

AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL



Evaluación de la Ley Comercial y Mercantil El Salvador

INFORME FINAL

Diciembre de 2004

Booz | Allen | Hamilton

delivering results that endure

Contrato No. PCE-I-00-98-00013
Orden de Trabajo No. 13 El Proyecto Seldon

ACLARACIÓN NECESARIA

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO	I-1
II.	REFORMAS LEGALES E INSTITUCIONALES A LAS LEYES MERCANTILES Y EL COMERCIO EN EL SALVADOR: TEMAS REPRESENTATIVOS	II-1
III.	REGULACIÓN DE SOCIEDADES	III-1
IV.	CONTRATOS	IV-1
V.	BIENES INMUEBLES.....	V-1
VI.	GARANTIAS REALES MOBILIARIAS.....	VI-1
VII.	RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES.....	VII-1
VIII.	QUIEBRA	VIII-1
IX.	POLÍTICA DE COMPETENCIA.....	IX-1
X.	COMERCIO INTERNACIONAL	X-1
XI.	FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS	XI-1
XII.	FLUJO DE PERSONAS.....	XI-1
XIII.	DELITOS FINANCIEROS.....	
XIV.	FLUJO FINANCIERO.....	XI-1
XV.	INFRAESTRUCTURA DE APOYO	XI-1
 ANEXO 1: RECOPIACIÓN DE RECOMENDACIONES		
 ANEXO 2: PAQUETE DE LA CONFERENCIA DE MESA REDONDA		

I. RESUMEN EJECUTIVO

Por muchas razones, El Salvador es un modelo a seguir para la región del Acuerdo de Libre Comercio de Centro América (CAFTA, por sus siglas en inglés). Desde la puesta en práctica de su Acuerdo de Paz Definitivo en enero de 1994, El Salvador ha experimentado numerosos logros trascendentales en el desarrollo económico y en la formación de la capacidad institucional. El equipo patrocinado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) que visitó El Salvador en junio de 2004, para conducir una evaluación de la reforma legal e institucional a las leyes mercantiles y el comercio (CLIR, por sus siglas en inglés), se encontró con una seriedad de propósito para reformar las instituciones públicas que ha arrojado resultados tangibles, incluyendo un Registro de Sociedades altamente funcional y un Registro de Propiedad Raíz e Hipotecas similarmente efectivo, un servicio de Aduanas que ha dado pasos dramáticos en cuanto a eficiencia y efectividad; y prácticas mejoradas de administración y automatización en otras varias dependencias estatales. Aunque el equipo también encontró sistemas que sustancialmente son menos efectivos—en particular los tribunales, el sistema de quiebra y las instituciones que educan, capacitan y apoyan a los abogados— en El Salvador hay una sensación de que se está logrando un avance hacia el desarrollo económico. Las estadísticas confirman la evidencia anecdótica. Durante los últimos 3 años, aunque mucho de América Latina ha experimentado tasas de crecimiento económicas negativas, El Salvador ha mantenido una tasa de crecimiento anual promedio de aproximadamente el 2 por ciento.¹

Este informe examina los fundamentos legales para la actividad económica en El Salvador con un énfasis en cómo el CLIR y los entornos del comercio afectan actualmente la actividad comercial y el crecimiento económico del país. Además, este informe hace recomendaciones específicas pertinentes al CLIR y a la asistencia comercial en el futuro.

Primero, este informe identifica ciertos temas primordiales del CLIR y del entorno de comercio de El Salvador que deberían incorporarse a programas de reforma en una base transversal. Estos asuntos incluyen la profunda falta de confianza del público en el poder judicial, que resulta en la virtual anulación de la efectividad de una miríada de leyes comerciales con una sólida redacción; la falta de estándares significativos o de supervisión en ciertas profesiones vitales, especialmente de abogados y notarios; y la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el futuro desarrollo de la economía de El Salvador. Un cuarto asunto que desempeña un papel en la formulación de futuros esfuerzos de reforma es el de los éxitos recientes y significativos de El Salvador; es decir, El Salvador ha logrado una competencia notable y ha demostrado un liderazgo importante en varias áreas que prometen mucho para reformas futuras, no solamente en el país sino que también en la región.

Segundo, el informe examina 13 áreas relacionadas con el CLIR y el comercio designadas para ser evaluadas por USAID—a saber, la ley de regulación de sociedades, contratos, bienes inmuebles, ley de garantías reales mobiliarias, resolución de controversias comerciales, quiebra, política de competencia, comercio internacional, flujo de bienes y servicios, flujo de personas, flujo financiero, delitos financieros e infraestructura de apoyo. Cada tema es analizado desde una perspectiva de cuatro partes: Leyes Generales, Instituciones Ejecutoras, Instituciones de Apoyo y

¹ <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/lac/sv.html>.

Dinámica Social. El análisis de cuatro partes no solamente permite un entendimiento de las múltiples dimensiones de los desafíos específicos relacionados con el CLIR y el comercio, sino que también crea la base para que surjan ciertos temas generales.

A. PROCESO DE ACTIVIDAD DE EVALUACIÓN DE LA LEY COMERCIAL Y MERCANTIL

El proceso de evaluación fue llevado a cabo durante gran parte de 2004 en cada uno de los países del CAFTA por un equipo de especialistas extranjeros. Con el fin de obtener información de la más alta calidad posible, la porción del CLIR de la Actividad de la Ley Comercial y Mercantil (TCLA, por sus siglas en inglés) también empleó equipos de expertos locales en cada país, incluyendo abogados, jueces, funcionarios gubernamentales y líderes empresariales para asistir en la recopilación de datos. El proceso se inició en marzo con un seminario de metodología donde los expertos locales de la región fueron introducidos a la metodología del CLIR. Posterior a este proceso, los expertos locales realizaron la evaluación básica para la porción CLIR del análisis. Al completarse la evaluación básica, el equipo de extranjeros usó esta información así como su propia investigación para discernir áreas particulares de enfoque antes de su arribo a cada país. La misión de El Salvador fue conducida en julio de 2004. Los miembros del equipo de extranjeros y sus áreas de especialización se presentan en la siguiente tabla:

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	ENFOQUE DE ÁREA TEMÁTICA *
Aimee Carter, Jefe de Equipo	Booz Allen, Especialista en Desarrollo Internacional	CLIR
Andrew Mayock, Co-Jefe de Equipo, TradeStream™	Booz Allen, Especialista en Reforma Jurídica	Flujos de Personas y Financieros, TradeStream™
James Newton, Coordinador de Evaluación	Booz Allen, Especialista en Reforma Jurídica	Resolución de Controversias Comerciales (CDR), Delitos Financieros, otras áreas de CLIR
John Corley	Booz Allen Hamilton, Ingeniero	Infraestructura
John Baker	Louisiana State University, Especialista en Ley Comercial	CDR, Delitos Financieros, Competencia
JoAnne Cornelison	Consultora Aduanal Independiente	Flujos de Bienes y Servicios
Maria Coppola	Comisión Federal de Comercio, Especialista en Reforma Legal	Competencia
Dale Furnish, Boris Kozolchyk, Maria Alejandra Rodríguez, Mariana Silveira	Centro Nacional del Derecho para Libre Comercio Interamericano, Especialistas en Reformas Jurídicas	Comercio Internacional, Quiebra, Garantías Reales Mobiliarias
Omar García	BG Consulting, Especialista en Reforma Jurídica	Propiedad, Contratos, Regulación de Sociedades
Irina Swift	Consultora Aduanal Independiente	Flujo de Bienes y Servicios

* Dada la extensa naturaleza del proceso de evaluación, los miembros del equipo se respaldaron unos a otros ya que no todos los expertos pudieron participar en cada país.

Durante su estadía en cada país, el equipo entrevistó a numerosos funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, agencias donantes multilaterales y bilaterales, jueces, abogados, notarios, inversionistas, asociaciones y cámaras de numerosas industrias, expertos en comercio y aduanas y otros empresarios locales e internacionales con el fin de evaluar el entorno de comercio y ley mercantil de cada país.

1. Antecedentes de la Metodología de Diagnóstico Empleada

Estas evaluaciones fueron las siguientes de una serie llevada a cabo desde 1998 en un programa creado por USAID y para el cual Booz Allen fue contratado para brindar asistencia en el desarrollo de indicadores y metodologías para evaluar la condición del CLIR en un país en desarrollo o en transición. Además, más recientemente, se reconoció la necesidad de desarrollar una metodología similar con respecto a asuntos de comercio, la cual Booz Allen completó (TradeStream™) y se aplica aquí por primera vez. Si bien los diagnósticos del CLIR y TradeStream™ pueden considerarse como dos partes separadas, juntos forman un escenario más completo de la situación general de la nación con respecto a los negocios nacionales e internacionales.

Las metodologías de CLIR y de TradeStream™ se han sometido a pruebas de campo y a la revisión de colegas de forma regular. Además, se han adaptado a las exigencias y realidades del área del mundo en la cual se van a aplicar; en el caso del TCLA para los países del CAFTA, la metodología del CLIR se adoptó para que se ajustara mejor al contexto jurídico centroamericano, a diferencia de la de Europa Oriental, por ejemplo, donde la metodología se aplicó originalmente.

Además, nuevas áreas del derecho continúan agregándose a la metodología. Junto con la primera aplicación de TradeStream™, el TCLA vio además el desarrollo y aplicación de la sección más nueva del CLIR, Delitos Financieros, que principalmente se concentra en aquellos asuntos alrededor del financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero y se han vuelto más relevantes después del 11 de septiembre de 2001.

2. Alcance de la Metodología

La evaluación diagnóstica fue diseñada para ayudar a las misiones de USAID, a los países mismos y a otros donantes, a lograr los siguientes objetivos:

- ♦ Proveer una base objetiva para caracterizar el grado de desarrollo y condición de las reformas a la ley de comercio en un país;
- ♦ Proveer un fundamento metodológicamente coherente para identificar y describir las causas fundamentales de la brecha de la “puesta en práctica/ejecución” entre los países del CAFTA; y
- ♦ Proveer las herramientas analíticas y de planificación y la métrica que ayudarán a USAID, a los países mismos, así como a otros donantes a diseñar nuevos enfoques para intervenciones y programas de reforma sostenibles y rentables.

Si bien las áreas temáticas han variado de país a país, para los propósitos de estas evaluaciones, “ley comercial” y CLIR se definen para incluir las siguientes áreas legales fundamentales:

- ♦ **Quiebra.** Mecanismos que tienen la intención de facilitar la salida ordenada del mercado, la liquidación de reclamos financieros pendientes sobre activos y la rehabilitación de deudores insolventes.

- ♦ **Garantías Reales Mobiliarias.** Leyes, procedimientos e instituciones diseñadas para facilitar el comercio al promover la transparencia, la previsibilidad y la simplicidad, creando, identificando y extinguiendo intereses de garantías reales.
- ♦ **Resolución de Controversias Comerciales.** Leyes, procedimientos e instituciones relacionadas con la solución de controversias comerciales, ya sea a través de tribunales o mecanismos alternativos de resolución de controversias y la ejecución de laudo y decretos.
- ♦ **Regulación de Sociedades.** Regímenes legales para entrar y operar en el mercado que definen las normas para la organización de actividades comerciales formales conducidas por dos o más individuos.
- ♦ **Competencia.** Reglas, políticas e instituciones de apoyo que tienen la intención de promover y proteger la competencia abierta, justa y económicamente eficiente en el mercado y para el mercado.
- ♦ **Contratos.** El régimen legal y marco institucional para la creación, interpretación y ejecución de obligaciones comerciales entre una o más partes.
- ♦ **Delitos Financieros.** El régimen legal, infraestructura institucional y métodos de cooperación internacional empleados para evitar el financiamiento de actividades terroristas y el lavado de activos producto de actividades criminales.
- ♦ **Bienes Inmuebles.** Las leyes, procedimientos e instituciones responsables de establecer, conservar y preservar los derechos sobre la propiedad inmueble, incluyendo terrenos, edificios, servidumbre, gravámenes y otros intereses sobre la propiedad inmueble.
- ♦ **Comercio Internacional.** Las leyes, procedimientos e instituciones que rigen la venta transfronteriza de bienes y servicios.

Con respecto al diagnóstico de TradeStream™, las áreas de investigación son las siguientes:

- ♦ **Flujos de Bienes y Servicios.** Analiza la capacidad de una nación de mover bienes y servicios sin complicaciones a través de puertos de entrada y dentro del país.
- ♦ **Flujos Financieros y Flujos de Personas.** Similar a los Bienes y Servicios, estas dos secciones estudian la capacidad de una nación para facilitar la entrada y salida del financiamiento y de empresarios de corta y larga estadía, respectivamente.
- ♦ **Infraestructura de Apoyo.** Evalúa las capacidades de la infraestructura física de un país relativas al comercio, incluyendo puertos marítimos y aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, comunicaciones y servicios postales.

Dentro de cada una de estas áreas fundamentales, se examinaron cuatro dimensiones del CLIR como un marco conceptual para comparación. Estas incluyen lo siguiente:

- ♦ **Leyes Generales.** Documentos legales básicos que definen y regulan los derechos, deberes y obligaciones fundamentales de las partes afectadas y proveen el mandato organizativo para las instituciones ejecutoras (por ejemplo, Ley de Quiebra, Ley de Garantías Reales Mobiliarias, etc.).
- ♦ **Instituciones Ejecutoras.** Instituciones gubernamentales, cuasi-gubernamentales o privadas a las cuales se les confiere el mandato legal primordial para poner en práctica, administrar, interpretar o ejecutar leyes generales (por ejemplo, tribunal de quiebra, registro de garantías reales mobiliarias).

- ♦ **Instituciones de Apoyo.** Instituciones gubernamentales, cuasi-gubernamentales o privadas que apoyan o facilitan la puesta en práctica, administración, interpretación o ejecución de leyes generales (por ejemplo, síndicos de quiebra, notarios).
- ♦ **Dinámica Social /Mercado para Reformas.** La interacción de las partes comprometidas dentro de una sociedad, jurisdicción o grupo dado, que en conjunto, ejercen una influencia sobre la sustancia, ritmo o dirección de la reforma del Código de Comercio.

B. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN: UNA REVISIÓN DE 360°

La metodología empleada para examinar el CLIR y el entorno de comercio de El Salvador provee un marco extensivo pero flexible para analizar un reto de desarrollo dinámico y complejo. Tomando datos de un amplio espectro de partes comprometidas, la evaluación forma un escenario de 360° del reto, sustraído de las siguientes áreas:

- ♦ **Marco Jurídico.** La evaluación primero examina las leyes y regulaciones que El Salvador ha puesto en práctica, que sirven como la base estructural para su capacidad de lograr un desarrollo basado en el mercado. En esta revisión se descubrieron a menudo oportunidades para efectuar cambios relativamente pequeños que pueden resultar en aperturas importantes para el desarrollo y expansión de los negocios.
- ♦ **Instituciones Ejecutoras.** A continuación, la evaluación examina los entes administrativos con responsabilidad primaria para la puesta en práctica y ejecución del marco jurídico y leyes subsidiarias, regulaciones y políticas que rigen una o más de las áreas abordadas en este informe. Por ejemplo, los tribunales por lo general son una institución esencial en la revisión del CLIR. Los problemas revelados a menudo se relacionan con la ineficiencia burocrática, la falta de recursos y capacitación, y un tema de primordial importancia, la corrupción real o percibida. Con respecto al flujo de bienes, servicios y personas, las autoridades de Aduana y de Migración son las principales instituciones ejecutoras.
- ♦ **Instituciones de Apoyo.** Después, la evaluación considera el entorno de organizaciones, personas naturales y actividades sin las cuales el marco jurídico o agenda política no puede desarrollarse, ponerse en práctica o ejecutarse plenamente. Los ejemplos incluyen a los notarios, administradores, síndicos, bancos, grupos de consumidores, organizaciones de apoyo empresarial, asociaciones profesionales y otros proveedores de servicios auxiliares similares. De particular interés con respecto a las instituciones de apoyo es si tienen una participación significativa en lo *que dice la ley*. Siempre que las personas afectadas por una ley son tomadas en cuenta, es más probable que esa ley sea comprendida, utilizada adecuadamente y logre su propósito.
- ♦ **Dinámica Social.** Finalmente, estudiar la dinámica social supone preguntar si los elementos constituyentes afectados de una ley o política perciben una necesidad de cambio, y de ser así, cómo están demostrando esta necesidad. ¿Están cabildeando efectivamente aquellas instituciones que pueden hacer un cambio? ¿Están los medios elevando el asunto como un tema de inquietud pública? ¿Están hablando los individuos? O ha tomado la dinámica social un enfoque menos positivo—por ejemplo, ¿está la “economía gris” creciendo como una respuesta a condiciones engorrosas para la entrada al mercado? El análisis de la dinámica social puede afectar la forma cómo un proyecto de

asistencia sea diseñado en última instancia. Cuando la participación externa es fuerte y el entendimiento público es alto, un proyecto de reforma puede simplemente involucrar a un número relativamente pequeño de funcionarios gubernamentales capaces de satisfacer con las demandas. En comparación, cuando abunda la desconfianza y la incomprensión probablemente será necesario un enfoque que implique el compromiso sustancial de los “usuarios finales”.

