Hemos visto que las reformas de los marcos legales de los REC realizadas por Costa Rica (2010) y El Salvador (2012) fueron una excelente oportunidad para la definición de una política integral y abarcativa dirigida a superar los obstáculos competitivos de los sectores productivos; no obstante la evaluación indica que sólo han buscado mantener el atractivo a la IED de los REC.

Hasta el momento, la evidencia empírica muestra que las adaptaciones realizadas en los esquemas de atracción de IED orientadas a exportaciones si bien son un avance necesario, resultan insuficientes para aprovechar el potencial de derrame de la IED con relación a su capacidad de transferir tecnologías y conocimientos al entorno productivo nacional que empuje la economía hacia un crecimiento de largo plazo autosustentable. Quedan pendientes realizar esfuerzos adicionales para que las inversiones concretadas mejoren sus efectos de segundo orden: incrementos de la productividad (mediante el fomento a la innovación resultante de la transferencia de tecnología y conocimientos por parte de la IED); el mejoramiento de los vínculos de las ET con el resto de la economía interna (integración vertical de sectores industriales y desarrollo de redes de proveedores); el proceso de aprendizaje de la fuerza laboral, etc

Se debe complementar la política fiscal con otras medidas adicionales de enriquecimiento del capital humano que potencie las capacidades de aprendizaje, I&D e innovación de los actores locales; tal como la experiencia de los países asiáticos ha revelado (Rodríguez y Robles, 2003; Narula, R. (2002); Nolan *et al*, 2003). Si bien existe una gran cantidad de iniciativas por fuera de los REC que apuntan a ello (Alonso, 2003), las mismas están sujetas a carencias institucionales que limitan la

eficacia en su ejecución: se desarrollan aisladamente o no son políticas de estado consolidados que cuenten con un respaldo sólido expresado o ante discontinuidades en los gobiernos de turno no gozan de la continuidad necesaria para su éxito o, por sobre todas éstas limitaciones, no son integrales; es decir, que no forman parte de un programa coherente y coordinado de políticas sistemáticamente institucionalizadas. De esta manera, se lograría no sólo mejorar la integración de la economía con el sector externo sino con la economía nacional, mejorando la competitividad internacional de las empresas nacionales con el fin de que aporten a las exportaciones totales de la región.



Universidad de
San Andrés

V. BIBLIOGRAFÍA

V.1: Citada

Alonso, Eduardo. 2003. *Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica, serie Desarrollo productivo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Alonso, Eduardo. 2009. *La propuesta de reforma a la Ley de zonas francas: retos e implicaciones de política*. Costa Rica: Estado de la Nación.

Brander, James A. y Barbara J. Spencer. 1985. *Export subsidies and international market share rivalry*. Journal of international Economics. 18(1): 83-100.

Blomström, Magnus y Kokko, Ari. 2003. *The economics of foreign direct investment incentives*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Blomström, Magnus y Kokko, Ari. 1998. *Multinational corporations and spillovers*. Journal of Economic Surveys, Wiley Blackwell, vol. 12(3): 247-77.

Blyde, Juan, ed. 2014. *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Chang, Ha-Joon. 2003. "Trade and Industrial Policy Issues". En Chang, Ha-Joon (ed.) *Rethinking Development Economics*, p.p.257-276, Anthem Press.

Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press.

Creskoff, Stephen y Peter Walkenhorst. 2009. *Implications of WTO disciplines for special economic zones in developing countries*. Washington DC: Banco Mundial

Cubero, Rodrigo. 2006. Determinantes y efectos económicos de la IED: teoría y evidencia internacional. En *Inversión extranjera en Centroamérica*, López G. y Umaña C, eds. San José: Academia de Centroamérica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2011. Centroamérica, Panamá y la República Dominicana: la inversión extranjera directa y las plataformas de exportación. En: *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*: pp. 73-97. Santiago de Chile: CEPAL.

_____. 2008b. *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____. 2004. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____. 2000. La Industria del Vestido: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe. En: *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1999*, pp. 179-207. Santiago de Chile: CEPAL.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2012. *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. Ginebra: UNCTAD