C. RESUMEN DE LOS HALLAZGOS ESPECÍFICOS DEL TEMA

Los informes para cada área del derecho se prepararon con base en este proceso de revisión multifacético. Debería tomarse nota que alguna información representativa, que afecta a más de un área temática tal como el estado del sistema judicial, también puede repetirse en los capítulos individuales. Sin embargo, en general, a continuación se resumen los hallazgos de las 13 áreas temáticas abordadas en este informe.

- ♦ **Regulación de Sociedades.** Al igual que mucho del entorno legal en El Salvador, los procesos legales respecto al establecimiento, financiamiento y crecimiento de compañías son altamente formalistas, con muchas reglas que existen a expensas de resultados orientados hacia el desarrollo. La constitución de sociedades se utiliza tanto para fines constructivos y destructivos—es decir, para desarrollar ideas empresariales legítimas pero también para eludir la responsabilidad legal de hacer tratos personales en asuntos corporativos. Las compañías públicas no existen; la protección para los accionistas minoritarios es débil; y el sistema judicial, tal como se detalla en este informe, es ineficiente. Las PYME, tanto formales como informales, son una fuerza impulsora de la economía, aunque carecen de acceso a mecanismos de financiamiento ajustados a sus necesidades. Considerablemente, el Registro de Comercio en verdad ha mejorado de forma impresionante en los años recientes. A través de los beneficios de una fuerte voluntad para reformar y técnicas de administración progresistas, el registro está ahora altamente automatizado, cuenta con funcionarios altamente capacitados y es de fácil acceso. Las compañías que buscan entrar en el sector formal típicamente reciben un certificado de inscripción dentro de 72 horas y el personal de registro parece estar motivado y goza de acceso a un equipo moderno. Finalmente, la cultura empresarial de los salvadoreños se refleja en un sector privado fuerte que ha tenido éxito en los mercados internacionales; hay muchas lecciones que aprender de historias recientes de éxito, tanto localmente y regionalmente.
- ♦ **Contratos.** Aunque los contratos pueden formarse fácilmente en El Salvador, las instituciones que apoyan la redacción, auténtica de notario y ejecución de contratos son débiles. Muchos abogados tienen una preparación dudosa—está en duda si una porción significativa de ellos se graduó de la escuela derecho—e incluso cuando cumplen con los requisitos formales, la calidad de su capacitación es inadecuada para cumplir con las demandas de una sociedad orientada hacia el comercio. Los notarios tienen autoridad significativa con respecto a la ejecución de contratos; sin embargo, casi no existe una fiscalización de su trabajo. Específicamente, aunque se percibe que los notarios participan en fraudes de forma rutinaria, no hay una amenaza indicativa de medidas disciplinarias por mala conducta. Además, los jueces típicamente adolecen de una falta de entendimiento de los conceptos contractuales utilizados por los negocios internacionales

modernos y son lentos e ineficientes en su tratamiento de las acciones legales para hacer ejecutar los contratos.

- ♦ **Bienes Inmuebles.** El sistema de bienes inmuebles de El Salvador se ha beneficiado de mejoras sustanciales en los años recientes, principalmente a través de cambios administrativos y de automatización que han mejorado la efectividad del Registro de Propiedad Raíz e Hipoteca. El pleno poder de los derechos de propiedad, sin embargo, está restringido por las ineficiencias del sistema de catastro, el cual crea riesgos de doble título e incertidumbre en la propiedad. Además, la ineficacia del sistema judicial de El Salvador pone freno a las inversiones en bienes raíces y hace difícil la ejecución de garantías inmobiliarias. La ley de inquilinato estipula una amplia protección para los arrendatarios, pero los intereses de los arrendantes a menudo están desprotegidos. La titularización de garantías inmobiliarias o títulos inmobiliarios está permitida legalmente, pero no ocurre debido a una falta de incentivos económicos. Un proyecto de ley sobre titularización de activos está pendiente actualmente en la Asamblea Legislativa. Finalmente, El Salvador necesita desesperadamente una ley sobre ordenamiento territorial o zonificación.
- ♦ **Ley de Garantías Reales Mobiliarias (Transacciones con Garantía).** Aunque los mecanismos legales capaces de crear intereses en garantía real o personal existen en El Salvador, las leyes procesales anacrónicas exigen una supervisión innecesaria de medidas de ejecución por parte del sistema de tribunales sobrecargado, ineficiente y poco confiable. Por consiguiente, los derechos fundamentales relativamente eficientes luchan contra la disfunción procesal y los riesgos de los acreedores inherentes en un préstamo con garantía prendaria permanecen casi tan altos como lo estuvieran si *no* existieran los mecanismos fundamentales y los préstamos *no* tuvieran garantía. En el sistema legal salvadoreño, no hay forma de convertir una garantía prendaria mobiliaria en una garantía efectiva si el deudor incumple con el pago. A medida que El Salvador considera nuevas adiciones a su marco jurídico que podrían reformar la ejecución de intereses de garantía prendaria para préstamos garantizados, los legisladores deberían esforzarse en armonizar las nuevas leyes con los estatutos análogos en la región. Deberían basar sus reformas especialmente en leyes modelo tales como la Ley Modelo de Transacciones Garantizadas de la Organización de Estados Americanos, las Reglas Modelo Interamericanas para Documentos y Firmas Electrónicas (2002) y otras leyes uniformes de la Comisión de Naciones Unidas sobre Ley de Comercio Internacional y el Instituto Internacional de Naciones Unidas para la Unificación del Derecho Privado. La oportunidad de incorporar estas iniciativas existentes en el esquema nacional salvadoreño no debería perderse; representa una oportunidad importante para servir como un líder en armonización regional del Código de Comercio.
- ♦ **Resolución de Controversias Comerciales.** El sistema judicial del estado de El Salvador no está menos necesitado: el sistema adolece de atrasos insostenibles, capacitación inadecuada del personal profesional y administrativo, una falta de independencia judicial y personal no calificado que ocupa posiciones importantes, incluyendo el de jueces. Hay una falta de confianza del público en el sistema encargado de la puesta en práctica del apoyo valioso para una estructura del derecho comercial. Como una forma de enfrentar las fallas del sistema tradicional de resolución de controversias, El Salvador aprobó una Ley sobre Mediación, Conciliación y Arbitraje en agosto de 2002. La nueva ley

representa un paso importante hacia una resolución más eficiente de controversias comerciales; sin embargo, ni la comunidad legal ni la comunidad pública en general particularmente entiende, confía o piensa en la resolución alternativa de controversias (ADR, por sus siglas en inglés) como un sustituto viable para los tribunales. Se necesitan enormes esfuerzos de apoyo para reformar el sistema de tribunales y para desarrollar la ADR como una alternativa práctica para resolver controversias comerciales.

- ♦ **Quiebra.** La ausencia de un sistema de quiebra operacional en El Salvador representa una oportunidad perdida de un significado económico potencialmente enorme. Aunque los Códigos de Comercio y de Procedimientos Civiles y la Ley de Procedimientos Mercantiles nominalmente estipulan la liquidación voluntaria por parte del deudor, casi nunca se utilizan y no permiten que los acreedores pongan una compañía en bancarrota en las manos de un administrador de quiebra bajo la supervisión de un tribunal. Sin una ley de quiebra trascendental, los acreedores no pueden ejecutar aquellas deudas garantizadas contra una garantía prendaria mobiliaria ni confirmar reclamos sin garantía con alguna esperanza de pago en un plazo realista. Este vacío en la ley aumenta los riesgos para los prestamistas, reduciendo así la oferta de crédito ofrecido a los prestatarios potenciales. Además, los deudores casi nunca ejercen sus derechos cuando están insolventes porque encuentran suficiente protección en los atrasos típicamente prolongados en respuesta a los intentos de los acreedores para cobrar deudas y ejecutar garantías mediante los procesos normales de los tribunales. Finalmente, las leyes de insolvencia de el Salvador no otorgan a los deudores una descarga total y definitiva de sus deudas. Aunque los estatutos se refieren a la *rehabilitación* para los deudores, no exigen que todos los acreedores participen vinculando sus reclamos a descargas otorgadas dentro de la insolvencia.
- ♦ **Ley y Política de Competencia.** Reconociendo los beneficios de un régimen jurídico que mantiene y mejora la eficiencia en los mercados, promueve las prácticas de precios competitivos y restringe la elevación de precios en mercados afectados por prácticas comerciales anti-competitivas, el Gobierno de El Salvador adoptó una ley de competencia en noviembre de 2004. Esta acción tomó 10 años en ocurrir—antes de la aprobación de la ley, siete iniciativas fueron presentadas a la Asamblea Legislativa sin ser aprobadas. Al parecer, la resistencia pasada fue provocada por el poder de grupos selectos de intereses especiales y el débil o poco entendimiento de la ley de competencia entre los miembros de la asamblea. Ahora, el desafío frente a El Salvador es crear y apoyar una institución responsable de la puesta en práctica que sea efectiva e informar a los negocios y personas naturales acerca de sus derechos bajo la nueva ley. Esfuerzos significativos de capacitación y educación pública se requieren en esta oportunidad.
- ♦ **Comercio Internacional.** El Salvador cuenta con las convenciones básicas de comercio internacional establecidas más un compromiso de integración regional y varios acuerdos de libre comercio. Ha sido miembro del Mercado Común Centro Americano (MCCA, por sus siglas en español) desde que el MCCA se fundó en 1962, y en años recientes, ha sido uno de los partidarios más entusiastas del MCCA. El Salvador se convirtió en miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Tiene acuerdos de libre comercio con México, Chile y la República Dominicana. La mayoría de sus exportaciones ingresan a los Estados Unidos, Europa y Japón libres de impuestos bajo sistemas generalizados de preferencias establecidos unilateralmente por aquellos

mercados de destino. El nivel más significativo de dependencia del país de bienes manufacturados, en comparación con los bienes agrícolas, ayuda a explicar en parte el apoyo congruente de la nación a la integración económica centroamericana, el CAFTA y varios acuerdos de libre comercio con otras naciones. La legislación salvadoreña de comercio internacional no está altamente desarrollada ni es un área del derecho que hace surgir frecuentes controversias ante las autoridades salvadoreñas. Por lo general, el país se contenta con permitir tratados internacionales como el de la OMC y el MCCA, que se convirtieron en ley nacional a su ratificación, para llenar las reglas sustanciales que rigen el comercio internacional. Existe una inquietud de que es necesario dar cuerpo a las leyes en esta área y continuar reformándolas gradualmente.

- ♦ **Flujo de Bienes y Servicios.** El Salvador ha dado pasos agigantados facilitando el comercio en los años recientes y es un líder en la región con respecto a la facilitación del comercio. Grandes mejoras han ocurrido recientemente, tal como lo indica el desarrollo de una dependencia de Aduanas más fuerte; el desarrollo de mercados abiertos a nivel nacional, regional e internacional; buenas relaciones de trabajo entre el sector público y privado; incrementos en el entorno de la seguridad; y mejoras en la infraestructura. Sin embargo, las instituciones relacionadas con el comercio continúan abrumando a los comerciantes con costos innecesarios de trámite a través de atrasos y obstáculos administrativos. Eliminando las restricciones injustificadas y onerosas plasmadas en las leyes, regulaciones y procedimientos, El Salvador puede captar mayores ahorros y eficiencias. Las áreas principales que demandan una reforma continuada incluyen el desarrollo adicional de la capacidad de la dependencia de Aduanas, especialmente a través de la gestión del riesgo; mejor integración y simplificación de procesos entre dependencias fronterizas; mejoras continuadas al entorno de la seguridad; y establecimiento de una prioridad nacional para desarrollar un centro regional de distribución y logística.
- ♦ **Flujo de Personas.** Las leyes salvadoreñas junto con las instituciones públicas y privadas, generalmente apoyan los flujos de personas para fines de comercio. El país podría hacer más, sin embargo, para modernizar su manejo de visitantes altamente calificados que buscan estadías más largas y para abordar los flujos ilegales. El asunto de los flujos de personas ilegales continúa siendo un problema de importancia. Las fronteras de El Salvador con Guatemala y Honduras son largas y porosas y El Salvador sirve como un país de origen clave y de tránsito para la inmigración ilegal hacia los Estados Unidos. Hay un riesgo moderado de secuestro, pero raramente afecta a los extranjeros.
- ♦ **Delitos Financieros.** El Salvador cuenta con el marco jurídico básico, las instituciones y la voluntad pública para combatir los crímenes financieros. Sin embargo, se necesitan ciertas mejoras y el país debe permanecer vigilante. La adopción del dólar de EE.UU. como moneda de curso legal en 2001 ha hecho al país más atractivo para los lavadores de dinero y mucho ha cambiado desde que El Salvador aprobó por primera vez sus leyes con respecto al lavado de dinero en 1998. Específicamente, debe aprobarse una ley sobre financiamiento del terrorismo, actualmente en desarrollo. Además, los problemas enfrentados por el sistema judicial, tal como se discute en mayor detalle en otras secciones, también tienen un efecto nocivo en esta área. No obstante, los cambios necesarios en El Salvador con respecto al combate del lavado de dinero, en particular y

otros delitos financieros, en general, son principalmente de actualización y afinado a diferencia de una revisión y reforma radical.

- ♦ **Flujo Financiero.** Las transacciones transfronterizas de bienes y servicios reflejan un monto de intercambio monetario relativamente pequeño aunque significativo que paga por aquellos bienes y servicios comerciados—aproximadamente \$8.9 mil millones en bienes y \$1.8 mil millones en servicios comerciados anualmente en 2003.² Además, en 2003, un estimado de \$2.1 mil millones fueron vertidos en El Salvador a través de las remesas de trabajadores y familias salvadoreñas en el extranjero. Estas remesas fueron el equivalente a aproximadamente el 14 por ciento del producto interno bruto.³ El Salvador es el segundo país más dependiente de remesas en América Latina en una base per cápita. En general, las leyes e instituciones de El Salvador apoyan estos flujos financieros relacionados con el comercio. Los productos para financiar el comercio están a la disposición de todos los comerciantes. La economía está totalmente dolarizada y el cambio de otra moneda extranjera está disponible ampliamente y los comerciantes pueden cambiarla fácilmente. Los créditos para la exportación son muy difíciles de obtener debido a asuntos estructurales graves tales como altos requisitos de garantía prendaria y un sistema judicial que funciona deficientemente. Al igual que sucede con otros miembros del CAFTA, El Salvador enfrenta el desafío de flujos financieros ilegales.
- ♦ **Infraestructura de Apoyo al Comercio.** En general, las existencias de la infraestructura de comercio en El Salvador cumplen con las demandas existentes en el mercado. Los componentes individuales de la infraestructura generalmente reciben buen mantenimiento y están razonablemente en buenas condiciones. Las mejoras recientemente puestas en práctica y los proyectos de transporte contemplados emplean las mejores prácticas de la industria en su diseño y construcción. Sin embargo, existen grandes diferencias en los niveles de capacidades y servicio entre los varios componentes de la infraestructura. Se requieren iniciativas seleccionadas para crear un entorno de infraestructura integrada. Específicamente, El Salvador debería concentrar sus esfuerzos en las siguientes áreas: carreteras, puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, cruces de fronteras, electricidad y telecomunicaciones.

² Véase <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=SV>.

³ Véase Economic Intelligence Unit (EIU) Country Profile – El Salvador, 2004-2005.