_____. 2004. *World Investment Report 2004: El giro hacia los servicios*. Ginebra: UNCTAD

- _____. 2003. *World Investment Report 2003: Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: Perspectivas nacionales e internacionales*. Ginebra: UNCTAD
- _____. 2001. *World Investment Report 2001: Fomentar las vinculaciones*. Ginebra: UNCTAD
- _____. 1999. *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Ginebra: UNCTAD
- _____. 1998. *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*. Ginebra: UNCTAD
- Dunning, John H. 1993. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Harlow: Addison-Wesley.
- Farole, Thomas, y Gokhan, Akinci, eds. 2011. *Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Washington: Banco Mundial.
- Giordano, Paolo, coord. y Ramos, Alejandro, col. 2015. *Trade and Integration Monitor 2015: double-dip: Latin America and the Caribbean facing the contraction of world trade*. Washington: BID.
- Giordano, Paolo, coord. y Ramos, Alejandro, col. 2014. *Trade and Integration Monitor 2014: Facing Headwinds: Policies to support a trade recovery in the post-crisis era*. Washington: BID.
- Giordano, Paolo, coord. *Trade and Integration Monitor 2013: After the Boom: Prospects for Latin America and the Caribbean in South-South Trade*. Washington: BID, 2013.
- Granados, Jaime. 2005. *Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado*. Integración y Comercio 9, (23): p. 79-112.
- Gorg, Holger, and Eric Strobl. 2004. Foreign direct investment and local economic development: Beyond productivity spillovers. Globalisation, Productivity and Technology Research Paper Nro 11.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, y Dani Rodrik. 2007. What you export matters. *Journal of Economic Growth* 12 (1): 1-25.
- Heckscher, Eli Filip, y Ohlin, Bertil Gotthard. 1991. Heckscher-Ohlin trade theory. The MIT Press.
- Herrero Acosta, Fernando, dir. 2004. *La integración centroamericana: beneficios y costos*. Documento síntesis. México: CEPAL.
- Hidalgo, C., B. Klinger, A.L. Barabasi, and R. Hausmann. 2007. The Product Space Conditions the Development of Nations. *Science* 317: 482-487.
- Jayanthakumaran, Kankesu. 2003. Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A Survey of the Literature. *Development Policy Review* 21(1): 51-65.
- Jenkins, Mauricio, Felipe Larrain, and Gerardo Esquivel. 2001. Export Processing Zones in Central America. En *Economic Development in Central America*. Larrain, Felipe, ed. Harvard Institute for International Development Working Paper 646 (1).
- Kuwayama, Mikio y Durán Lima, José E. 2003. *La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Madani, Dorsati. 1999. *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Martínez Piva, Jorge Mario. 2015. *Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica*. México: CEPAL.
- Martínez Piva, Jorge Mario. 2011. *Incentivos de nueva generación para la IED y las exportaciones en Centroamérica*. PUENTES 12(4): p.11-14. ICTSD, <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/issue-archive/editorial-6>
- Mercado, Alfonso. 2010. *Los compromisos adquiridos en acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales y los espacios para una política industrial en México y Centroamérica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Millberg, William y Amengual, Matthew. 2008. *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias*. Ginebra: OIT.
- Morales Barahona, Oscar. 2014. *Análisis de experiencias centroamericanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras*. San Salvador: Iniciativa para la competitividad.
- Mortimore, Michael y Peres, Wilson. "La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial". Ponencia presentada en Seminario sobre "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico". Santiago de Chile, Marzo 2001.
- Narula, Rajneesh. 2002. *Switching from import substitution to the 'New economic model' in Latin America: a case of not learning from Asia*. Maastricht: Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology
- Nolan, Marcus y Howard Pack. 2003. *The Asian industrial policy experience: implications for Latin America*. Latin America, Caribbean and Asia Pacific Economics and Business Association.
- Lall, Sanjaya. 2000. *The Technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98*. Oxford development studies, 28(3): 337-369.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2010. *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2003. *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2012. *Estadísticas del Comercio Internacional de Mercancías, Conceptos y Definiciones, 2010*. Nueva York: ONU.
- Padilla, Ramón; Cordero, Martha, Hernandez, René y Romero Indira. 2008a. *Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial*. México: CEPAL.
- Padilla, Ramón; Martínez, Jorge Mario, Schatan, Claudia. 2008b. *Comercio internacional: de bienes a servicios. Los casos de Costa Rica y México*. México: CEPAL.
- Ramos Martínez, Alejandro; Gayá, Romina; Campos, Rosario; Michalczewsky, Kathia y Carciofi, Ricardo, dir. 2012. *Marcos teóricos para el análisis de las zonas de procesamiento de exportaciones en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Ricardo, David. 2010. *Principios de economía política y tributación: I: Obras y correspondencia (Vol. 1)*. México: Fondo de Cultura Económica.

Robles, Edgar y Andrés Rodríguez. 2003. *Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿cómo fomentarla en el marco de la OMC?* Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Rodríguez-Clare, Andres. 2007. *Clusters and comparative advantage: Implications for industrial policy*. Journal of Development Economics 82(1): 43-57.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA. 2012. *Influencia de las Zonas Francas en la diversificación productiva y la inserción de los países de América Latina y el Caribe*. Caracas: SELA.

V.1: General

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), "Comercio Exterior", <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1012> (Consultado: 10/12/2015)

Caldentey, Pedro. 2014. *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. México: CEPAL.

Banco Central de Honduras (BCH), Sector Externo, http://www.bch.hn/sector_externo.php, (Consultado: 07/05/2015)

Banco Central de Honduras (BCH), Sistema de Comercio Exterior e Inversión Extranjera Directa en Honduras (SICE-IED), <https://see.bch.hn/SICE-IED/>, (Consultado: 07/05/2015)

Banco Central de Honduras (BCH), Sistema de Estadísticas de Maquila, Informe de Comercio Exterior de Bienes para Transformación, http://www.bch.hn/sistemas_estadistica_maquila.php, (Consultado: 07/05/2015)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2015. *Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y la República Dominicana, 1990-2013*. México: CEPAL.

_____. 2014. *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: El caso de Costa Rica*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____. 2009b. *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*. México: CEPAL.

_____. 2009c. *Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana: Evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009*. México: CEPAL.

_____. 2008a. *Istmo Centroamericano: crisis global, desafíos, oportunidades y nuevas estrategias*. México: CEPAL.

_____. 2003. *Intensidad tecnológica del comercio de Centroamérica y la republica dominicana*. México: CEPAL.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2002. *World Investment Report 2002: Las Empresas transnacionales y la competitividad de las exportaciones*. Ginebra: UNCTAD

Contraloría General de la República de Panamá, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC), Comercio Exterior, http://www.contraloria.gob.pa/inec/Avance/Avance.aspx?ID_CATEGORIA=4&ID_CIFRAS=18&ID_IDIOMA=1, (Consultado: 08/05/2015)

Contraloría General de la República de Panamá, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC), Zona Libre de Colón,
http://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=20&ID_PUBLICACION=152&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4, (Consultado: 08/05/2015)

Contraloría General de la República de Panamá, Balanza de Pagos,
http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=24&ID_PUBLICACION=328&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4, (Consultado: 08/05/2015)

Cordero, Martha. 2014. *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica, 2014*. México: CEPAL.

Durán Lima, José y Zaclicever, Dayna. 2013. *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. Santiago de Chile: CEPAL.

Hernández, René A. 2007. *¿Se erosiona la competitividad de Centroamérica y la República Dominicana con el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido?* Revista de la CEPAL 93: 109-127

Hidalgo, César. 2009. *The Dynamics of Economic Complexity and the Product Space over a 42-year period*. Working Paper No. 189. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC), "Base de Datos",
<http://www.inec.go.cr/sicceweb/default.aspx>, (Consultado: 10/12/2015)

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala, "Unidad de Estadísticas de Comercio Exterior", <http://www.ine.gob.gt/np/comercioexterior/index.htm>, (Consultado: 10/12/2015)

Martínez Piva, Jorge Mario y Cortés, Enrique. 2004. *Competitividad centroamericana*. México: CEPAL.

Mata, Héctor. 2013. *Desempeño en el comercio exterior de Centroamérica y el Caribe*. México: CEPAL.

Oficina Nacional de Estadística (ONE) de República Dominicana, Almacén de Datos,
<http://estadisticas.one.gob.do/OlapForm.aspx>, (Consultado: 08/05/2015)

Oficina Nacional de Estadística (ONE) de República Dominicana, sector externo,
<http://www.one.gob.do/Estadisticas/28/sector-externo>, (Consultado: 08/05/2015)

Padilla, Ramón y Martínez, Jorge Mario. 2007. *Apertura comercial y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano*. México: CEPAL.