II. REFORMAS LEGALES E INSTITUCIONALES AL CÓDIGO DE COMERCIO Y LEYES MERCANTILES: TEMAS REPRESENTATIVOS

Junto con los hallazgos específicos en 13 áreas temáticas detalladas en las Secciones III–XV, ciertos temas representativos surgieron con respecto a la reforma comercial legal e institucional (CLIR) y el comercio en El Salvador. Es importante considerar e incorporar estos temas pero no necesariamente a través de iniciativas independientes. Mejor dicho, sería prudente abordar estos temas dentro del contexto de cualesquiera reformas emprendidas, tal como se detalla más adelante.

A. LA URGENCIA DE LA REFORMA JUDICIAL

Prácticamente cada sección de este reporte—contratos, garantías reales mobiliarias, bienes inmuebles, quiebra, flujo financiero y otros—la incapacidad del sistema de tribunales de El Salvador para facilitar la pronta resolución de controversias comerciales y la ejecución de sus propios laudos se identifica como un problema fundamental. Los muchos aspectos de este asunto incluyen una falta de confianza del público en los jueces (debido a su percibida falta de competencia y, en muchos casos, credenciales sospechosas junto con un enfoque indebidamente formalista de la ley), la ineficiencia y lentitud general de los procesos en los tribunales, una falta de automatización sustancial en los tribunales, la virtual imposibilidad de ejecutar las sentencias de los tribunales en forma oportuna y así sucesivamente.

Esta falta de confianza en los tribunales representa más que un impedimento en el camino del desarrollo económico—una muralla de gran altura que servirá como una barrera para el crecimiento en los años por venir. Una acción judicial rápida, no burocrática y eficaz basada en información confiable recogida de los registros formales del país, todavía no es una realidad en El Salvador. Como una consecuencia significativa, el uso de la garantía real mobiliaria está tan restringido que aún los planes mejor trazados para el desarrollo de negocios típicamente se desbaratan por falta de acceso al capital. No obstante la existencia de leyes que permiten la pignoración de la propiedad mobiliaria, los empresarios que no poseen propiedad inmobiliaria, tienen poca oportunidad para obtener un préstamo en la etapa inicial. Los préstamos se hacen típicamente sobre la base de una garantía real mobiliaria *únicamente* cuando el negocio está bien establecido y ya ha dado en garantía la propiedad inmobiliaria. Además, las garantías de préstamos contra garantía real mobiliaria típicamente requieren una alta sobre garantía real mobiliaria; es decir, la entidad crediticia puede prestar tan poco como el 20 por ciento o menos del valor de la garantía real mobiliaria.

Hasta que la comunidad comercial en El Salvador confíe en que los tribunales son capaces de ofrecer recursos en el caso de incumplimientos en préstamos y violaciones de contratos, simplemente, habrá menos préstamos y menos contratos que los que la economía podría apoyar de otra forma. En breve, los grandes riesgos implicados en el otorgamiento de crédito o entrar en una transacción entre iguales darán como resultado una actividad menos económica y menos crecimiento. Aún el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de controversias (ADR) no superará las limitaciones que el sistema de tribunales, que funciona deficientemente, coloca sobre la economía—es decir, no habrá confianza en la ADR a largo plazo si no se puede confiar en que los tribunales ejecutarán los acuerdos y laudos de ADR.

Es bien conocido que los tribunales en El Salvador requieren reformas para cumplir adecuadamente con las actuales demandas y normas internacionalmente aceptadas. En este respecto, hay varios proyectos en proceso dirigidos al fortalecimiento de los tribunales, incluyendo un préstamo/crédito del Banco Mundial por \$18.2 millones aprobado en 2002,⁴ y en el año fiscal de 2005, más de \$5 millones de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) han sido destinados al aumento del acceso a la justicia y mejora en la preparación de casos en los tribunales; mejora de la transparencia, eficiencia y prontitud del sistema de tribunales; promoción de la ADR; y combate de la corrupción en el Gobierno.⁵

Con esto dicho, no parece que existe todavía una visión global entre la comunidad de donantes y el Gobierno que se concentre en la línea brillante que cruza desde el deseo de un individuo de emprender un negocio hasta la capacidad de esa persona para tener acceso al capital y hasta la capacidad de acceso al capital y a un negocio y una vez establecido este negocio, para cobrar sus deudas. Hasta que cambien las capacidades comerciales de los tribunales poco puede hacerse para liberar las restricciones al acceso al capital y crecimiento económico. Por lo tanto, todos los programas futuros de CLIR deberían incorporar el componente judicial del asunto. Esto incluiría apalancar los recursos de los programas de reforma judicial existentes para enfatizar la relación entre la reforma de los tribunales y el crecimiento económico, y donde queden vacíos, formular esfuerzos de asistencia técnica que hagan lo siguiente:

- ♦ Mejorar la capacidad comercial de los tribunales por medio de procesos administrativos y de automatización que hagan el proceso de resolución de controversias más rápido, más previsible y más transparente.
- ♦ Capacitar a los jueces en áreas relativas a la actividad comercial, particularmente con respecto a los tipos modernos de comercio y leyes más nuevas tales como la nueva ley de competencia, leyes potenciales relativas a contratos modernos o comercio electrónico y leyes concernientes al lavado de dinero.
- ♦ Tratar, a través de capacitación y reforma legislativa, de abordar los aspectos demasiado formalistas y anti-crecimiento de la ley y del sistema judicial.
- ♦ Mediante la divulgación al público, persuadir a los empresarios de que debe confiarse en los tribunales en El Salvador para confirmar sus acuerdos comerciales.

B. COMPETENCIAS PROFESIONALES CON UN ÉNFASIS EN LA EDUCACIÓN JURÍDICA

En todo este informe, se observa que las debilidades en las instituciones legales y relacionadas con el comercio están cimentadas básicamente en capacidades profesionales inadecuadas, no

⁴ Véase Vicepresidencia Legal del Banco Mundial, *Iniciativas en la Reforma Legal y Judicial* (Edición de 2004) en 58 (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000012009_20040301142827/Rendered/PDF/250820040Edition.pdf); véase también World Bank, *Judicial Modernization Project/El Salvador* (<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=104231&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P064919>).

⁵ Véase USAID, *Justificación del Presupuesto del Congreso de 2005—El Salvador* (<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/lac/sv.html>).

solamente entre los jueces sino que también con respecto a abogados, notarios, funcionarios del gobierno, actores privados y otros. Por ejemplo—

- ♦ Hay aproximadamente 3,000 abogados para quienes la validez del título de abogado es dudosa. Ciertas universidades, las cuales ya no existen, fueron conocidas por vender títulos de abogado.⁶
- ♦ La falta de un colegio de abogados independiente o una gremial de abogados similar significa que los abogados (la mayoría de los cuales son también notarios) no están bien regulados, no se sujetan a estándares éticos particulares y no se les exige que formen parte de ningún tipo de educación legal continua.
- ♦ A varios niveles, la academia de policía, el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), que entre otros de sus papeles es una de las principales instituciones de capacitación de jueces, y escuelas responsables de capacitar profesionales tales como facultades de derecho y contables, todas fallan en brindar suficiente oportunidad para que los individuos desarrollen un conjunto de conocimientos para combatir delitos financieros antes de que les asigne su papel en un escenario profesional.
- ♦ En el sector privado, los conocimientos técnicos a menudo son deficientes, con conocimientos inadecuados en mercadeo, contabilidad, operaciones y conocimientos en tecnología de la información—particularmente con respecto a las PYME.
- ♦ Dentro de los tribunales de primera instancia, los jueces no deben solamente ser profesionales del derecho sino que también administradores ya que hay muy pocos profesionales en administración o dirección de tribunales.
- ♦ En los tribunales, los jueces tienden a exagerar el énfasis en la toma de decisiones formales orientadas hacia el proceso, tal vez para opacar un conocimiento muy débil de la sustancia de las leyes comerciales que se les pide interpretar. Se dice que típicamente ellos no buscan la realidad de los asuntos corporativos sino que buscan cumplir con las formalidades.

Estas y otras debilidades frecuentemente citadas en el desempeño de los profesionales que trabajan en el escenario de la ley mercantil o del comercio justifican una consideración transversal. Aún en el contexto de bajos salarios, instalaciones físicas deficientes y otras circunstancias negativas, la oportunidad de *aprender más y hacer mejor* probablemente encontrará una audiencia en las varias instituciones que este informe investiga. Los programas de reforma pueden confrontar y abordar de varias formas el pobre dominio del tema, la administración y técnicas deficientes para resolver problemas y la falta de coherencia institucional. Estas incluyen lo siguiente:

- ♦ Organizaciones profesionales fortalecidas que sirven a sus miembros mediante lineamientos, estándares, recursos y medios de supervisión profesional.

⁶ Esta información fue recopilada a partir de entrevistas conducidas como parte de la evaluación. Véase, *e.g. infra*, los capítulos sobre Resolución de Controversias Comerciales, Compañías, Propiedad Inmueble, Contratos y Garantía, para mayor discusión.

- ♦ Acceso mejorado a una educación continua y la calidad mejorada de esta, para prácticamente todas las profesiones comerciales y relacionadas con el comercio.
- ♦ Desarrollo colectivo de códigos de conducta y mayor entendimiento del público de lo que ellos tienen derecho a esperar de los funcionarios públicos que toman parte en el trabajo comercial y relacionado con el comercio.
- ♦ En el sector privado, mejores prácticas contables, más esfuerzos en cuanto a transparencia y mayor apego a los principios de una administración sana.

Como un tema de particular urgencia, el sistema de educación para abogados necesita una reforma. Tal como se detalla en la sección de resolución de controversias comerciales de este informe, aproximadamente 20 universidades en El Salvador tienen una facultad de derecho, pero según informes de los entrevistados, únicamente 1 o 2 de estas escuelas producen abogados que están preparados adecuadamente para la práctica concreta del derecho. Las escuelas de derecho enfrentan atrasos y obstáculos en el cambio de su currículo, ya que cualesquiera ajustes tales deben ser aprobados por el Ministerio de Educación. Unos cuantos educadores y profesionales tratan de mantenerse a día en el campo de la práctica comercial internacional en constante avance, pero algunas veces se estancan por una falta de interés. Por ejemplo, un profesional conocedor que fue entrevistado para la evaluación ofreció dar clases sobre el uso del arbitraje a aproximadamente 40 escuelas y asociaciones; únicamente dos expresaron su interés en aprovechar esta oferta.

USAID está en posición de servir como líder entre los donantes en la creación y apoyo de un esfuerzo coordinado para mejorar la educación comercial legal. Además de proveer un apoyo de financiamiento clave, USAID podría reunir donantes y partes comprometidas locales para desarrollar un enfoque estratégico y coordinado hacia la educación comercial legal en El Salvador. USAID podría proveer específicamente un liderazgo con respecto a compartir las lecciones aprendidas y consultar sobre el desarrollo de currículos. Para establecer un punto de partida para la reforma, es necesario dar respuestas claras a las siguientes preguntas:

- ♦ ¿Cuáles cursos de derecho comercial están actualmente disponibles en el currículo estándar de las escuelas de derecho? ¿Quiénes son los profesores y asignados para enseñar estos cursos y en qué medida están estos miembros del profesorado familiarizados con la reciente evolución del derecho?
- ♦ ¿Cuál es el universo de la actividad local y de donantes a quienes se dirigen específicamente las escuelas de derecho? De esta actividad, ¿cuál pertenece específicamente a la ley comercial? ¿Cuál es el nivel actual de coordinación de donantes con respecto a la asistencia relacionada con la ley comercial para las escuelas de derecho?
- ♦ ¿Qué reformas a largo plazo son necesarias para permitir que las escuelas de derecho provean un currículo integral y significativo en ley comercial? ¿Cómo pueden priorizarse estas reformas? ¿Qué estructuras existentes se han establecido dentro de la comunidad de la educación en derecho para supervisar y orientar un proceso de reforma a largo plazo y qué nuevas estructuras podrían ser necesarias?

- ♦ ¿Qué métodos a corto plazo podrían utilizarse ahora para obtener la información y asistencia tan necesaria para los estudiantes? ¿Cómo podrían apalancarse los recursos de donantes y locales para poner en práctica estos métodos de forma más efectiva?

En realidad, las reformas al sistema de educación en derecho en El Salvador probablemente tomarán una generación. A través de una visión compartida de reforma a largo plazo, combinada con iniciativas a corto plazo, esmeradas y bien ejecutadas, puede ocurrir finalmente un cambio en la dinámica del aprendizaje y en la calidad de la educación comercial, de forma sostenida y positiva.

C. PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS Y LA ECONOMÍA CRECIENTE

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) emplean dos tercios de la fuerza laboral de la Unión Europea⁷ y aproximadamente el 50 por ciento en los Estados Unidos.⁸ También desempeñan un papel vital en El Salvador, donde se dice que cerca de 500,000 micro, pequeñas y medianas empresas estaban operando al cierre de la década de 1990.⁹ El equipo de CLIR y evaluación del comercio encontró que las PYME son en efecto una fuerza impulsora de la economía, pero también encontró que enfrentan varios obstáculos en su establecimiento y crecimiento. El equipo observó lo siguiente:

- ♦ Muchas de las PYME en El Salvador son informales. Se piensa que aproximadamente el 40 por ciento de la economía salvadoreña opera fuera del sector comercial formal.¹⁰ Algunas microempresas han expresado que no se constituyen formalmente debido a los pasos reguladores excesivos. Cuando las PYME no entran al sector formal, no pueden aprovechar las leyes y programas que apoyan su crecimiento continuado. A su vez, el estado se priva de ingresos de impuestos que se usan para apoyar una infraestructura legal y física que sostiene el crecimiento económico.
- ♦ No se puede disponer fácilmente de financiamiento para las PYME (especialmente para las informales). Se han puesto en práctica algunos programas para brindar asistencia a las PYME en la exportación de bienes. Sin embargo, esos programas a menudo carecen de financiamiento y no están suficientemente coordinados. Los candidatos marginales para crédito, incluyendo prácticamente a todas las PYME, no pueden obtener acceso al crédito de entidades crediticias convencionales.
- ♦ Las necesidades técnicas del sector de las PYME son grandes. Actualmente, según los entrevistados, únicamente del 5 al 8 por ciento de sus miembros tienen capacidad de tecnología de la información.

En general, las PYME están en desventaja en la economía de El Salvador, las cuales—no obstante el reciente avance significativo—sufren de debilidades en ciertas instituciones cruciales. Los costos y riesgos asociados con las actividades de negocios son mayores para los negocios más pequeños. En efecto, los costos de inicio y operación pueden ser aplastantes para un nuevo

⁷ Véase www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/n26013.htm.

⁸ Véase www.sba.gov/advo/press/04-06.html.

⁹ Véase Fundes International, Business Enabling Environment Program, Presentation on SMEs (http://home.fundes.org/doc/FUNDES_INDICATORS_2_STATISTICS.pdf).

¹⁰ <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/ExploreEconomies/BusinessClimateSnapshot.aspx?economyid=62>.

negocio que prácticamente no tiene acceso a capital. Las PYME deben correr con gastos sustanciales en cada punto de su ciclo de vida. Algunos de los costos más onerosos incluyen impuestos; costos iniciales, cargas reguladoras e inspecciones; mano de obra; seguridad; y altos requisitos de garantía real mobiliaria para préstamos.

Además, hay grandes riesgos involucrados con el lanzamiento y crecimiento de un negocio en El Salvador. Estos riesgos incluyen la dificultad de la ejecución de contratos debido a los problemas en el sistema judicial y a la falta de alternativas significativas para la resolución de controversias (aunque lo último está cambiando); una falta de disponibilidad de financiamiento asequible para cumplir con las necesidades actuales de un negocio, especialmente en una crisis o para una nueva oportunidad; no obstante se han hecho mejoras hay riesgos de seguridad del comercio local, regional e internacional.

En este informe, las sugerencias para reformas legales e institucionales están dirigidas en última instancia a reducir el costo y riesgo de las actividades de negocios. Aunque muchas de las recomendaciones se aplican generalmente a negocios pequeños y grandes, el papel vital de las PYME en la economía salvadoreña justifica la consideración especial de sus necesidades particulares en una base transversal.

D. LAS LECCIONES DE ÉXITO

El Banco Mundial recientemente resumió el estado altamente prometedor—si bien lejos de ser perfecto—del desarrollo económico en El Salvador:

El Salvador ha avanzado notablemente en los frentes económico, social y político ya que emergió de una guerra civil de 12 años en 1991, pero los terremotos de 2001 han traído nuevos retos. Durante la década de 1990, el crecimiento y precios estables sustituyeron al deterioro económico y la inflación. La liberalización del comercio, el sector financiero y la reforma del sistema de pensiones, la privatización de empresas estatales y la decisión de cambiarse a un régimen bimonetario en 2001 contribuyeron todos a una economía fortalecida.

Actualmente, El Salvador tiene una economía más desregulada y diversificada que en el pasado, es menos dependiente de la agricultura y está desarrollando fuertes sectores de servicio y manufactura. Como consecuencia, los estándares de vida mejoraron y la pobreza disminuyó considerablemente durante la última década. La matrícula neta en la educación primaria aumentó cerca del diez por ciento, la mortalidad infantil disminuyó el 40 por ciento, la población sin acceso a agua potable y la extrema pobreza se redujeron a la mitad. Para el año 2000, El Salvador estaba en una buena posición para cumplir con la mayoría de las Metas de Desarrollo del Milenio para 2015 antes de lo programado.¹¹

En correspondencia con la perspectiva general del Banco Mundial, el equipo evaluador observó muchos ejemplos específicos de leyes, capacidades institucionales y prácticas mejoradas en El Salvador, incluyendo lo siguiente:

¹¹ Banco Mundial, Informe de País de El Salvador (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/ELSALVADOREXTN/0,,menuPK:295253~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:295244,00.html>).

- ♦ La Dirección de Aduanas salvadoreña es una dependencia pujante y efectiva que facilita el traslado de bienes hacia adentro y hacia afuera del país. Ya es muy competente y se está esforzando por serlo más.
- ♦ Los usuarios del sector privado de las dependencias que administran asuntos de comercio internacional en El Salvador parecen estar muy satisfechos con las prácticas actuales. Ellos indican que, sin excepciones, los procedimientos se manejan rápidamente, de forma transparente y prácticamente sin corrupción.¹² Creen que el Gobierno, desde el presidente hacia abajo, da gran importancia al comercio internacional y lo apoya generalmente de cada forma posible.
- ♦ En el pasado, el registro de comercio de El Salvador carecía de la capacidad para manejar la gran cantidad de solicitudes que recibía, pero el año pasado, el registro ha efectuado mejoras importantes en sus capacidades. Tal como nos dimos cuenta durante el proceso de evaluación, actualmente a una compañía le toma 72 horas recibir un certificado de registro. El Registro de Comercio salvadoreño es el único registro en América Latina que ha recibido un certificado de calidad ISO-9000. El registro está altamente automatizado, tiene funcionarios altamente capacitados y brinda buena accesibilidad. En una visita al Registro de Comercio, se pudo observar que el personal está bien motivado y tiene acceso a equipo moderno.
- ♦ Al aprobar la Ley de Competencia en 2004, El Salvador se convirtió en el segundo de únicamente dos países del Acuerdo de Libre Comercio de Centro América—el otro es Costa Rica—que ha puesto en práctica dicha ley.¹³
- ♦ El Salvador es uno de los únicos nueve países que adoptaron totalmente la Convención de la ONU contra la Corrupción.¹⁴

Estos son solamente unos pocos ejemplos de las mejoras efectuadas en El Salvador en los años recientes a través de un compromiso de voluntad política, arduo trabajo y prácticas con vistas hacia el futuro. Su propia experiencia con la puesta en práctica de cambios es un buen augurio para aquellas instituciones que necesitan cambiar. Además, El Salvador sirve como modelo para la región. Tal como se observó en varios puntos en este informe, existe una fuerte necesidad en esta coyuntura para el surgimiento de Centro América como una base de comercio unida, para una mayor armonización y regionalización de leyes y prácticas. El Salvador puede servir como un líder en este respecto, usando modelos regionales e internacionales como guía a medida que actualice su marco jurídico, tal como se sugiere en diferentes coyunturas en este informe.

¹² Véase Capítulos sobre Comercio Internacional y Flujos de Bienes y Servicios para una mayor discusión.

¹³ *Ley de Competencia*, 26 de noviembre de 2005, Decreto No. 528.

¹⁴ Véase, Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Doc. A/58/422, http://www.unodc.org/unodc/en/crime_signatures_corruption.htm.

III. REGULACIÓN DE SOCIEDADES

A. INTRODUCCIÓN

El Salvador tiene un sistema legal muy formal. Los procesos legales con respecto a la ley de sociedades no son la excepción. La constitución de sociedades se usa tanto para fines constructivos como destructivos: para desarrollar una idea empresarial legítima y para eludir la aplicación de la ley. Las compañías públicas no existen y la protección para los accionistas minoritarios es débil. Además, no se puede confiar en el sistema judicial.

Sin embargo, el Registro de Comercio es muy eficiente y la cultura empresarial de los salvadoreños se refleja en un fuerte sector privado que ha tenido éxito en los mercados internacionales. TACA, quizás la segunda aerolínea privada más grande de América Latina fue fundada en El Salvador y el banco centroamericano más grande, el Banco Agrícola, se originó en ese país.

Las PYME formales tanto como las informales son una fuerza impulsora de la economía, aunque carecen de acceso a mecanismos financieros ajustados a sus propias necesidades.

B. MARCO JURÍDICO

El marco jurídico de la ley de sociedades se encuentra en el Código de Comercio de El Salvador. En general, el Código de Comercio es legalmente sólido.

El Código de Comercio prevé la creación de varias estructuras empresariales. La estructura más comúnmente utilizada es una compañía de responsabilidad limitada llamada sociedad anónima. Una sociedad anónima es fácil de constituir al registrar oficialmente el acta de constitución y los estatutos y pagar una contribución al capital de la compañía.

Conforme al Código de Comercio de El Salvador, una sociedad anónima no puede inscribirse sin un capital inicial de \$11,500. Sin embargo, del requisito de capital mínimo es necesario pagar únicamente el 25 por ciento durante la constitución. Los pagos de capital inicial son en efectivo o en especies.¹⁵

Las compañías que no se inscriben en el Registro de Comercio hacen que los accionistas sean responsables ante terceros. En consecuencia, los activos de la compañía y de los accionistas de las compañías no inscritas están sujetos a decomiso por parte de los acreedores.

Las compañías de propiedad pública no existen. Legalmente, las compañías pueden emitir acciones para el público, pero esto no ha sucedido. Por lo tanto, la mayoría de acciones se negocian privadamente. Sin embargo, las compañías tienen acceso al mercado bursátil para financiamiento público a través de la emisión de bonos. Para emitir bonos públicamente, las compañías necesitan recibir autorización de la Superintendencia de Valores y cumplir con las estipulaciones de la Ley del Mercado de Valores y las regulaciones internas de la Bolsa de Valores.

¹⁵ Código de Comercio de El Salvador, Artículo 192.

Las Sociedades Anónimas de capital abierto son otra forma común de estructura empresarial. Estas compañías tienen capital fijo y variable. Se les permite incrementar el capital de forma flexible sin anunciar el aumento o convocar a una junta de accionistas para modificar los estatutos de la compañía. Esta estructura empresarial requiere que el capital fijo permanezca sin cambios y que se lleve un registro de los cambios en el capital variable.

Las compañías están sujetas a mecanismos de control tanto internos como externos. Internamente, los accionistas tienen derecho a supervisar las acciones del ente administrativo de la firma. Externamente, la ley exige que los accionistas nombren un auditor quien será responsable del incumplimiento de sus deberes frente a terceros, incluyendo a los accionistas. Las funciones de los auditores van desde confirmar la constitución de la compañía y otorgar garantías a los administradores corporativos hasta la revisión de las hojas de balances. Los auditores también notifican a los accionistas sobre el mal proceder del ente administrativo de la firma. Los estatutos pueden exigir que se nombren otros auditores para otras funciones. En todos los casos, es necesario que el auditor sea un contador público certificado.

Se requiere que una compañía tenga como mínimo dos accionistas en todo momento. Si la compañía tiene un solo accionista, se considera una compañía irregular para la cual el accionista tendrá responsabilidad conjunta e ilimitada frente a los acreedores.

La protección para los accionistas minoritarios es débil. Si un accionista minoritario no está de acuerdo con las decisiones de la mayoría, puede dejar la compañía, pero la posibilidad de que las acciones se compren de nuevo al valor del mercado es ambigua. Con mayor frecuencia, las acciones se compran de nuevo al valor en libros.

Asimismo, si un accionista minoritario se le notifica un mal proceder de uno de los administradores, puede convocar a una junta de accionistas si posee por lo menos el cinco por ciento de las acciones de la compañía.¹⁶ La ley dispone que, en casos de aumento de capital por medio de la capitalización de dividendos, cuando un accionista no desea participar en la capitalización puede exigir el pago de dividendos.¹⁷

A menos que los estatutos indiquen lo contrario, los accionistas propietarios del 33 por ciento de las acciones pueden nombrar a un tercio de los directores. Para los cambios más relevantes de la compañía, es necesaria la aprobación del 66 o el 75 por ciento de los accionistas.¹⁸

Los administradores no son personalmente responsables por las acciones de una sociedad anónima. Sin embargo, los administradores pueden considerarse responsables ante los accionistas si no cumplen con los deberes establecidos. En casos de fraude y otros malos procedimientos, no es posible levantar el velo corporativo o hacer caso omiso de la personería jurídica de la compañía matriz de una subsidiaria debido a la falta de estipulaciones legislativas sobre este asunto. En esos casos, únicamente pueden formularse cargos criminales contra los administradores.

¹⁶ Código de Comercio, Artículo 231.

¹⁷ Código de Comercio, Artículo 276.

¹⁸ Código de Comercio, Sección C.

El Código de Comercio establece una diferencia muy importante entre una compañía y una empresa, siendo la última definida como una actividad comercial. Por esta razón, es necesaria una matrícula comercial para llevar a cabo actividades comerciales. Las matrículas son emitidas por el Registro de Comercio y es necesario renovarlas cada año. Una vez que se ha solicitado una matrícula al registro, el registro emite una matrícula temporal lo que permite a la firma efectuar negocios mientras espera por su matrícula oficial. Las matrículas oficiales típicamente se emiten en aproximadamente tres meses. Además y como consecuencia de la diferencia anterior entre compañía y actividad comercial, una compañía puede otorgar una hipoteca sobre la actividad comercial (es decir, inventario, crédito mercantil).

Es necesario que los contadores legalicen los libros corporativos y los sistemas contables conforme a la nueva ley de contabilidad. Conforme a los entrevistados, toma aproximadamente 20 días para que los contadores legalicen estos procesos y se ha informado que los honorarios de los contadores para esta tarea son altos. Sin embargo, la compañía puede operar mientras espera la legalización de sus procesos contables.

También es necesario presentar otros documentos al Registro de Comercio tales como garantías otorgadas sobre la mayor parte del negocio o empresa (es decir, inventario, crédito mercantil, derechos comerciales y contratos de arrendamiento financiero).

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

En El Salvador, es necesario que las compañías se inscriban en el Registro de Comercio para tener validez ante terceros.

Tal como nos dimos cuenta en el proceso de evaluación, en el pasado el registro carecía de la capacidad de manejar la gran cantidad de solicitudes que recibía; pero el año pasado, el registro efectuó mejoras importantes en sus capacidades. Tal como se mencionó anteriormente, toma cerca de 72 horas para que una compañía reciba un certificado de inscripción. El Registro de Comercio salvadoreño es el único registro en América Latina que ha recibido una certificación de calidad ISO-9000. El registro está altamente automatizado, tiene funcionarios altamente capacitados y provee buena accesibilidad. En una visita al Registro de Comercio se observó que el personal está bien motivado y tiene acceso a equipo moderno.

Los derechos de registro no son altos. En caso de constitución, el cobro de la matrícula está determinado por el capital de la compañía a inscribirse y no puede exceder de \$5,700. Para constituir una compañía con un capital que oscila entre \$11,428.57 y \$57,142.86, el pago de la matrícula sería \$91.43.¹⁹ Estos ingresos están destinados al financiamiento de las operaciones ya que el registro no recibe fondos del Gobierno central.

Actualmente, el Registro de Comercio está centralizado. Existen algunas oficinas regionales pero estas oficinas únicamente pueden recibir documentos. Sin embargo, dado el tamaño de El Salvador, la centralización no parece ser un gran problema y los planes para incrementar la capacidad de las oficinas regionales están en proceso. Actualmente, no es posible inscribir una compañía en línea, pero hay planes elaborados para permitir la inscripción por Internet y para crear una red entre oficinas gubernamentales. Una vez que esta red se haya completado, se

¹⁹ Centro Nacional de Registros de El Salvador. <http://www.cnr.gob.sv/>

espera que todas las inscripciones de negocios puedan conducirse electrónicamente en un establecimiento virtual de una sola ventanilla.

Los problemas en el Registro de Comercio están típicamente asociados con los errores cometidos por las partes solicitantes. En la mayoría de los casos, estas partes son notarios. Ejemplos de estos errores incluyen la presentación de documentos prohibidos, la tardanza en corregir errores en documentos y el retiro de los documentos emitidos por el registro.

Otra institución ejecutora importante es la Superintendencia de Obligaciones Comerciales, anteriormente llamada Superintendencia de Sociedades Mercantiles. Esta dependencia está a cargo de supervisar y controlar las operaciones de las compañías. La Superintendencia puede imponer multas a las compañías que no cumplen con sus deberes tales como no cumplir con el número mínimo de accionistas o no presentar estados anuales de pérdidas y ganancias o balances. La Superintendencia puede recibir convocatoria para asistir a juntas de accionistas para verificar que las compañías cumplen con la Ley de Sociedades. Sin embargo, la función supervisora de la Superintendencia de Obligaciones Comerciales no se percibe como efectiva.

Los tribunales desempeñan un papel importante en la puesta en práctica de la Ley de Sociedades. Los tribunales manejan casos que involucran compañías incluyendo demandas contra administradores, demandas presentadas por compañías o presentada contra estas y con respecto a la ejecución general de decisiones de los accionistas o resoluciones de los administradores.

Un sistema judicial caótico fue mencionado repetidas veces como el problema principal para la Ley de Sociedades en El Salvador. El sistema judicial es lento y poco confiable, y por lo general, carece de profesionalismo. Se ha informado que algunos jueces de hecho no han obtenido sus títulos en derecho. Además, el sistema judicial no está automatizado. La Corte Suprema es igualmente deficiente. Las pocas personas que defiende el estado general del sistema judicial están de acuerdo con que la Corte Suprema se encuentra en un estado deplorable.

Existe poco conocimiento de los mecanismos alternativos de resolución de controversias tales como el arbitraje. Un centro de arbitraje fue formado recientemente en El Salvador, pero el centro todavía no se ha utilizado ampliamente. Por lo tanto, a pesar de la aprobación de nuevas leyes sobre arbitraje, no puede decirse que hay mecanismos de ADR disponibles para negocios que buscan evitar las incompetencias del sector judicial tradicional.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

En El Salvador, los entrevistados mencionaron que es necesario que los notarios sean abogados y que aprueben un examen especial para obtener autorización para ejercer el notariado; hay alrededor de 8,000 abogados y 6,000 notarios. De los 8,000 abogados, hay fuertes indicaciones, de que hay 3,000 títulos fraudulentos de abogado.

La función de los notarios es autenticar la veracidad de los documentos que certifican. El poder para verificar se extiende a certificar la identidad de las partes y el contenido de documentos. Aunque no es obligatorio, es práctica común que las firmas soliciten a los notarios que redacten y autentiquen la escritura de constitución y que los notarios presenten los documentos en el Registro de Comercio.

Los honorarios notariales pueden negociarse, pero no obstante, generalmente se consideran como los costos más altos asociados con el inicio de un negocio.

Existe un mercado cambiario en el cual las compañías principalmente negocian bonos y otros instrumentos de deuda. Según informes de los profesionales y empresarios en esta área, se negocia diariamente un promedio de \$30 millones de estos valores. Aunque el mercado parece moderno, los salvadoreños tienen poco conocimiento de los beneficios de invertir en valores.

E. DINÁMICA SOCIAL

Los principios de gobernabilidad corporativa no son ampliamente conocidos por los salvadoreños. Los principios de auditoría de la Ley Sarbanes-Oxley, que son relevantes a las compañías salvadoreñas que realizan actividades de negocios en y con los Estados Unidos, no son ampliamente conocidos. Entre algunos grupos de la sociedad civil, existe una demanda de reglas más estrictas sobre gobernabilidad corporativa, principalmente cuando se trata del sector financiero. No hay iniciativas gubernamentales pendientes en el área de gobernabilidad corporativa.