Ramos Martínez, Alejandro; Gayá, Romina; Iannuzzi, Patricia; Michalczewsky, Kathia. 2015. *Metodologías de registro del comercio exterior de bienes y regímenes especiales de comercio: Centroamérica y República Dominicana*. Washington: BID.

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA), Base de Datos Macroeconómica, Sector Externo, <http://www.secmca.org/simafir.html>, (Consultado: 10/11/2015)



Universidad de
San Andrés

VII. ANEXOS

VI.1: Cuadros Estadísticos para Costa Rica y El Salvador

Cuadro VII.1: Exportaciones de Costa Rica, por régimen de comercio

(Millones de US\$, Participación en %, tasas de crecimiento anuales en %, 2003 – 2014)

AÑO	Exportaciones (Millones de US\$)				Participación			Tasas de Crecimiento		
	Totales	Perfeccionamiento Activo	Definitiva	Zona Franca	PA	Definitiva	Zona Franca	PA	Definitiva	Zona Franca
2003	6,159	321	2,521	3,316	5%	41%	54%	-9%	11%	25%
2004	6,435	374	2,807	3,254	6%	44%	51%	16%	11%	-2%
2005	7,148	384	3,077	3,687	5%	43%	52%	3%	10%	13%
2006	8,448	462	3,674	4,312	5%	43%	51%	20%	19%	17%
2007	9,565	484	4,016	5,065	5%	42%	53%	5%	9%	17%
2008	9,603	360	4,261	4,982	4%	44%	52%	-26%	6%	-2%
2009	8,834	243	3,879	4,711	3%	44%	53%	-32%	-9%	-5%
2010	9,043	173	4,332	4,538	2%	48%	50%	-29%	12%	-4%
2011	10,224	190	4,844	5,190	2%	47%	51%	10%	12%	14%
2012	11,266	245	5,221	5,800	2%	46%	51%	28%	8%	12%
2013	11,480	237	5,007	6,236	2%	44%	54%	-3%	-4%	8%
2014	11,250	152	5,302	5,795	1%	47%	52%	-36%	6%	-7%
2003-2004	109,453	3,626	48,941	56,886	3%	45%	52%	-53%	110%	75%
Crecimiento Promedio Anual								-7%	7%	5%

Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Cuadro VII.2: Exportaciones de El Salvador, por régimen de comercio

(Millones de US\$, Participación en %, tasas de crecimiento anuales en %, 2003 – 2014)

AÑO	Exportaciones (Millones de US\$)			Participación		Tasas de Crecimiento		
	Total	Maquila	Tradicional	Maquila	Tradicional	Total	Maquila	Tradicional
2003	3,128	1,873	1,255	60%	40%	4%	7%	1%
2004	3,305	1,923	1,381	58%	42%	6%	3%	10%
2005	3,436	1,576	1,861	46%	54%	4%	-18%	35%
2006	3,730	1,479	2,251	40%	60%	9%	-6%	21%
2007	4,015	1,225	2,790	31%	69%	8%	-17%	24%
2008	4,641	1,369	3,273	29%	71%	16%	12%	17%
2009	3,866	945	2,921	24%	76%	-17%	-31%	-11%
2010	4,499	1,029	3,471	23%	77%	16%	9%	19%
2011	5,308	1,069	4,240	20%	80%	18%	4%	22%
2012	5,339	1,106	4,233	21%	79%	1%	4%	0%
2013	5,491	1,158	4,333	21%	79%	3%	5%	2%
2014	5,273	1,024	4,249	19%	81%	-4%	-12%	-2%
2003-2004	52,031	15,775	36,256	30%	70%	69%	-45%	239%
Crecimiento Promedio Anual						5%	-5%	12%

Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Cuadro VII.3: Diez principales productos de Exportación de Costa Rica, Régimen Definitivo, años seleccionados

Año	Subpartida (SA02)	Descripción	Valor Exportado (Miles US\$)	PRODY	Total Anual por Régimen		
					(Miles US\$)	Participación	Ránking
2003	080300	Bananas o plátanos, frescos o secos	562,923	6,439	6,158,913	9.1%	1
2003	090111	Café sin tostar ni descafeinar	201,335	3,599	6,158,913	3.3%	2
2003	080430	Piñas "ananás", frescas o secas	197,357	7,665	6,158,913	3.2%	3
2003	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	97,721	24,308	6,158,913	1.6%	4
2003	080719	Melones, frescos (exc. sandías)	66,554	7,111	6,158,913	1.1%	5
2003	060491	Follaje, hojas, ramas y demás partes de plantas, sin flores ni capullos, así como hierbas, para ramos o adornos, frescos	47,659	12,014	6,158,913	0.8%	6
2003	701090	Bombonas "damajuanas", botellas, frascos, bicales, tarros, envases tubulares y demás recipientes para el transporte o envasado comerciales, de vidrio (exc. ampollas y demás recipientes isotérmicos aislados por vacío y pulverizadores de tocador, así como b	44,673	13,678	6,158,913	0.7%	7
2003	060290	Plantas vivas, incl. sus raíces, y micelios (exc. bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas, y raíces de achicoria; esquejes y estaquillas, sin enraizar, e injertos; árboles, arbustos y matas, de frutas o de otros frutos	43,307	22,773	6,158,913	0.7%	8
2003	481840	Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos simil., de pasta de papel, de papel, de guata de celulosa o de napa de fibras de celulosa	29,392	16,123	6,158,913	0.5%	9
2003	854459	los demás conductores eléct.80v<tensión<=1.000v	27,224	13,969	6,158,913	0.4%	10
2008	080300	Bananas o plátanos, frescos o secos	695,321	6,439	9,602,796	7.2%	1
2008	080430	Piñas "ananás", frescas o secas	531,526	7,665	9,602,796	5.5%	2
2008	090111	Café sin tostar ni descafeinar	302,904	3,599	9,602,796	3.2%	3
2008	854459	los demás conductores eléct.80v<tensión<=1.000v	144,841	13,969	9,602,796	1.5%	4
2008	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	120,674	24,308	9,602,796	1.3%	5
2008	271019	Aceites medios y preparaciones, de petróleo o de mineral bituminoso, n.c.o.p.	75,308	13,039	9,602,796	0.8%	6
2008	080719	Melones, frescos (exc. sandías)	67,340	7,111	9,602,796	0.7%	7
2008	071410	Raíces de mandioca "yuca", frescas, refrigeradas, congeladas o secas, incl. troceadas o en "pellets"	63,440	7,904	9,602,796	0.7%	8
2008	701090	Bombonas "damajuanas", botellas, frascos, bicales, tarros, envases tubulares y demás recipientes para el transporte o envasado comerciales, de vidrio (exc. ampollas y demás recipientes isotérmicos aislados por vacío y pulverizadores de tocador, así como b	61,672	13,678	9,602,796	0.6%	9
2008	060491	Follaje, hojas, ramas y demás partes de plantas, sin flores ni capullos, así como hierbas, para ramos o adornos, frescos	60,935	12,014	9,602,796	0.6%	10
2014	080300	Bananas o plátanos, frescos o secos	890,305	6,439	11,200,000	7.9%	1
2014	080430	Piñas "ananás", frescas o secas	888,369	7,665	11,200,000	7.9%	2
2014	090111	Café sin tostar ni descafeinar	277,462	3,599	11,200,000	2.5%	3
2014	401110	Neumáticos "llantas neumáticas" nuevos de caucho, de los tipos utilizados en automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon" («break» o «station wagon») y los de carreras	136,538	19,022	11,200,000	1.2%	4
2014	854459	los demás conductores eléct.80v<tensión<=1.000v	122,615	13,969	11,200,000	1.1%	5
2014	481840	Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos simil., de pasta de papel, de papel, de guata de celulosa o de napa de fibras de celulosa	115,857	16,123	11,200,000	1.0%	6
2014	701090	Bombonas "damajuanas", botellas, frascos, bicales, tarros, envases tubulares y demás recipientes para el transporte o envasado comerciales, de vidrio (exc. ampollas y demás recipientes isotérmicos aislados por vacío y pulverizadores de tocador, así como b	77,150	13,678	11,200,000	0.7%	7
2014	080719	Melones, frescos (exc. sandías)	72,800	7,111	11,200,000	0.6%	8
2014	170111	Azúcar de caña sólido, en bruto, sin adición de aromatizante ni colorante	65,895	5,256	11,200,000	0.6%	9
2014	071410	Raíces de mandioca "yuca", frescas, refrigeradas, congeladas o secas, incl. troceadas o en "pellets"	65,632	7,904	11,200,000	0.6%	10

Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Cuadro VII.4: Diez principales productos de Exportación de Costa Rica, Régimen Perfeccionamiento Activo, años seleccionados

Año	Subpartida (SA02)	Descripción	Valor Exportado (Miles US\$)	PRODY	Total Anual por Régimen (Miles US\$)	Participación	Ráncing
2003	620342	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos "calzones" y "shorts", de algodón, para hombres o niños (exc. de punto, calzoncillos y pantalones de baño)	116,516	9,824	6158913	1.9%	1
2003	620462	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos "calzones" y "shorts", de algodón, para mujeres o niñas (exc. de punto, así como bragas y trajes de baño)	37,276	13,796	6158913	0.6%	2
2003	850300	Partes identificables como destinadas, exclusiva o principalmente, a motores y generadores eléctricos, a grupos electrógenos o a convertidores rotativos eléctricos, n.c.o.p.	10,861	22,643	6158913	0.2%	3
2003	620343	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos "calzones" y "shorts", de fibras sintéticas, para hombres o niños (exc. de punto, calzoncillos y pantalones de baño)	9,831	11,581	6158913	0.2%	4
2003	200710	Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incl. con adición de azúcar u otro edulcorante, en forma de preparaciones homogeneizadas, para la alimentación infantil o para usos dietéticos, acondicionadas	9,655	14,343	6158913	0.2%	5
2003	441820	Puertas y sus marcos, contramarcos y umbrales, de madera	9,386	13,516	6158913	0.2%	6
2003	610822	Bragas "bombachas, calzones" de punto, de fibras sintéticas o artificiales, para mujeres o niñas	8,489	18,761	6158913	0.1%	7
2003	620520	Camisas de algodón, para hombres o niños (exc. de punto, así como camisones y camisetas)	8,484	10,502	6158913	0.1%	8
2003	620463	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos "calzones" y "shorts", de fibras sintéticas, para mujeres o niñas (exc. de punto, bragas y trajes de baño)	8,210	13,032	6158913	0.1%	9
2003	620711	Calzoncillos, incl. los largos y los "slips", de algodón, para hombres o niños (exc. de punto)	7,858	10,522	6158913	0.1%	10
2008	220710	Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico >= 80% vol	57,050	6,962	9602796	0.6%	1
2008	481840	Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos simil., de pasta de papel, de papel, de guata de celulosa o de napa de fibras de celulosa	49,080	16,123	9602796	0.5%	2
2008	721420	Barras de hierro o acero sin alear, con muescas, cordones, huecos o relieves, producidos en el laminado o sometidas a torsión después del laminado [CECA]	37,888	15,139	9602796	0.4%	3
2008	620711	Calzoncillos, incl. los largos y los "slips", de algodón, para hombres o niños (exc. de punto)	23,399	10,522	9602796	0.2%	4
2008	210390	Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos (exc. salsa de soja "soya", "ketchup" y demás salsas de tomate, harina de mostaza y mostaza preparada)	19,913	18,559	9602796	0.2%	5
2008	940320	Muebles de metal (exc. de los tipos utilizados en oficinas, asientos y mobiliario para medicina, cirugía, odontología o veterinaria)	14,933	18,299	9602796	0.2%	6
2008	620342	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos "calzones" y "shorts", de algodón, para hombres o niños (exc. de punto, calzoncillos y pantalones de baño)	14,241	9,824	9602796	0.1%	7
2008	200891	Palmitos, preparados o conservados, incl. con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol (exc. preparados o conservados en vinagre o en ácido acético)	10,638	6,692	9602796	0.1%	8
2008	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	9,326	24,308	9602796	0.1%	9
2008	610891	Saltsos de cama, albornoces de baño, batas de casa y artículos simil., de punto, de algodón, para mujeres o niñas (exc. camisetas, combinaciones, enaguas, bragas "bombachas, calzones", camisones, pijamas, sostenes, fajas, corsés y artículos simil.)	9,183	15,503	9602796	0.1%	10
2014	210390	Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos (exc. salsa de soja "soya", "ketchup" y demás salsas de tomate, harina de mostaza y mostaza preparada)	19,433	18,559	11200000	0.2%	1
2014	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	13,473	24,308	11200000	0.1%	2
2014	940320	Muebles de metal (exc. de los tipos utilizados en oficinas, asientos y mobiliario para medicina, cirugía, odontología o veterinaria)	13,095	18,299	11200000	0.1%	3
2014	200710	Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incl. con adición de azúcar u otro edulcorante, en forma de preparaciones homogeneizadas, para la alimentación infantil o para usos dietéticos, acondicionadas	11,039	14,343	11200000	0.1%	4
2014	721420	Barras de hierro o acero sin alear, con muescas, cordones, huecos o relieves, producidos en el laminado o sometidas a torsión después del laminado [CECA]	10,707	15,139	11200000	0.1%	5
2014	611593	Otras medias de punto de fibras sintéticas	6,519	13,020	11200000	0.1%	6
2014	850610	Pilas y baterías de pilas, de dióxido de manganeso (exc. inservibles)	6,407	22,415	11200000	0.1%	7
2014	380820	Fungicidas	6,246	17,151	11200000	0.1%	8
2014	190590	Productos de panadería, pastelería o galletería, incl. con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos simil. (exc. "Knäckebröt", p	5,768	16,254	11200000	0.1%	9
2014	210320	"Ketchup" y demás salsas de tomate	5,733	13,822	11200000	0.1%	10

Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Cuadro VII.5: Diez principales productos de Exportación de Costa Rica, Régimen Zona Franca, años seleccionados

Año	Subpartida (SA02)	Descripción	Valor Exportado (Miles US\$)	PRODY	Total Anual por Régimen (Miles US\$)	Participación	Rán king
2003	847330	Partes y accesorios para máquinas automáticas para tratamiento de información y demás máquinas de la partida 8471, n.c.o.p.	1,370,975	23,082	6158913	22.3%	1
2003	901839	Agujas, catéteres, cánulas e instrumentos simil., para uso médico (exc. jeringas, agujas tubulares de metal y agujas de sutura)	437,736	20,089	6158913	7.1%	2
2003	210690	Preparaciones alimenticias, n.c.o.p.	116,414	18,112	6158913	1.9%	3
2003	854390	Partes de máquinas y de aparatos eléctricos, con función propia, no expresados ni comprendidos en otra parte del capítulo 85	88,367	25,203	6158913	1.4%	4
2003	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	85,744	24,308	6158913	1.4%	5
2003	610821	Bragas "bombachas, calzones" de punto, de algodón, para mujeres o niñas	83,517	10,490	6158913	1.4%	6
2003	620711	Calzoncillos, incl. los largos y los "slips", de algodón, para hombres o niños (exc. de punto)	52,130	10,522	6158913	0.8%	7
2003	401693	Juntas o empaquetaduras, de caucho vulcanizado sin endurecer (exc. de caucho celular)	51,617	19,641	6158913	0.8%	8
2003	854229	Otros circuitos integrados	45,587	29,555	6158913	0.7%	9
2003	851631	Secadores para el cabello, eléctricos	38,873	12,614	6158913	0.6%	10
2008	854229	Otros circuitos integrados	1,044,864	29,555	9602796	10.9%	1
2008	847330	Partes y accesorios para máquinas automáticas para tratamiento de información y demás máquinas de la partida 8471, n.c.o.p.	1,044,453	23,082	9602796	10.9%	2
2008	901839	Agujas, catéteres, cánulas e instrumentos simil., para uso médico (exc. jeringas, agujas tubulares de metal y agujas de sutura)	465,051	20,089	9602796	4.8%	3
2008	902190	Aparatos que lleve la propia persona o se le implanten para compensar un defecto o incapacidad (exc. artículos y aparatos de prótesis, así como audífonos y estimuladores cardíacos, completos)	220,391	28,664	9602796	2.3%	4
2008	210690	Preparaciones alimenticias, n.c.o.p.	196,758	18,112	9602796	2.0%	5
2008	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	163,485	24,308	9602796	1.7%	6
2008	901890	Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía o veterinaria, n.c.o.p.	149,480	22,674	9602796	1.6%	7
2008	151110	Aceite de palma en bruto	105,102	5,302	9602796	1.1%	8
2008	401110	Neumáticos "llantas neumáticas" nuevos de caucho, de los tipos utilizados en automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon" [«break» o «station wagon»] y los de carreras	100,907	19,022	9602796	1.1%	9
2008	840710	Motores de émbolo "pistón" alternativo de encendido por chispa o motores rotativos, de encendido por chispa "motores de explosión", de aviación	60,675	11,381	9602796	0.6%	10
2014	854221	Microprocesadores, microcontroladores, otras memorias, otros circuitos integrados	1,651,273	26,169	11200000	14.7%	1
2014	901839	Agujas, catéteres, cánulas e instrumentos simil., para uso médico (exc. jeringas, agujas tubulares de metal y agujas de sutura)	712,874	20,089	11200000	6.3%	2
2014	901890	Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía o veterinaria, n.c.o.p.	620,950	22,674	11200000	5.5%	3
2014	210690	Preparaciones alimenticias, n.c.o.p.	324,459	18,112	11200000	2.9%	4
2014	902139	Artículos y aparatos de prótesis (exc. prótesis dentales y articulares)	259,648	36,804	11200000	2.3%	5
2014	300210	inmunológicos modificados, incl. obtenidos por proceso biotecnológico	100,808	33,768	11200000	0.9%	6
2014	151110	Aceite de palma en bruto	96,341	5,302	11200000	0.9%	7
2014	392690	Manufacturas de plástico y manufacturas de las demás materias de las partidas 3901 a 3914, n.c.o.p.	94,244	22,526	11200000	0.8%	8
2014	853669	Clavijas y tomas de corriente, para una tensión de <= 1.000 V (exc. portalámparas)	67,969	21,803	11200000	0.6%	9
2014	401693	celular)	63,510	19,641	11200000	0.6%	10

Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Cuadro VII.6: Diez principales Productos de Exportación de El Salvador, Régimen Tradicional, años seleccionados