Asimismo, existe una demanda del aumento de protección para los accionistas minoritarios a través de la reforma legal. De nuevo, no se han anunciado planes de reforma en esta área.

Actualmente se está llevando a cabo la integración del Registro de Comercio con todos los otros Registros Nacionales. Un plan financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) ya comenzó este proceso.

El sistema judicial tiene necesidad de reformas radicales. Es necesario agilizar los procedimientos y es necesario mejorar la calidad de los jueces. Ha habido varios esfuerzos tímidos de reforma y se elaboró una ley que convertiría algunos procedimientos judiciales en procedimientos orales. No obstante, los esfuerzos de reforma judicial aún son escasos. El Gobierno profesa estar haciendo sus mejores esfuerzos considerando las restricciones presupuestarias e institucionales que enfrenta.

Según información recabada durante la evaluación, existen aproximadamente 500,000 microempresas y PYME en El Salvador. Muchas de las PYME son informales. Se piensa que aproximadamente el 40 por ciento de la economía salvadoreña opera fuera del sector comercial formal. Algunas microempresas han expresado que no se constituyen formalmente debido a los pasos reguladores excesivos. Como resultado, estas firmas operan fuera del marco jurídico con pocas oportunidades para crecer. El financiamiento para las PYME (especialmente las informales) no está fácilmente disponible. Se ha puesto en práctica algunos programas para brindar asistencia a las PYME en la exportación de bienes. Sin embargo, esos programas a menudo carecen de financiamiento y no están coordinados entre ellos.

F. RECOMENDACIONES

- ♦ Existe una necesidad general de un mayor conocimiento de los principios de gobernabilidad corporativa. Un programa de capacitación para empresarios, abogados jueces y funcionarios gubernamentales en el área de gobernabilidad corporativa podría mejorar algunos de estos asuntos.

- ♦ La profesión legal necesita de reformas. Muchos de los problemas relacionados con el sistema judicial deficiente se deben a la falta de estándares éticos y profesionales para los profesionales del derecho. Es necesario imponer requisitos de admisibilidad para los abogados y notarios, tales como pruebas sofisticadas de conocimiento. Debería ser obligatoria la educación continua en derecho para los abogados aprobados.
- ♦ Es necesario modernizar la educación en derecho. Las transacciones internacionales de negocios y el derecho internacional y comparativo deberían incluirse como parte del currículo para la educación en derecho. Los jueces deberían capacitarse en estas áreas con capacitación adicional en la sustancia sobre la forma y herramientas tales como el análisis económico de la ley. Los métodos de enseñanza deberían modernizarse y debería usarse el método socrático con un énfasis en la resolución de casos.
- ♦ La reforma legal es necesaria en las áreas de gobernabilidad corporativa, protección de los accionistas minoritarios y tratamiento de casos excepcionales, cuando puede hacerse caso omiso de la personería jurídica de una compañía.
- ♦ El proyecto de CIDA para integrar el Registro de Comercio con otros registros y la evolución de un establecimiento de un solo paso debería monitorearse y recibir apoyo cuando sea necesario.
- ♦ Se necesita una evaluación exhaustiva de la situación de las PYME y del tamaño del sector informal. La evaluación debería identificar los obstáculos que limitan el crecimiento de las PYME y proveer una estrategia para su eliminación. Debería darse consideración a la emisión de certificaciones especiales a las PYME similares a las certificaciones emitidas por la Administración de Pequeñas Empresas de EE.UU. otorgando ventajas certificadas de PYME en términos de operación, flexibilidad en ciertas cargas reguladoras e incentivos fiscales. Asimismo, la cooperación entre programas que apoyan a las PYME incrementarían su efectividad. Una iniciativa para capacitar, promover y fortalecer los cluster de PYME podría abordar algunos de los problemas enfrentados por estos importantes actores comerciales.

IV. CONTRATOS

A. INTRODUCCIÓN

Los contratos pueden formarse fácilmente en El Salvador. La única restricción que las partes enfrentan es que no pueden celebrar contratos que violen las leyes o que sean contrarios al orden público.

Por otra parte, la ejecución de contratos es un asunto diferente debido a la condición crítica del sistema judicial y a la falta de mecanismos alternativos de resolución de controversias. Tanto el tiempo necesario para ejecutar un contrato como el resultado de las resoluciones son imprevisibles. Puede tomar años llegar a resoluciones, y en algunos casos, los jueces han emitido resoluciones que son completamente contrarias a la ley. En general, los jueces tienen una preparación deficiente y algunos de ellos incluso carecen de un título profesional en derecho. La Corte Suprema tiene problemas similares a aquellos observados en los tribunales menores.

B. MARCO JURÍDICO

Los contratos comerciales están sujetos primero al Código de Comercio, y luego, en segundo lugar, al Código Civil. Si el Código de Comercio no brinda cobertura para un contrato específico donde está involucrado un empresario o una compañía, se aplica el Código Civil.

No existen formalidades legales especiales para garantizar la validez de los contratos comerciales. La certificación de un notario no es requerida en la mayoría de contratos. Sin embargo, las partes a menudo prefieren que los notarios autentiquen los contratos para agilizar el proceso de ejecución.

Los contratos de arrendamiento se han vuelto populares. Por ejemplo, la mayoría de vehículos se ofrecen a través de acuerdos de arrendamiento. Una ley especial sobre arrendamientos ha sido aprobada y se pone en práctica de forma regular.

El *factoreo* o descuento de las cuentas por pagar no está regulado por la ley sino más bien por el acuerdo hecho por las partes firmantes. Los negocios de todos los tamaños venden, con un descuento, un instrumento comercial informal llamado *quedan* por el cual se hace una declaración acerca de la mercadería aún no entregada o de las cuentas por pagar pendientes de pago. Los negocios usan este mecanismo como un medio para financiar operaciones y en algunos casos para garantizar préstamos formales.

Los contratos electrónicos no están regulados ni hay una ley que cubre las firmas electrónicas. Sin embargo, en el uso de la libertad de contratar, las partes celebran diferentes tipos de transacciones electrónicas siempre que no sean contrarias a una ley existente.

Los contratos generalmente son de naturaleza escrita. En teoría, los contratos orales están permitidos; sin embargo, ejecutar un contrato oral es difícil.

Los contratos de distribución y de agencia están regulados. Se otorga una protección desproporcionada al distribuidor local o agente. En casos donde los contratos de distribución o de agencia dan una elección de ley extranjera o jurisdicción extranjera, los tribunales locales

están obligados a las estipulaciones del Código de Comercio por medio de las cuales el tribunal del domicilio del distribuidor o agente decide las controversias para contratos de distribución.

El Salvador es uno de los signatarios de la Convención Interamericana sobre el Régimen Legal de Poderes a ser utilizados en el extranjero. Por lo tanto, los poderes otorgados en un país signatario se usan fácilmente en El Salvador sin formalidades aparte de la apostilla escrita por el funcionario correspondiente en el país de origen.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Es necesario que ciertos contratos comerciales sean autenticados por un notario para ser válidos. Este es el caso de los poderes para asuntos comerciales o para una compañía o de una compañía. La auténtica de un notario también es requerida para contratos para la venta de mercancías y bienes inmuebles.

A través de las entrevistas conducidas como parte de la evaluación, nos dimos cuenta que los notarios tienen que ser abogados. Hay aproximadamente 8,000 abogados en El Salvador, de los cuales 6,000 son notarios. Los requisitos para convertirse en notario no son muy estrictos. Los cambios recientes en el proceso de convertirse en notario certificado exigen que los abogados aprueben un examen. Se informó que en el primer examen que se llevó a cabo, únicamente aprobaron 2 de los 1,000 abogados que se examinaron. En el examen más reciente, inicialmente aprobaron 6 de 800, y luego, 6 adicionales aprobaron después de apelar. Se informó que debido a la naturaleza del examen, que se dijo que estaba redactado de forma confusa, la suerte más que el conocimiento determinó la aprobación. También se informó que algunos notarios han sido conspiradores de fraude. En un caso, un notario trató de presentar un documento para la venta de un bien inmueble de una compañía con la firma falsificada del presidente de la compañía. En otro caso, un notario falsificó la firma de un juez.

Los notarios están regulados por leyes especiales y son supervisados por la Corte Suprema. La Corte Suprema otorga autorizaciones a los notarios y puede retirar los privilegios de notario. La Corte Suprema no ha tomado acciones disciplinarias contra ningún notario.

Los notarios basan sus honorarios en el valor de la transacción; cobran un porcentaje del valor de la transacción. Estos honorarios pueden ser altamente prohibitivos para los pequeños empresarios.

Si una parte no cumple con los términos de un contrato, la otra parte puede tratar de hacer que se cumpla poniendo una demanda en el tribunal correspondiente. En el caso de la ejecución de contratos, el sistema de tribunales salvadoreño ha demostrado que es inadecuado.

El Salvador tiene tres niveles de tribunales: primera instancia, apelación y Supremo. Los casos se atrasan frecuentemente, dejando a las partes de los contratos con duda acerca de si su caso será conocido. Según se informó durante la evaluación, se dice que alguien tiene suerte si el caso recibe una resolución de los tribunales de primera instancia dentro de dos años. Las resoluciones toman casi la misma cantidad de tiempo en los tribunales de apelación y pueden llevarse de dos a cinco años en la Corte Suprema. Una vez que un caso llega a la Corte Suprema, todavía está la posibilidad de presentar un *amparo*, una acción especial por violación de la Constitución, ante la cámara de lo constitucional de la Corte Suprema.

Los jueces son típicamente rígidos para tomar decisiones aplicando la ley tal como está escrita. Esto es para decir que los jueces tienden a ser formalistas y tienden a ignorar interpretaciones más amplias de los hechos, concentrándose en su lugar en si se ha cumplido con las formas legales. Raras veces un juez se refiere a la jurisprudencia extranjera, a la doctrina extranjera o al derecho internacional, incluyendo leyes internacionales de las cuales El Salvador es parte.

Según los entrevistados, hay casi 3,000 abogados para quienes la validez de su título de abogado es dudosa. Ciertas universidades, que ya no existen, eran conocidas por vender títulos de abogado. Una investigación llevada a cabo por la Fiscalía General encontró que 169 títulos de abogados eran falsos. Durante la investigación, se encontró que los títulos de abogado algunas veces eran vendidos a solo \$500. La Fiscalía General inició una acción legal contra 13 de los supuestos poseedores de títulos falsos de abogado. De los 13 casos, 8 fueron declarados inocentes debido a tecnicismos, 5 de los casos todavía están pendientes de sentencia y 3 fueron sentenciados a “volver a la universidad”.

En una investigación similar con respecto a los jueces, la Corte Suprema también inició una investigación en la cual se determinó que por lo menos 50 jueces tenían títulos falsos de abogado. Según se informa, únicamente fueron despedidos 18 de los jueces encontrados con título falso de abogado. La investigación todavía está pendiente, pero el interés en el asunto parece haber disminuido. Un magistrado de la Corte Suprema, que se oponía abiertamente a la investigación, propuso que los títulos se validaran retroactivamente.

La Corte Suprema se menciona constantemente como el origen de los problemas con el sistema judicial. La Corte Suprema está compuesta de 15 magistrados nombrados por la Asamblea Legislativa para un período de nueve años. Debido a la polarización política entre un grupo de fuerte coalición de izquierda y el grupo de centro derecha, el proceso de nombramiento es una función política en lugar de una de mérito. En consecuencia, los mejores abogados frecuentemente se pasan por alto para el nombramiento de magistrados debido a una afiliación política contraria o a la falta de esta. Además, la Corte Suprema nombra a los jueces de forma descendente. Se ha informado que cada grupo político tiene control sobre una porción del poder judicial.

La Corte Suprema tiene muchas funciones administrativas tales como supervisar abogados, notarios y jueces de los tribunales menores. Estas responsabilidades distraen a los jueces de la Corte Suprema de sus deberes para resolver casos legales concretos. Se ha informado que los magistrados dedican más tiempo a asuntos administrativos y sociales que a sus deberes de casos. A nivel de la Corte Suprema, los casos a menudo toman años para llegar a una audiencia.

Un ente independiente, el CNJ, es responsable de muchos de los deberes administrativos tales como seleccionar, evaluar y capacitar jueces. Tiene planes de reforma y asistencia internacional para realizar su trabajo. Sin embargo, la Corte Suprema interviene en la mayoría de las actividades del CNJ.

Según profesionales entendidos en la materia, el costo de un juicio en un tribunal, suponiendo un personal de 18 más un juez, oscila entre \$15,000 y \$20,000 mensuales. No hay fondos presupuestados para nuevas salas de tribunales o para incrementar la capacidad de atender casos.

El seis por ciento del presupuesto nacional se destina obligadamente al sistema judicial, pero esta cantidad continúa siendo insuficiente para manejar la carga de casos.

Los tribunales también carecen de una visión de administración. En un juicio típico en un tribunal, la mayoría de recursos se destinan al manejo de asuntos administrativos. Un tribunal informó que durante un mes, hubo 3,000 casos para los cuales el tribunal tomó algún tipo de acción. El mismo tribunal informó que en promedio, emitió 1,000 resoluciones al mes que fueron de naturaleza meramente administrativa y emitió 300 avisos de notificación. Ese tribunal logró resoluciones definitivas basadas en el mérito en únicamente 37 casos durante el mes en cuestión.

La corrupción y las influencias políticas se mencionan comúnmente como la fuerza motivadora detrás de una pronta resolución favorable. Los secretarios y asistentes judiciales fueron citados repetidamente como deficientemente preparados y corruptos. Además, es difícil retirar un funcionario corrupto o poco eficiente.

Un secretario informó que manejaba casos muy antiguos desde 1994. El secretario también mencionó la disparidad en la prioridad de casos citando un caso que involucra a una compañía extranjera de refrescos que se resolvió en un año debido a la atención política y de los medios.

Ejecución de Contratos (2003)

La facilidad o dificultad de ejecutar contratos comerciales en El Salvador se mide a continuación, usando tres indicadores: el número de procedimientos contados desde el momento en que el demandante entabla un juicio hasta el pago propiamente dicho, el tiempo relacionado y el costo (en el tribunal y honorarios de abogado). Un índice general de la complejidad procesal de ejecutar contratos se calcula promediando cuatro subíndices relacionados con la resolución de controversias. El índice varía de 0 a 100, con los valores más altos indicando mayor complejidad en ejecutar un contrato. El índice de complejidad procesal para El Salvador es 81, comparado con el promedio regional de 70 y el promedio de 49 de la Organización para Cooperación Económica y Desarrollo (OECD).

Indicador	El Salvador	Promedio Regional	Promedio de la OECD
Número de procedimientos	42	33	18
Duración (días)	240	363	213
Costo (% INB per cápita)	7.3	38.0	7.1
Índice de Complejidad Procesal ²⁰	81	70	49

Fuente: Banco Mundial.

Notas: Los componentes del subíndice tienen un puntaje entre cero y uno, con uno representando el nivel más alto de complejidad. El índice de complejidad procesal se forma promediando los seis subíndices y multiplicándolos por 100. Varía entre cero y 100.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

El arbitraje es una alternativa del sistema de tribunales. Considerando que el arbitraje ad hoc fue posible en el pasado, no fue sino hasta hace poco que se aprobó formalmente una ley de ADR.

²⁰ El índice de complejidad procesal se forma promediando los seis subíndices utilizados en la investigación Actividades de Negocios del Banco Mundial sobre la ejecución de contratos. Varía entre 0 y 100.

Sobre la base de la nueva ley, la Cámara de Comercio e Industria creó un centro de arbitraje. El propósito del centro es manejar controversias comerciales. Sin embargo, a la fecha, el centro ha recibido únicamente ocho casos, de los cuales solamente uno ha sido resuelto. La falta de conocimiento acerca de medios alternativos de resolución y los costos asociados con el arbitraje se menciona como las principales razones para la pequeña carga de casos del centro.