Año	Subpartida (SA02)	Descripción	Valor Exportado (Miles US\$)	PRODY	Total Anual por Régimen (Miles US\$)	Participación	Ranking
2005	090111	Café sin tostar ni descafeinar	163,072	3,599	3,436,476	5%	1
2005	170111	Azúcar de caña sólido, en bruto, sin adición de aromatizante ni colorante	66,555	5,256	3,436,476	2%	2
2005	610910	"T-shirts" y camisetas, de punto, de algodón	63,718	9,568	3,436,476	2%	3
2005	160414	Preparaciones y conservas de atún, de listado y de bonito "Sarda spp.", enteros o en trozos (exc. picados)	51,959	5,483	3,436,476	2%	4
2005	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	50,378	24,308	3,436,476	1%	5
2005	481810	Papel higiénico, en rollos, de anchura <= 36 cm	47,807	12,082	3,436,476	1%	6
2005	271019	Aceites medios y preparaciones, de petróleo o de mineral bituminoso, n.c.o.p.	45,908	13,039	3,436,476	1%	7
2005	610821	Bragas "bombachas, calzones" de punto, de algodón, para mujeres o niñas	44,872	10,490	3,436,476	1%	8
2005	190490	Cereales (exc. maíz), en grano o en forma de copos o demás granos trabajados, precocidos o preparados de otra forma, n.c.o.p. (exc. harina, grañones y sémola; productos obtenidos por insuflado o tostado; preparaciones alimenticias obtenidas con copos de c	34,244	8,231	3,436,476	1%	9
2005	611020	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de algodón (exc. chalecos acolchados)	32,129	17,611	3,436,476	1%	10
2008	090111	Café sin tostar ni descafeinar	258,124	3,599	4,641,071	6%	1
2008	610910	"T-shirts" y camisetas, de punto, de algodón	220,502	9,568	4,641,071	5%	2
2008	271019	Aceites medios y preparaciones, de petróleo o de mineral bituminoso, n.c.o.p.	107,331	13,039	4,641,071	2%	3
2008	160414	Preparaciones y conservas de atún, de listado y de bonito "Sarda spp.", enteros o en trozos (exc. picados)	106,357	5,483	4,641,071	2%	4
2008	481810	Papel higiénico, en rollos, de anchura <= 36 cm	97,515	12,082	4,641,071	2%	5
2008	611020	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de algodón (exc. chalecos acolchados)	80,198	17,611	4,641,071	2%	6
2008	170111	Azúcar de caña sólido, en bruto, sin adición de aromatizante ni colorante	75,533	5,256	4,641,071	2%	7
2008	300490	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant	69,420	24,308	4,641,071	1%	8
2008	220710	Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico >= 80% vol	67,521	6,962	4,641,071	1%	9
2008	392330	Bombonas "damajuanas" botellas, frascos y artículos simil. para transporte o envasado, de plástico	62,946	13,329	4,641,071	1%	10
2014	610910	"T-shirts" y camisetas, de punto, de algodón	201,927	9,568	5,272,670	4%	1
2014	170111	Azúcar de caña sólido, en bruto, sin adición de aromatizante ni colorante	177,207	5,256	5,272,670	3%	2
2014	611592	Otras medias de punto de algodón	169,575	13,000	5,272,670	3%	3
2014	611030	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de fibras sintéticas o artificiales (exc. chalecos acolchados)	120,550	19,930	5,272,670	2%	4
2014	481810	Papel higiénico, en rollos, de anchura <= 36 cm	114,396	12,082	5,272,670	2%	5
2014	090111	Café sin tostar ni descafeinar	110,298	3,599	5,272,670	2%	6
2014	611020	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de algodón (exc. chalecos acolchados)	108,259	17,611	5,272,670	2%	7
2014	160414	Preparaciones y conservas de atún, de listado y de bonito "Sarda spp.", enteros o en trozos (exc. picados)	97,830	5,483	5,272,670	2%	8
2014	392330	Bombonas "damajuanas" botellas, frascos y artículos simil. para transporte o envasado, de plástico	91,795	13,329	5,272,670	2%	9
2014	621210	Sostenes "corpiños" de todo tipo de materia textil, incl. elásticas y de punto	75,369	12,139	5,272,670	1%	10

Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

Cuadro VII.7: Diez principales Productos de Exportación de El Salvador, Régimen Maquila, años seleccionados

Año	Supartida (SA02)	Descripción	Valor Exportado (Miles US\$)		Total Anual por Régimen		
			PRODY	Régimen (Miles US\$)	Participación	Ranking	
2005	610910	"T-shirts" y camisetas, de punto, de algodón	534,649	9,568	3,436,476	16%	1
2005	611020	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de algodón	167,165	17,611	3,436,476	5%	2
2005	611511	Panty-medias de punto de fibra sintética, tít<67decitex	111,376	12,663	3,436,476	3%	3
2005	853221	Condensadores de tantalio (exc. condensadores de potencia)	66,032	17,983	3,436,476	2%	4
2005	610711	Calzoncillos de punto, de algodón, para hombres o niños	57,162	10,484	3,436,476	2%	5
2005	610610	Camisas, blusas y blusas camiseras, de punto, de algodón, para mujeres o niñas (exc. "T-shirts" y camisetas)	42,455	16,546	3,436,476	1%	6
2005	853229	Condensadores fijos (exc. condensadores de tantalio, condensadores electrolíticos de aluminio, condensadores con dieléctricos de cerámica, de papel o de plástico y condensadores de potencia)	40,704	20,820	3,436,476	1%	7
2005	610990	"T-shirts" y camisetas, de punto, de materia textil (exc. de algodón)	35,950	11,591	3,436,476	1%	8
2005	610462	Pantalones, pantalones con peto, calzones y pantalones cortos de punto, de algodón, para mujeres o niñas (exc. bragas y trajes de baño)	34,009	14,247	3,436,476	1%	9
2005	610520	Camisas de punto, de fibras sintéticas o artificiales, para hombres o niños (exc. camisones, "T-shirts" y camisetas)	28,124	15,692	3,436,476	1%	10
2008	610910	"T-shirts" y camisetas, de punto, de algodón	604,017	9,568	4,641,071	13%	1
2008	220710	Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico >= 80% vol	142,691	6,962	4,641,071	3%	2
2008	853221	Condensadores de tantalio (exc. condensadores de potencia)	85,750	17,983	4,641,071	2%	3
2008	610990	"T-shirts" y camisetas, de punto, de materia textil (exc. de algodón)	70,272	11,591	4,641,071	2%	4
2008	853229	Condensadores fijos (exc. condensadores de tantalio, condensadores electrolíticos de aluminio, condensadores con dieléctricos de cerámica, de papel o de plástico y condensadores de potencia)	51,892	20,820	4,641,071	1%	5
2008	611020	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de algodón (exc. chalecos acolchados)	43,782	17,611	4,641,071	1%	6
2008	610711	Calzoncillos de punto, de algodón, para hombres o niños	43,590	10,484	4,641,071	1%	7
2008	620520	Camisas de algodón, para hombres o niños (exc. de punto, así como camisones y camisetas)	36,686	10,502	4,641,071	1%	8
2008	610510	Camisas de punto, de algodón, para hombres o niños (exc. camisones, "T-shirts" y camisetas)	23,082	9,728	4,641,071	0%	9
2008	610610	Camisas, blusas y blusas camiseras, de punto, de algodón, para mujeres o niñas (exc. "T-shirts" y camisetas)	20,919	16,546	4,641,071	0%	10
2014	610910	"T-shirts" y camisetas, de punto, de algodón	472,327	9,568	5,272,670	9%	1
2014	853221	Condensadores de tantalio (exc. condensadores de potencia)	133,611	17,983	5,272,670	3%	2
2014	610711	Calzoncillos de punto, de algodón, para hombres o niños	75,020	10,484	5,272,670	1%	3
2014	611030	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de fibras sintéticas o artificiales (exc. chalecos acolchados)	29,299	19,930	5,272,670	1%	4
2014	611020	Suéteres "jerseys", "pullovers", cardiganes, chalecos y artículos simil., de punto, de algodón (exc. chalecos acolchados)	28,015	17,611	5,272,670	1%	5
2014	853229	Condensadores fijos (exc. condensadores de tantalio, condensadores electrolíticos de aluminio, condensadores con dieléctricos de cerámica, de papel o de plástico y condensadores de potencia)	26,007	20,820	5,272,670	0%	6
2014	620520	Camisas de algodón, para hombres o niños (exc. de punto, así como camisones y camisetas)	22,197	10,502	5,272,670	0%	7
2014	610990	"T-shirts" y camisetas, de punto, de materia textil (exc. de algodón)	16,544	11,591	5,272,670	0%	8
2014	620463	Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos "calzones" y "shorts", de fibras sintéticas, para mujeres o niñas (exc. de punto, bragas y trajes de baño)	14,513	13,032	5,272,670	0%	9
2014	610130	Abrigos, chaquetones, capas, anoraks, cazadoras y artículos simil., de punto de fibras sintéticas o artificiales, para hombres o niños (exc. trajes o ternos, conjuntos, chaquetas "sacos", incl. los "blazer", y pantalones)	13,500	20,541	5,272,670	0%	10

Fuente: Elaboración propia en base a INEC de Costa Rica y Banco Central de El Salvador

VI.2: Herfindahl-Hirschman (HH)

El Índice de Herfindahl-Hirschman (HH), se puede aplicar al análisis de la concentración (o diversificación) de las exportaciones/importaciones de países seleccionados en términos de productos o mercados destino/origen. Al tomar el cuadrado de las participaciones de un país determinado, el índice tiene la propiedad de ponderar el peso de cada producto/mercado en el total de su comercio, de forma que si el valor exportado/importado de un producto/mercado es bajo tendrá una influencia pequeña en el índice HH final y a la inversa. Supongamos que el índice se aplique a exportaciones, tiene dos formas de cálculo:

- **Índice de Herfindahl-Hirschman** (derecha): suma de los cuadrados de todas las participaciones
- **Índice de Herfindahl-Hirschman Normalizado** (izquierda): que ajusta el índice anterior por la cantidad de observaciones.

Herfindahl-Hirschman (HH)

Herfindahl-Hirschman Normalizado (HHn)

$$HH = \sum_{j=1}^n \left(\frac{x_{ij}}{XT_j} \right)^2$$

$$HHn = \frac{HH - \frac{1}{n}}{1 - \frac{1}{n}}$$

Donde:

- $i \rightarrow$ indica el país i reportante del comercio sobre cuya canasta exportadora se desea medir la diversificación.
- $j \rightarrow$ indica el producto si se está midiendo diversificación por productos o el país destino si se está midiendo diversificación por destinos.
- $n \rightarrow$ es el número de observaciones
- $x_{ij} \rightarrow$ son las exportaciones del país i hacia los j países destinos o de los j productos
- $XT_i \rightarrow$ son las exportaciones totales del país i hacia el mundo
- $x_{ij} / XT_i \rightarrow$ indica la participación de las exportaciones de cada producto i en el total de exportaciones del país.

Para el objetivo de este trabajo, se requería comparar resultados entre diversos conjuntos de productos, países de destino de exportaciones o ambos, motivo por el cual para las mediciones realizadas en el capítulo IV se calculó la versión normalizada del HH. Con motivos de la evaluación de los resultados, cuando:

- $0 < HHn < 0,1 \rightarrow$ indica baja concentración/alta diversificación
- $0,1 < HHn < 0,18 \rightarrow$ indica concentración moderada
- $HHn > 0,18 \rightarrow$ indica alta concentración/baja diversificación

VI.2: El indicador PRODY para medir sofisticación de las exportaciones

El indicador PRODY desarrollado por Hausmann *et al.* (2007), asocia nivel de sofisticación de los productos exportados con los niveles de ingresos de los países. El supuesto principal que realizan los autores es que los países de ingresos altos exportarán una canasta de productos de mayor complejidad tecnológica. El fundamento conceptual de este índice se basa en el hecho estilizado de que los PD suelen exportar bienes con mayor contenido tecnológico y valor agregado, como

consecuencia de una mayor dotación relativa de niveles de tecnificación, capital humano e inversión en I&D.

El índice PRODY es un promedio ponderado del PBI per cápita de los países que exportan un producto dado, en donde la ponderación viene dada por las ventajas comparativas de cada país j en cierto producto k . Por tal motivo, esta medida asume que cada producto que es exportado en el mercado mundial posee un nivel de productividad o sofisticación, asociados al PBI per cápita de los países exportadores.

Para su cálculo El PRODY se formaliza de la siguiente manera:

$$PRODY_k = \sum_j \left[\frac{x_{jk}/X_j}{\sum_j (x_{jk}/X_j)} \right] \cdot Y_j$$

en donde x_{jk} es el valor de las exportaciones del bien k que realiza el país j ; X_j son las exportaciones totales de dicho país, mientras que Y_j es el PBI per cápita del país j medido al tipo de cambio PPP del año 2005. De esta forma, en la medida que el producto k posea una elevada participación en la canasta de exportaciones de los países de mayores ingresos, mayor será el valor que tomará el PRODY y, por lo tanto, será más sofisticado. Debe tenerse en cuenta que el PRODY está calculado en valores absolutos (\$ 2005 PPP) y, en consecuencia, el resultado será un ordenamiento de los productos en función de sus valores, por lo que en el tope de la lista se ubicarán los productos más sofisticados.