En ausencia de un sistema de tribunales confiable y de centros de arbitraje experimentados, los inversionistas extranjeros llevan las controversias al extranjero cuando es posible. En un caso entre un inversionista español y el estado salvadoreño, el inversionista presentó un reclamo contra el estado ante el Centro Internacional para la Resolución de Controversias sobre Inversiones (ICSID, por sus siglas en inglés) en Washington, DC.²¹

En el caso de arbitrajes ad hoc, se ha informado que el estado por lo general no cumple con la adjudicación de arbitrajes o atrasos en el pago debido a falta de recursos financieros. Sin embargo, en los casos de arbitraje del ICSID, el estado no tiene opción para ignorar los fallos. El incumplimiento de un fallo del ICSID podría resultar en la exclusión de El Salvador del sistema legal internacional.

Una federación de cámaras de comercio llamada Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) también desempeña un papel en la ley de contratos. ANEP es proactiva en la promoción de cambios al sistema legal y judicial. Las sugerencias de la organización, al parecer sanas, bien fundadas y bien intencionadas, están dirigidas al Gobierno central.

FUSADES (Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social), un grupo estratégico bien acreditado, fue creado hace 20 años con fondos de USAID. FUSADES conduce investigaciones legales, publica documentos y generalmente trata de dar forma a la política relacionada con el desarrollo económico y social. Específicamente, el grupo ha identificado la necesidad de fortalecer las instituciones gubernamentales, incluyendo el poder judicial. FUSADES también cuenta con una división legal que es muy activa en el proceso de legislación.

No hay un Colegio de Abogados en El Salvador. El Centro Estudios Jurídicos es la asociación que más se asemeja a un Colegio de Abogados. El Centro Estudios Jurídicos es la organización profesional de abogados más grande. Según los entrevistados, aproximadamente 250 abogados son miembros activos. La organización ha estado activa por 40 años y hace recomendaciones para la reforma legal y judicial.

E. DINÁMICA SOCIAL

Como es bien conocido, hace doce años El Salvador puso fin a una guerra civil en la cual murieron alrededor de 70,000 salvadoreños. Se ha dicho que frente a la impunidad, la paz es insostenible. Existe impunidad cuando el sistema judicial falla en su papel pretendido. Ya que no hay medios adecuados para la resolución de controversias, la sociedad está en la posición peligrosa de estar desprotegida y cansada de su propio sistema judicial.

²¹ Véase, <http://www.worldbank.org/icsid>.

Es vital que El Salvador evite el posible conflicto que podría surgir de ciudadanos distanciados y que dé un fuerte empuje para la reforma del sistema judicial.

El Banco Mundial está patrocinando un programa de reforma judicial. El programa está destinado a reformar los procesos de nombramiento de jueces y administración de tribunales y a aumentar la transparencia en los procedimientos judiciales.

Agregado a la naturaleza dilatoria del sistema judicial está el requisito de los procesos por escrito. Un proyecto de ley en espera de aprobación de la Asamblea convertiría muchos procedimientos judiciales por escrito en unos que podrían conducirse oralmente. Se ha informado ampliamente que la ley es una prioridad nacional.

Hay necesidad de más centros de arbitraje. La promoción de las ventajas de mecanismos alternativos de resolución de controversias es mencionada constantemente por la comunidad empresarial como un componente esencial de la reforma general del sistema judicial. La falta de educación y conocimiento legal popular acerca de los procesos de arbitraje podría llevar a problemas sociales si se emitiera un fallo arbitral extranjero contra El Salvador.

Los notarios se mencionan como la causa principal de alteración para muchas transacciones de negocios. Regulaciones más fuertes, requisitos de admisibilidad, supervisión y un ente disciplinario especializado fueron solicitados repetidamente por el sector privado.

F. RECOMENDACIONES

- ♦ Las instituciones gubernamentales en El Salvador están en una situación crítica. El resultado de instituciones dirigidas de forma deficiente es un débil imperio de la ley. Hay una falta de comunicación entre el Gobierno y el sector privado sobre este asunto. Ambas partes necesitan comprender la importancia del asunto y sus responsabilidades respectivas para conducir el cambio. El Gobierno necesita promover cambios institucionales aprobando legislación dirigida al fortalecimiento e integración institucional. El Gobierno también necesita hacer esfuerzos para eliminar la política del sistema judicial. El sector privado necesita cambiar comportamientos tales como la tradición del “atajo” en la cual los individuos evitan los procesos legales usando procesos informales. Los papeles del sector público y privado deberían ser comprendidos tanto por el Gobierno como por las empresas. Por esta razón, es necesario llegar a un consenso en el área del imperio de la ley a través de talleres y grupos de trabajo del sector público-privado.
- ♦ La profesión legal necesita una reforma. Los requisitos de admisibilidad para los abogados y notarios deberían hacerse más duros y ejecutarse rigurosamente. Debería darse consideración a prácticas internacionales tales como la admisión requerida o un examen para ejercer la profesión de abogado y la educación continua para abogados. Asimismo, las escuelas de derecho deberían estar bajo un estricto control y supervisión.
- ♦ La educación legal debería reformarse y modernizarse. Las escuelas de derecho deberían tener un currículo central requerido y debería permitírseles poner en práctica temas legales en sus programas. Las escuelas de derecho deberían promover la especialización de estudiantes durante la última parte de los programas ofreciendo cursos electivos. Los

abogados y jueces existentes deberían capacitarse en la importancia del imperio de la ley, principios legales básicos, derecho internacional, derecho mercantil internacional, jurisprudencia extranjera y doctrinas tales como “sustancia sobre la forma” y análisis económico de la ley. Los Cursos sobre Ley Europea ya tomados por muchos abogados salvadoreños en la Universidad de Salamanca en España, son beneficiosos para ampliar las interpretaciones legales, pero un programa similar es necesario para la ley de EE.UU. El uso de una metodología de casos para enseñar a los abogados y jueces permite una mayor flexibilidad en la interpretación de la ley y debería promoverse. Actualmente hay programas de capacitación judicial patrocinados por USAID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos programas deberían estar complementados con una capacitación adicional. La reforma a la educación legal en general debería incluir la capacitación en principios legales básicos para los ciudadanos comunes para brindar a la sociedad civil los medios para monitorear el imperio de la ley y moldear el clima legal más amplio.

- ♦ Deberían crearse más centros de arbitraje. Deberían crearse centros de arbitraje especializados dedicados a resolver controversias de las PYME para manejar las necesidades específicas de este importante sector económico. Asimismo, una campaña promocional sobre el uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias podría incrementar el uso de estas valiosas alternativas de los medios tradicionales para arreglos legales. Además, el uso del amparo debería limitarse a casos excepcionales en cláusulas de arbitraje y fallos por medio de una reforma legal y capacitación de jueces.
- ♦ Deberían realizarse esfuerzos para trabajar en cooperación y con el apoyo del proyecto del Banco Mundial sobre reforma judicial. Un método de elección de magistrados en el cual la Asamblea Legislativa aprueba lineamientos públicos para medir los méritos de los candidatos y la sociedad civil monitorea el cumplimiento, mejoraría el proceso de selección judicial actual. Además, los deberes administrativos y judiciales deberían trasladarse al CNJ. En el caso de los deberes administrativos que no pueden ser fácilmente cedidos por la Corte Suprema, debería fortalecerse la coordinación entre la Corte Suprema y el CNJ y deberían proporcionarse técnicas de administración estratégica para permitir que la Corte Suprema se concentre más en su función primordial de resolver casos.
- ♦ La aprobación pendiente del nuevo código de procedimientos civiles y comerciales debería monitorearse. El nuevo código debería permitir que las comunicaciones oficiales se efectúen electrónicamente y por fax y correo certificado para agilizar los procesos. Si hay una falta de motivación política para la aprobación oportuna del nuevo código de procedimientos civiles y comerciales, debería buscarse el consenso entre los sectores público y privado por medio de grupos de trabajo y talleres que motiven y coordinen una campaña para la aprobación del código. Los jueces y abogados deberían capacitarse en cómo manejar procedimientos orales para maximizar las ganancias en eficiencia buscadas por el nuevo código procesal.
- ♦ El proyecto de ley sobre contratos electrónicos debería ser una prioridad política. Deberían hacerse cambios al Código de Comercio para permitir que los acuerdos de distribución estén sujetos a la ley y jurisdicción extranjera.

V. BIENES INMUEBLES

A. INTRODUCCIÓN

Enormes mejoras se han llevado a cabo en el sistema de la propiedad inmueble en El Salvador. Sin embargo, algunos problemas continúan, principalmente de las ineficiencias del sistema de catastro. Eso crea situaciones tales como el riesgo de doble título.

Es necesaria una ley sobre ordenamiento territorial o zonificación. La falta de un sistema judicial confiable crea incertidumbre. Los procedimientos judiciales prolongados ponen freno a las inversiones en la propiedad inmueble y dificultan la ejecución de la garantía de bienes inmuebles.

La ley de arrendamiento de la propiedad inmueble provee una amplia protección a los arrendatarios mientras que los intereses de los arrendantes a menudo están desprotegidos.

La titularización de las garantías o títulos de bienes inmuebles esta permitida legalmente pero no se realiza debido a la falta de incentivos económicos. Actualmente está pendiente en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley sobre la titularización de activos.

B. MARCO JURÍDICO

El derecho a poseer, adquirir, donar, usar, alquilar, hipotecar o imponer cualquier gravamen sobre bienes inmuebles está garantizado tanto para los salvadoreños como para los extranjeros. El Código Civil es el instrumento legal primordial en relación con la propiedad inmueble.

La propiedad inmueble puede traspasarse con el consentimiento del propietario sin autorización del gobierno. Sin embargo, para que el título de traspaso sea válido frente a terceros, necesita ser registrado. Ninguna persona en El Salvador puede poseer más de 245 hectáreas de terreno.²²

La ley salvadoreña de arrendamiento de bienes inmuebles tiende a proteger más de la cuenta los intereses de los arrendatarios. Por ejemplo, la ley permite que los arrendatarios permanezcan en la propiedad aún después que su arrendamiento llegue al vencimiento siempre que continúen pagando el alquiler. Asimismo, la ley limita el monto del alquiler que puede cobrarse y dificulta extremadamente los procesos de desalojo. Las partes no tienen libertad de incluir ninguna estipulación en el arrendamiento que viole la ley de arrendamiento de bienes inmuebles. Si existen tales estipulaciones, no se consideran válidas.

La propiedad inmueble puede hipotecarse de dos formas: abierta y cerrada. En el caso de una hipoteca abierta, se indica el monto máximo por el cual se da la garantía. Es necesario establecer un plazo de duración y una lista de los activos en los documentos presentados. La hipoteca abierta funciona bien con líneas de crédito. La hipoteca puede renovarse bajo los mismos términos o estos pueden modificarse en la renovación. La hipoteca cerrada es una garantía para un monto fijo.

²² Constitución de El Salvador, Artículo 245.

Los ocupantes ilegales pueden poseer una propiedad de buena fe sin tener un título de la propiedad. Si se desconoce quién es el dueño de la propiedad, los ocupantes ilegales pueden adquirir el título después de 20 años de posesión de buena fe mediante un proceso judicial; si se conoce quién es el propietario, los ocupantes ilegales pueden adquirir el título 30 años después.²³ El derecho a poseer y el plazo de posesión de un ocupante ilegal puede traspasarse y por lo general se hace. El traspaso se efectúa por medio de contrato privado. En algunos casos, se usan notarios para autenticar la firma de las partes. Sin embargo, estos contratos no pueden inscribirse en el Registro de Propiedad Raíz e Hipotecas. En casos en los cuales ocupantes ilegales poseen, de buena fe, tierra de propiedad de una municipalidad, esta por lo general otorga el derecho de uso al ocupante ilegal.

No existe una ley sobre ordenamiento territorial. La zonificación está regulada por las reglas municipales. La falta de un mapa de zonificación crea incertidumbre en el uso de la tierra. Las municipalidades tienen completa discreción concerniente al uso de propiedades dentro de sus límites. Además, los mapas municipales que designan el uso de la tierra no están a la disposición del público.

Según los profesionales entendidos en la materia, el traspaso de la propiedad inmueble está sujeto a un impuesto del tres por ciento del valor de la propiedad que sobrepasa de \$28,600.00. Además del impuesto al valor agregado, deben pagarse derechos de registro por el traspaso de la tierra. Las municipalidades no están facultadas para recaudar impuestos por el traspaso de tierras. Sin embargo, las municipalidades han tratado de disfrazar los impuestos por el uso cobrando por el uso de tierras municipales tales como los parques públicos. Esta práctica se ha considerado inconstitucional.

Los derechos ilíquidos sobre la propiedad inmueble podrían garantizarse y convertirse en instrumentos negociables. Por ejemplo, los bancos pueden usar su cartera de créditos hipotecarios para garantizar instrumentos comerciales. Sin embargo, debido al mercado bursátil no sofisticado, a la falta de conocimiento general acerca de asuntos y regulaciones financieras sobre el tipo de entidades a las que se les permite titularizar y a obstáculos fiscales que incrementan el costo de los instrumentos, no se ha ofrecido la titularización de los derechos sobre la propiedad inmueble y la emisión de bonos garantizados con cartera hipotecaria.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) dentro del Centro Nacional de Registros es la entidad gubernamental con autoridad para registrar transacciones relacionadas con la propiedad inmueble tales como traspaso de propiedad inmueble, hipotecas y poderes legales relacionados con la propiedad inmueble. Los acreedores con garantía de hipoteca abierta pueden solicitar al RPRH que efectúe anotaciones preventivas en las propiedades que son parte de la hipoteca y que congele las transacciones relacionadas con esos activos.

El RPRH está descentralizado y automatizado. También tiene oficinas de recepción de documentos en diferentes partes del país.

²³ Código Civil de El Salvador, Artículo 2250.

Una vez que el documento se presenta para su registro, se le da prioridad dentro del RPRH. Una vez que se otorga el registro final, se extienden los derechos retroactivamente. Según las entrevistas, completar un registro puede tomar tanto como seis meses; típicamente, sin embargo, el proceso toma ocho días.

La información sobre la propiedad inmueble se mantiene en tres diferentes sistemas: por persona, por propiedad y electrónicamente. Algunas propiedades están registradas en un sistema y no en el otro. Eventualmente, el registro trata de tener a toda la propiedad salvadoreña registrada electrónicamente. Sin embargo, todavía existen muchas propiedades que están registradas únicamente en el antiguo sistema por persona. Esta fragmentación crea incertidumbre y puede conducir a atrasos y errores. Se ha informado que la información incorrecta acerca de las propiedades proviene de errores en el traspaso de información hacia el nuevo sistema electrónico.

Los derechos de registro están claramente establecidos. Se ha informado que los derechos son altos. Los profesionales informaron al equipo evaluador que una propiedad vendida en \$200,000 costaría otros \$12,600, además de los honorarios notariales.

El pago agilizado está legalizado. El pago agilizado permite al que registra dar prioridad a una solicitud pagando una suma adicional. Asimismo, los notarios que procesan un gran volumen de transacciones en el RPRH pueden celebrar acuerdos para acelerar los procedimientos mediante el pago del tiempo extra de los funcionarios del registro.

En la actualidad se está creando un mapa nacional del catastro. Hasta hace poco, la información del RPRH y la oficina del catastro era incongruente. Los entrevistados versados en esta materia informaron que se ha medido el 40 por ciento de las tierras del país y están incluidas en la base de datos del catastro nacional. Está en camino un plan para integrar totalmente la información de la oficina del catastro y del RPRH. Además, el RPRH ha solicitado que los documentos de venta de la propiedad inmueble se presenten junto con la información del catastro. En los casos de la venta de propiedades, las partes interesadas presentan la información recopilada por un experto independiente con respecto a las dimensiones del terreno y el RPRH nombra a otro experto para confirmar la información. Una vez confirmada, la información se incluye en el sistema de información integrado del RPRH y el catastro.

La información inexacta del catastro causa problemas tales como el doble título. Si existen dos títulos sobre una porción de propiedad debido a errores de medición, existe un procedimiento oficial para determinar los límites reales de cada reclamo. Si uno de los títulos de un doble reclamo es fraudulento, una de las partes interesadas puede solicitar la anulación de ese título en los tribunales.

El RPRH tiene una página Web con información acerca de los costos y un servicio accesible por medio de contraseña donde se provee información sobre los títulos. Sin embargo, en cinco intentos en días diferentes ese servicio no estaba disponible. Funcionarios del RPRH aceptaron que la herramienta en línea todavía está en su etapa experimental. No obstante, la información puede obtenerse fácilmente en la oficina principal del RPRH.

Las controversias sobre la propiedad inmueble se manejan por medio del sistema de tribunales. Sin embargo, la mayoría de salvadoreños perciben los tribunales como lentos, corruptos y poco confiables. Heritage Foundation dio al sistema de la propiedad inmueble de El Salvador un puntaje de tres de cinco, siendo el puntaje de cinco el peor. El Departamento de Estado de EE.UU. ha expresado una preocupación similar por el estado de los derechos de la propiedad, “la Constitución prevé un sistema judicial independiente y el Gobierno respeta esta estipulación en la práctica. Sin embargo, el sistema judicial adolece de ineficiencia y corrupción.” El Departamento de Estado agregó, “Se está llevando a cabo una purga del sistema judicial y algunos jueces y administradores corruptos han sido retirados de sus puestos. Sin embargo, los inversionistas deben tener conocimiento de que el sistema legal y regulador puede actuar de forma arbitraria y deberían tomar todas las debidas precauciones para proteger su propiedad e inversiones.” Conforme a la Unidad de Inteligencia Económica, dos de las “principales limitaciones del crecimiento en la inversión extranjera son los altos niveles de crimen [y] un sistema judicial ineficiente...”²⁴

Los mecanismos alternativos de resolución de controversias (ADR) son una opción para resolver reclamos de propiedad, pero ambas partes deben acordar el arbitraje. El arbitraje no es un mecanismo popular de resolución para controversias locales y con frecuencia el costo es demasiado alto para los casos locales.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Se requiere que la venta de propiedad inmueble, hipotecas y poderes legales para transacciones de propiedad inmueble se realicen en documentos públicos. Para que un documento sea público, es necesario que un notario autentique el contenido. Se informa que los costos notariales son altos. El registro atribuye parte de su problema de administración de la información a la falta de control sobre los notarios, quienes se ha informado que presentan documentos falsos, para los cuales el RPRH no tiene autoridad o capacidad de verificar. Se ha informado que ocurren algunos atrasos con el registro como resultado de los atrasos de los notarios en corregir errores detectados después de sus presentaciones iniciales.

Una cámara de comercio de la construcción de bienes inmuebles es muy activa en sugerir cambios legales e institucionales con respecto al marco de la propiedad inmueble. La cámara lleva a cabo conferencias regulares sobre asuntos relacionados con las leyes de la propiedad. Asimismo, documentos públicos se elaboran regularmente en diferentes áreas. La cámara ha expresado su interés en desarrollar un mercado de hipotecas en El Salvador a través de la titularización para dar un mecanismo de financiamiento a la industria.

E. DINÁMICA SOCIAL

Tal como se informó durante la evaluación, hay varios proyectos de reforma en curso. El Banco Mundial está financiando un proyecto en el RPRH apoyando la integración de la información de la propiedad inmueble y la creación de un mapa del catastro. El proyecto está programado para concluir en el 2010. CIDA también está apoyando al Registro Nacional en esfuerzos de integración y brindando asistencia para simplificar los procedimientos de registro. El programa

²⁴ Heritage Foundation, Índice de Libertad Económica para 2004.
<http://www.heritage.org/research/features/index/countries.html>

de CIDA pretende crear un portal donde se ponga a disposición del público información sobre todas las posibles inversiones en El Salvador, tanto en propiedad inmueble como en el mercado de valores. El RPRH expresó su interés en hacer del portal de información un instrumento para permitir que los salvadoreños que viven en el extranjero inviertan sus remesas en activos basados en su país de origen.

Una ley recientemente aprobada para simplificar y armonizar los procedimientos en el Registro Nacional entró en vigencia el 10 de agosto de 2004. Esta ley se percibe como evidencia de que el Gobierno está caminando en la dirección correcta con respecto al fortalecimiento institucional. Todavía es muy temprano para conocer la eficacia de la ley.

Otras áreas relacionadas con transacciones de propiedades están bajo el escrutinio público. Por ejemplo, hay una constante demanda para imponer estándares más altos a los notarios. Hay una preocupación cada vez mayor de que algunos notarios cometen fraude en el desempeño de sus labores. También se menciona que sus costos son muy altos. Los notarios deben aprobar un examen para que se les permita asumir sus funciones. Sin embargo, el examen contiene preguntas ambiguas y capciosas y aprobarlo depende mucho más de la suerte que del conocimiento de la ley. Una vez que el notario está certificado, hay poca supervisión.

La comunidad de la construcción demanda una reforma del sistema judicial. La aprobación del nuevo código sobre procedimientos civiles y comerciales se menciona constantemente como “indispensable”. Asimismo, hay un proyecto de ley pendiente de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa en el área de titularización. Eliminará los obstáculos que actualmente hacen que la titularización sea difícil de lograr a la vez que brinda seguridad y se crean los incentivos correctos.

F. RECOMENDACIONES

- ♦ Existe la necesidad de formar un consenso público-privado alrededor del asunto de la propiedad inmueble. Los seminarios y grupos de trabajo sobre temas tales como la integración del Registro de Propiedad Raíz e Hipotecas y el catastro y sobre la regulación de los notarios ayudará a estimular el cambio en estas áreas. Es importante que la sociedad en general comprenda la naturaleza de los cambios en el registro y que se cree un mecanismo para manejar las quejas. Asimismo, es importante que la sociedad civil comprenda que una cultura de “atajo” para evitar los procedimientos oficiales es dañina para todos. El Gobierno debe crear procesos por los cuales el cumplimiento sea más fácil que el incumplimiento. Tal como es el caso en la legalización del registro agilizado, la comunicación entre el RPRH y el sector privado puede brindar al Gobierno información sobre dónde pueden formalizarse los métodos de “atajo” para incrementar la eficiencia.
- ♦ Existe la necesidad de subir los estándares para los notarios. Los requisitos de admisión para los notarios deberían fortalecerse y ejecutarse. Es necesario desarrollar los exámenes para la certificación de notarios de una forma profesional, transparente e independiente. Un ente independiente debería supervisar a los notarios. También debería imponerse requisitos de educación legal a los notarios después que obtengan su certificación.
- ♦ En la actualidad, la regulación de la zonificación es caótica. Debería aprobarse una ley sobre ordenamiento territorial y las instituciones correspondientes deberían estar

facultadas para hacer cumplir la ley. Los funcionarios públicos deberían recibir una introducción a técnicas de planificación estratégica relevantes al plan y zonificación territorial. La participación de la sociedad civil en el proceso de zonificación es crucial.

- ♦ La legislación pertinente a la reforma de la propiedad inmueble pendiente de aprobación de la Asamblea debería convertirse en una prioridad. La aprobación de una legislación pendiente sobre la titularización de activos es necesaria para el desarrollo de mecanismos de financiamiento para proyectos de construcción. La ley para reformar procedimientos civiles y comerciales debería actualizarse para permitir la notificación de procesos por compañías especializadas, e-mail, fax y mensajería certificada. Finalmente, la Ley sobre el Arrendamiento de Bienes Inmuebles debería reformarse para brindar un mejor balance entre los intereses del arrendatario y del arrendante.
- ♦ Deberían realizarse esfuerzos para apoyar el proyecto del Banco Mundial con respecto a la integración del RPRH y el catastro y debería haber una colaboración con otros donantes cuando sea posible. Más específicamente, una ley de seguimiento por la cual a los propietarios se les otorga un plazo para presentar quejas acerca de especificaciones de la propiedad después de que se complete la integración, podría ayudar a la racionalización de la información. Una vez que se cumpla el plazo, la información del catastro sería trasladada oficialmente al RPRH. De forma similar, el proyecto de integración general registro-gobierno de CIDA debería ser monitoreado.
- ♦ Debería brindarse apoyo tecnológico al Registro Nacional, bancos y mercado de valores para establecer un sistema por el cual el dinero enviado por los salvadoreños que viven en el extranjero pueda invertirse directamente en bienes raíces u otros activos salvadoreños. Según los entrevistados, el año pasado los salvadoreños que viven en el extranjero enviaron aproximadamente \$2 mil millones en remesas. Estos dineros podrían ser invertidos directamente en bienes raíces por medio de tecnologías de la comunicación. Tres cosas son necesarias para hacer que tal sistema se convierta en una realidad: suministro del respaldo tecnológico a todas las partes involucradas, una campaña educativa para los salvadoreños en El Salvador y en el exterior acerca de las oportunidades disponibles a través de mecanismos electrónicos de inversión en bienes raíces y fortalecimiento institucional para las entidades involucradas a través de capacitación en administración, tecnología de la información y financiera.

VI. GARANTÍAS REALES MOBILIARIAS

A. INTRODUCCIÓN

En un grado mucho mayor que en la mayoría de países, El Salvador tiene en práctica mecanismos legales capaces de crear intereses de garantía en la variedad de bienes muebles que componen la mayoría de la riqueza en el mundo de hoy. Lamentablemente, sin embargo, las leyes procesales anacrónicas requieren de la supervisión innecesaria de medidas de ejecución por un sistema de tribunales sobrecargado, ineficiente y poco confiable. Por lo tanto, los relativamente eficientes derechos fundamentales creados por el sistema legal salvadoreño, tropiezan contra la disfunción entre sustancia y procedimiento y el riesgo del acreedor inherente en un préstamo con garantía prendaria sigue siendo prácticamente tan alto como si lo fuera si los mecanismos fundamentales no existieran y los préstamos no tuvieran garantía. En el sistema legal salvadoreño, no hay forma de convertir una garantía prendaria mobiliaria en una garantía efectiva si el deudor incumple con el pago.

El financiamiento en El Salvador depende hoy, tal como hace siglos, de préstamos basados en hipotecas o de préstamos garantizados por individuos con garantía prendaria inmobiliaria para respaldar su garantía. Las garantías de préstamo contra garantía mobiliaria típicamente requieren una alta sobre garantía prendaria: la entidad crediticia puede prestar tan poco como el 20 por ciento o menos del valor de la garantía prendaria. En el entorno de alto riesgo crediticio de El Salvador, la oferta de crédito de las entidades crediticias continúa siendo relativamente pequeña. Los candidatos marginales para crédito, incluyendo por definición prácticamente a todas las PYME, no pueden obtener acceso al crédito de entidades crediticias convencionales. Sin embargo, debería notarse que para los prestatarios que tienen acceso al crédito, los términos son excelentes. Según las entrevistas realizadas durante la evaluación, las tasas son razonables en extremo, muy por debajo del 10 por ciento al mes de julio de 2004.

Programas amplios y accesibles proveen fuentes de crédito públicas y otras alternativas de crédito que mitigan algunas de las reducciones a la oferta de crédito impuestas por el sistema jurídico ineficiente y los altos riesgos con los cuales carga al mercado. Lamentablemente, tales fuentes de crédito raras veces son permanentes o a largo plazo debido a que dependen de agencias financiadoras internacionales cuyos programas a menudo consisten de capital semilla. Si tales fuentes de fondos no provenientes del mercado se terminan, como seguramente pasará, el déficit en la oferta de crédito quedará expuesto para detrimento de la capacidad exportadora, producción empresarial y actividad económica general salvadoreña. Las únicas medidas que pueden prevenir ese resultado consisten de reformas al sistema jurídico que reducen sustancialmente el riesgo para las entidades crediticias asegurándoles garantías eficientes y efectivas contra la garantía prendaria de los prestatarios.

El Salvador tiene la capacidad para participar de manera significativa en la reforma y armonización en esta área. Su registro comercial ha sufrido una modernización sustancial—reflejando una actitud y entorno para los negocios que es palpablemente positiva. Grupos estratégicos tales como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) han demostrado ser fuentes efectivas y de espíritu cívico de política y conciencia para el país. El Salvador manifiesta una apertura—incluso ansiedad—al cambio y reforma que muchos países no pueden plantear.

Muchas leyes están pendientes que podrían proveer la reforma necesaria con respecto a crear, y particularmente, ejecutar intereses de garantía prendaria para préstamos con garantía y reducir sustancialmente los riesgos para las entidades crediticias. Estas leyes deberían ser aprobadas pero no en su forma actual. Sobre todo, El Salvador debería tomar en cuenta cuidadosamente las leyes modelo tales como la Ley Modelo de Transacciones Garantizadas (2002) de la Organización de Estados Americanos (OEA), las Reglas Modelo Interamericanas para Documentos y Firmas Electrónicas (2002) y otras leyes uniformes de la Comisión de Naciones Unidas sobre Ley de Comercio Internacional (UNCITRAL) y el Instituto Internacional de Naciones Unidas para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) que pueden armonizar las leyes de la región e incluso las del hemisferio, y por consiguiente, simplificar grandemente el crédito y el comercio en una base regional, hemisférica y global. La oportunidad de incorporar estas iniciativas existentes en el esquema nacional salvadoreño no debía perderse. Si El Salvador aprueba ahora leyes que no son uniformes, más adelante puede carecer de la voluntad política y costo necesario para revisar esas leyes y conformarlas a estipulaciones uniformes.

B. MARCO JURÍDICO

Ninguna economía nacional puede competir en la economía global sin un mercado crediticio con garantía prendaria que garantice su riqueza por medio de garantías contra el universo de garantías reales mobiliarias en constante crecimiento. En un mercado crediticio que debe depender del grupo mucho más pequeño y relativamente estático de los activos inmobiliarios (bienes raíces) para garantizar sus préstamos, los comerciantes no gozan de muchas oportunidades de negocio disponibles para los deudores en sistemas nacionales en competencia. Un sistema efectivo de transacciones garantizadas en el siglo XXI puede existir donde haya lo siguiente:

- ♦ Leyes fundamentales actualizadas, armonizadas con leyes modelo internacionales y convenciones tales como aquellas generalmente provistas por el proceso Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado de la OEA (CIDIP) y UNCITRAL, pero especialmente con la Ley Modelo de Transacciones Garantizadas de la OEA adoptada en 2002.
- ♦ Un registro que mantiene registros vigentes de todos los intereses de garantía contra garantías mobiliarias e inmobiliarias y que provee acceso conveniente al público por nombre de deudor.
- ♦ Ejecución de garantías contra garantía prendaria por medio de procesos extrajudiciales respaldados por los procesos judiciales más rápidos donde los tribunales participan en la ejecución de garantías.
- ♦ Un sistema bancario sólido y/o políticas reguladoras que monitoreen las prácticas y carteras de las entidades crediticias y recompensen a las entidades crediticias prudentes con un acceso incrementado a la liquidez a mejores tasas de interés.

La ley salvadoreña está bastante avanzada en sus estipulaciones fundamentales para transacciones garantizadas con propiedad mobiliaria—genéricamente conocida como la ley de garantías reales mobiliarias—aunque no cuenta con un solo grupo de estipulaciones que cubran el concepto genérico. En su lugar, el profesional necesita trabajar para abrirse camino por sus

propios medios a través de fuentes fundamentales tales como el Código Civil y el Código Comercio así como leyes más especializadas tales como la ley de arrendamiento (Ley de Arrendamiento Financiero) y la Ley de Garantías Recíprocas, que proveen garantías otorgadas por entidades creadas específicamente para ese propósito. Es de notar que las leyes vigentes no incluyen la propiedad intelectual entre los activos mobiliarios que pueden servir como garantía prendaria.

1. Código Civil

El Código Civil reconoce la prenda y la hipoteca. El Código Civil especifica que tanto la prenda como la hipoteca deben ser creadas por contrato y además especifica los elementos necesarios que forman un contrato válido para aquellos propósitos y todos los derechos y deberes allí creados. El Código Civil reconoce como una prenda apropiada únicamente aquella que el deudor entrega la posesión de la garantía prendaria al acreedor. El Código Civil también reconoce el derecho de deducir donde el deudor está de acuerdo o la ley lo estipula. Esta posibilidad da a los bancos el derecho contra las cuentas de sus deudores (retención bancaria), por ejemplo, pero requiere la aprobación judicial. De hecho, esto es un ejemplo de la aplicación extrema de la garantía constitucional del debido proceso, que de hecho tiene el efecto de atrasar el cobro de deudas, y en última instancia, no ofrece alicientes al otorgamiento de préstamos (local, regional e internacional).

2. Código de Comercio

Si bien el Código Civil contiene conceptos que han cambiado poco desde los tiempos romanos, el Código de Comercio introduce una variedad de formas, muchas de las cuales son bastante modernas en sus posibilidades y efectos. El Código de Comercio se aplica a todos los actos comerciales—generalmente aquellos que involucran a un comerciante—mientras que las estipulaciones del Código Civil se aplican a actos que únicamente involucran a consumidores.