A continuación se presenta un ejemplo práctico para aclarar el procedimiento de su construcción. Para esta simulación se selecciona el producto SITC 8432. Acotando en este ejemplo el número de exportadores, tenemos que los “vestidos, faldas y trajes” son exportados por seis país con distinto grado de desarrollo y de PIB per cápita (medido a PPP \$2005). Por un lado, se encuentra Noruega con un PIB de los más elevados del mundo, mientras que el resto, a excepción de Namibia, no superan los \$ 4.000 (PPP). Ahora bien, aplicando los cálculos correspondientes obtenemos un PRODY de tan solo \$ 3.085. Esto se debe a que si bien, Noruega es un exportador de vestimenta, el peso de este producto en su canasta de exportaciones totales es casi insignificante, tal como se puede apreciar en el cuadro dispuesto debajo. En consecuencia, su contribución al índice es muy baja. En cambio, China e India, en donde las exportaciones de este producto tienen una participación mayor, determinan casi en su totalidad el resultado del PRODY.

País	PIB per cápita	Participación en las expos totales	Contribución al PRODY	Prody
Noruega	38,994.61	0.0008%	94.01	3,085.48
India	1,993.91	0.1348%	814.79	3,085.48
Namibia	4,147.89	0.0030%	37.11	3,085.48
Albania	3,991.18	0.0375%	453.52	3,085.48
Malawi	504.39	0.0000%	0.04	3,085.48
China	3,615.81	0.1538%	1,686.01	3,085.48

A partir de este ejemplo previo, se puede apreciar que el PRODY para el producto 8432 sería mayor si se dieran las siguientes condiciones:

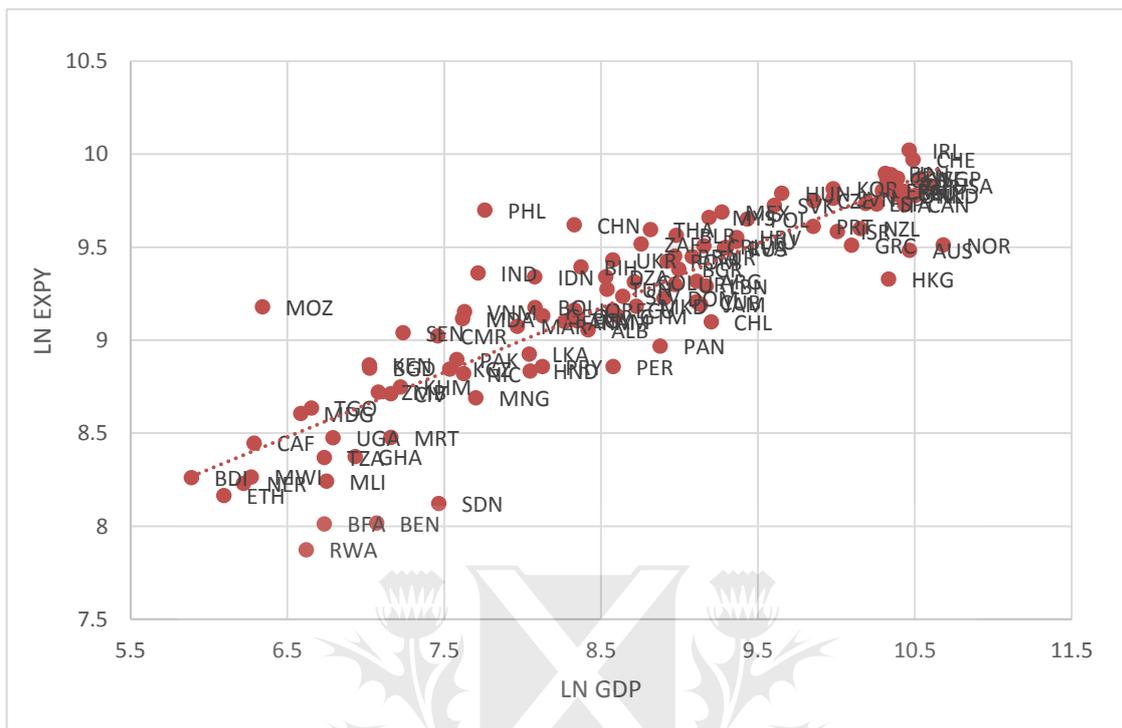
- Fuera exportado por una mayor cantidad de países de altos ingresos.
- Las exportaciones de Noruega de este producto representarían una porción significativa de sus exportaciones totales.
- El peso de este producto en la canasta exportable de los países de bajos ingresos, como China e India, fuera significativamente inferior, lo que redundaría en un aumento relativo de la contribución de Noruega a la determinación del índice.

A partir de la estimación previa del índice PRODY, resulta posible estimar el índice EXPY, que mide el nivel de sofisticación de la canasta exportable del país j , la cual no es otra cosa que el nivel de productividad asociado de los bienes exportados k , ponderados por su participación en las exportaciones totales de dicho país para el año t . Su cálculo se realiza a partir del PRODY, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$EXPY_{jt} = \sum_k \left[\frac{x_{jkt}}{X_{jt}} PRODY_k \right]$$

A modo de ejemplo, en el Gráfico VII.1 se ha volcado la relación entre el indicador EXPY y PIB per cápita del conjunto de países que reportaron comercio durante los años 2003-2005. El periodo base fue seleccionado tomando en cuenta la disponibilidad de datos, el nivel de cobertura de la muestra y la estabilidad en los flujos comerciales.

Gráfico VII.2: Sofisticación de Exportaciones y Nivel de PBI per cápita
(Escala logarítmica, 2003-2005)



Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE y FMI

Nota: los países se encuentran nombrados a partir del código ISO. Los datos de comercio se obtuvieron de COMTRADE y los datos del PBI per cápita de FMI. El gráfico se muestra en escala logarítmica.

Como se puede observar, la recta de ajuste confirmara la conjetura: los países de mayores ingresos per cápita exportan los bienes más sofisticados o tecnológicamente más complejos.