3. Marco General

El Código de Comercio también prevé la prenda sobre documentos negociables tales como pagarés y documentos que traspasan el título de bienes. El mismo efecto puede lograrse por medio de un endoso, generalmente acompañado por la transferencia física de los documentos al acreedor garantizado.

El Código Civil por definición limita la hipoteca para bienes inmuebles, pero el Código de Comercio va más allá de eso previendo que una hipoteca comercial puede alcanzar cualesquiera bienes en poder de un comerciante, mobiliario o inmobiliario. En El Salvador, la hipoteca comercial con frecuencia toma la forma de “hipoteca abierta”. Tal hipoteca debe operar a favor de una institución financiera autorizada para llevar a cabo tales hipotecas y debe establecer un monto máximo de crédito a ser garantizado y un plazo para la garantía. En otra salida de las leyes comunes en la mayoría de América Latina, la hipoteca abierta permite un monto de préstamo fluctuante y aún la posibilidad de que en momentos dados en la vida de la garantía, es posible que el deudor no adeude nada al acreedor. Típicamente, los acreedores más astutos incluyen una “cláusula operativa” en las hipotecas abiertas que los deudores firman, que enumera prácticamente cada tipo de activo mobiliario imaginable como la garantía prendaria contemplada

bajo la garantía. La hipoteca abierta, la cual—al igual que todas las garantías contra bienes mobiliarios—debe inscribirse en el Registro de Comercio para crear efectos contra terceros, puede enmendarse para ampliar el plazo para el cual es válida y/o aumentar el monto de préstamo máximo que puede garantizar, con la condición de que tales modificaciones también se inscriban en el registro.

Fuera de los Códigos Civil y de Comercio, se han agregado leyes especiales para reconocer el arrendamiento financiero como una forma de garantía. Sistemas más modernos con frecuencia no permiten un arrendamiento financiero por el cual el deudor paga el valor total del bien y lo retiene al final del arrendamiento porque a menudo es un intento de crear una garantía secreta. En El Salvador, sin embargo, bajo la Ley de Arrendamiento Financiero, el requisito de registrar el arrendamiento para fines de su validez elimina esa inquietud. Tales acuerdos crediticios son especialmente apropiados para compras al crédito de maquinaria industrial y automóviles para uso personal, entre otros ejemplos.

Otro mecanismo similar al arrendamiento, en el sentido que explota una forma legal derivada para propósitos diferentes para crear una garantía efectiva, es el fideicomiso de garantía. Esto permite que un fideicomisario administre la propiedad mobiliaria comprometida como garantía y en el caso de no pago, simplemente venda la garantía prendaria y entregue lo recaudado al acreedor.

Otros medios de garantizar el crédito bajo una ley especial es la provista por la cesión de derechos económicos, un medio para ceder un contrato u otros derechos económicos al acreedor. Una forma típica de contratos que se pueden ceder se conoce popularmente entre los comerciantes como un “quedan”—literalmente, “se queda” o “permanece”—debido a que consiste de documentos que comienzan con esa palabra y recitan ciertas condiciones y/u obligaciones. Estos documentos generalmente tienen que ver con la prestación de servicios o la entrega de bienes o la obligación de desempeñarlos o entregarlos a cambio del pago, lo cual crea o ha creado una serie de derechos económicos. De nuevo, se requiere el registro y se crea un mecanismo que puede ser útil cuando un deudor necesita crédito para hacer compras para cumplir con un contrato y cede el producto del contrato suficiente para pagar de regreso al acreedor.

Una posibilidad similar existe para garantías contra cuentas bancarias por el uso de un endoso de certificado de depósito o endoso de cuenta bancaria. Los acreedores rutinariamente toman tal garantía para garantizar las deudas del negocio en los Estados Unidos y Canadá, especialmente donde el banco depositario es la entidad crediticia garantizada. Aunque bajo la ley salvadoreña existe la base legal para tal garantía, al parecer no se usa con frecuencia.

Otra ley especial prevé una entidad financiera especializada, el garante reconocido bajo la Ley de Garantías Recíprocas. Cuando un deudor no tenga suficiente garantía prendaria que ofrecer en garantía de un crédito, la ley prevé instituciones que puedan suministrar la garantía por un precio. Para deudores solventes predominantemente con activos mobiliarios, esta práctica permite que el deudor obtenga un préstamo.

Finalmente, algunas entidades crediticias pueden usar las leyes de asociaciones de negocios para garantizar el pago. La ley permite que las compañías se registren como compañías de capital

variable (sociedad anónima de capital variable, o S.A. de C.V.) o de capital fijo (simplemente sociedad anónima, o S.A.). La S.A. de C.V. debe cumplir con un requisito de capital mínimo de 100,000 colones o aproximadamente \$11,425, con variaciones arriba de ese monto.²⁵ La sociedad de capital fijo debe declarar su capital requerido y mantener ese monto, y con eso garantizar que por lo menos esa cantidad estará disponible para sus acreedores en caso de que no pague. Esto permite que el acreedor exija que un probable prestatario se constituya como una sociedad de capital variable y establezca el nivel de capital fijo suficiente para cubrir el préstamo.

En resumen, tome nota de dos aspectos importantes del régimen legal para crear garantías reales mobiliarias contra la propiedad mobiliaria en El Salvador.

Primero, en conjunto, el sistema es bastante flexible. Permite la creación de garantías en la mayoría de transacciones crediticias modernas donde el deudor puede ofrecer garantía prendaria tangible—si cambia constantemente—consistente de bienes mobiliarios o derechos documentarios sobre dinero o bienes, incluyendo derechos a la propiedad intelectual (IPR, por sus siglas en inglés). Existen formas complementarias que permiten que los acreedores constituyan garantías contra los derechos contractuales de los deudores, depósitos bancarios y otros valores de garantía prendaria que por lo general no caen dentro de la garantía prendaria contemplada por las leyes en otros países latinoamericanos.

Segundo, muchas de las operaciones crediticias reconocidas bajo las leyes salvadoreñas requieren garantías como un elemento esencial impuesto por la ley, sin el cual no puede constituirse válidamente como un contrato ejecutable. En un sistema en el cual las leyes especifican los elementos requeridos que deben ser incluidos en un contrato válido, que luego deben pasar inspección antes de que el registro público lo reconozca y lo registre como un documento público, tales requisitos ejecutan la posibilidad de préstamos sin garantía para esas transacciones. Por lo tanto, si únicamente debido a que una garantía es un elemento legal esencial para los mecanismos usados para establecer la mayoría de transacciones de préstamo válidas, muchas operaciones crediticias en El Salvador están garantizadas, aunque únicamente en un sentido formal.

En otras palabras, el mercado crediticio salvadoreño distorsiona el propósito de las leyes de garantías reales mobiliarias. Los préstamos se hacen sobre la base de (1) garantías reales mobiliarias inmobiliarias, incluyendo avales; (2) récord de posición y trayectoria sólidas en la comunidad de negocios; y (3) garantía prendaria mobiliaria presentada además de (1) y (2) anteriores. En consecuencia, los préstamos se otorgan en El Salvador sin incluir las garantías reales mobiliarias en la ecuación.

Las garantías reales mobiliarias deberían disminuir el riesgo del acreedor y permitir la ampliación del crédito donde el riesgo de no pago sería de otra forma demasiado alto (es decir, el acreedor debería tomar en cuenta la garantía o la falta de esta al principio de la transacción como un factor importante para medir el riesgo de no pago antes de que el acreedor decida si desea hacer el préstamo o no). En El Salvador, el acreedor normalmente toma la decisión de ampliar el

²⁵ Véase el Código de Comercio Salvadoreño, Artículo 192. Aunque la economía ha estado dolarizada desde el 1 de enero de 2001, los colones continúan siendo moneda de curso legal en el país.

préstamo sin tomar en consideración la garantía prendaria (a menos que sea propiedad real o inmobiliaria) ofrecida como garantía contra el no pago. Con demasiada frecuencia, únicamente hasta después de que el acreedor ha decidido hacer el préstamo, sin tomar en cuenta la posibilidad de una eventual ejecución contra la garantía prendaria mobiliaria del deudor, entran las formas de garantía en la transacción, como una idea de último momento para la decisión de crédito.

4. Procedimientos de Ejecución

El sistema legal de El Salvador no prevee ni permite la ejecución sumaria de una garantía contra la garantía prendaria. La ejecución de los intereses de garantía debe seguir procedimientos judiciales que imponen atrasos lo suficientemente graves para anular los efectos de la garantía—cuyo propósito es reducir el riesgo del acreedor de que el deudor no amortizará el préstamo.

Tanto el Código Civil como el Código de Comercio prohíben categóricamente el pacto comisorio, definido como cualquier estipulación contractual que autoriza que un acreedor se reposicione y disponga de una garantía prendaria sin proceso judicial. Cualesquiera estipulaciones tales son nulas bajo la ley salvadoreña. Esta prohibición es un anacronismo que viene desde la ley romana, si bien es cierto que es común en todos los sistemas legales latinoamericanos. Su continuada existencia como regla legal en el siglo XXI se apoya en la garantía constitucional del debido proceso y en el derecho de audiencia antes de que una parte pueda ser privada de cualesquiera derechos en propiedad.

La prohibición del pacto comisorio y otras formas de ejecución de hipotecas no judicial es lamentable e innecesaria. Permitir que los deudores invoquen una audiencia si creen que tienen una defensa contra la demanda del acreedor de que no han pagado puede justificar la garantía constitucional. Sin embargo, cuando el deudor reconoce que la deuda está en mora y la demanda del acreedor contra la garantía prendaria es apropiada—una reacción muy común—el acreedor debería ser capaz de proceder extrajudicialmente y ejecutar en contra de la garantía prendaria en unos días, reduciendo radicalmente, por lo tanto, el riesgo de no pago y los costos de ejecución relacionados.

Los profesionales del derecho con experiencia en este campo informaron que la ejecución de incluso el derecho de garantía más claro contra la garantía prendaria de un deudor que no ha pagado no puede ocurrir antes de 9 meses, y únicamente entonces debería proceder “sobre ruedas”—es decir, sin impedimentos o atrasos. Los expertos locales estimaron un tiempo promedio de “más de 18 meses” para ejecuciones judiciales de hipotecas. La acumulación de trabajo ante los tribunales hace que los plazos especificados en la ley sean extremadamente irreales, y además, el deudor puede iniciar—y muchos lo hacen—objeciones procesales dilatorias tales como los recursos (objeciones basadas en supuestas irregularidades en reclamos y procedimientos legales) y amparos (objeciones basadas en supuestas violaciones de los derechos constitucionales del deudor).

Abundan los alegatos contra los tribunales por corrupción e incompetencia, contribuyendo a otro nivel de desconfianza e ineficiencia en los procedimientos de ejecución de garantías bajo la ley en El Salvador. Tal como se indica en este documento, los sectores público y privado no

solamente reconocieron este problema sino que también han iniciado programas para hacer que el sistema judicial en El Salvador sea limpio y competente.²⁶

La falta de mecanismos de ejecución eficaces significa que el sistema salvadoreño de garantías contra la garantía prendaria mobiliaria en realidad no existe. En la práctica, una garantía contra una propiedad mobiliaria no es una garantía. Los préstamos que para ser reconocidos como válidos ante la ley deben ser estructurados como transacciones garantizadas, de hecho y en la práctica son evaluados por las entidades crediticias como préstamos no garantizados, en los cuales el riesgo es el mismo que en un préstamo sin garantía. En otras palabras, la ley en El Salvador, hasta la fecha, no prevé la reducción del riesgo crediticio por medio de su régimen para garantías contra la propiedad mobiliaria.

Los procedimientos de ejecución en El Salvador requieren que el acreedor obtenga una orden de un tribunal que permita la venta pública de la garantía prendaria. Normalmente, como un requisito previo a tal orden, los acreedores deben tener una sentencia contra el deudor por el no pago. Aunque tal sentencia no debería ser difícil de obtener en la mayoría de los casos, toma un tiempo considerable. La vasta mayoría de demandas presentadas a los tribunales se basan en pagarés u otros documentos, mutuos simples, por ejemplo, que hacen surgir la posibilidad de un proceso judicial sumario. Tales documentos tienen fuerza ejecutiva (crean una presunción de deuda a favor del acreedor) y su ejecución es por medio de juicio ejecutivo o un procedimiento en el cual la única defensa del deudor debería ser que el documento no es válido o que es fraudulento o que él/ella puede comprobar el previo pago de la deuda. Según el personal de los tribunales y los abogados que ejercen en esta área, muchos deudores no se molestan en responder a la demanda del acreedor o a la queja formal que dio inicio a la demanda ante los tribunales.

Sin embargo, aún en ausencia de cualquier resistencia de parte del deudor, toma varios meses completar todas las formalidades procesales y obtener una sentencia después de la cual pasan varios meses más para obtener una orden del tribunal para proceder en contra y liquidar la garantía.

Quizás el mayor atraso está en el requisito procesal—impuesto en nombre del debido proceso y del derecho a una audiencia—de que el deudor debe recibir previo aviso o “notificación” de cada paso judicial y resolución de parte del personal de los tribunales. Según los profesionales que están familiarizados con la situación, en el más eficiente de los tribunales mercantiles de San Salvador, un día de trabajo puede generar hasta 300 notificaciones para entrega por el tribunal, una imposibilidad física dado los recursos disponibles (una motocicleta modelo “scooter” y dos “notificadores” disponibles para llevarlas a cabo). A medida que las notificaciones en espera de entrega se acumulan, los atrasos prolongados se vuelven inevitables y dan cuenta de gran parte del tiempo que toma resolver incluso el caso más sencillo y activar los procesos de ejecución de hipotecas, lo cual también requiere intervención judicial y notificación en cada paso.

²⁶ A los vicios del sistema de tribunales debería agregarse las ineficiencias del gremio de profesionales en El Salvador. Aunque hay algunos profesionales diligentes y creativos que persiguen los máximos beneficios del sistema legal para sus clientes, la mayoría del gremio parece estar menos inclinada a trabajar tan duro o tan competitivamente como una fina capa que está encima. La mayoría de los abogados graduados de El Salvador no gozan de la educación profesional rigurosa y actitudes que los prepararían para una práctica profesional rigurosa. En cualquier caso, en El Salvador hay abogados de clase mundial, pero son pocos y no promueven prácticas de ejecución crediticia.

En casos de notoria urgencia, el acreedor puede buscar una orden de un juez que permita la venta inmediata de la garantía prendaria. Aunque la ley requiere circunstancias excepcionales para dicha medida provisional, algunos abogados utilizan el procedimiento exitosamente donde los deudores pueden utilizar atrasos de otra forma para destruir, esconder o disponer indebidamente de la garantía prendaria. Al igual que con otros procedimientos ante los tribunales, el debido proceso y las notificaciones dictan el tiempo real que ha transcurrido e “inmediato” puede convertirse en semanas o meses en lugar de días. Sin embargo, los procedimientos relativamente acelerados son posibles para el acreedor diligente con un abogado enérgico.

Métodos más efectivos de notificación acelerarían el proceso ejecutorio. Aunque implicaría un gran cambio no solamente en las reglas sino también en la filosofía de la notificación, agregando la posibilidad de que notificadores privados de procesos podrían acortar los tiempos de ejecución en El Salvador. Un entrevistado sugirió que los notarios públicos, de los cuales el país tiene una plétora, podrían certificarse para desempeñar esta tarea. Los acreedores podrían tomar la decisión de pagar por una notificación privada cuando consideren que vale la pena para una ejecución más eficiente.

En un entorno de ejecución tal, los acuerdos entre las partes a menudo solucionan el pago de la obligación. Dichos acuerdos requieren un deudor dispuesto, cuya cooperación puede obtenerse al precio de un pago reducido para el acreedor. El sistema es desfavorable para el acreedor, cuyas armas son pocas contra un deudor resuelto a imponer cada atraso posible bajo la ley. Una ironía que puede funcionar a favor del acreedor es que en los casos donde el deudor tiene los recursos para contratar a un abogado para explotar los atrasos procesales, en última instancia ese deudor todavía puede perder, ya que probablemente tiene activos que el acreedor puede tomar, independientemente de cuánto tiempo le tome al acreedor pasar por el sistema judicial. Si el deudor desea mantener su posición como un actor responsable en el sistema comercial, eso agrega otro factor a favor de lograr un arreglo con el acreedor.

Como resultado de estos y otros factores, la evaluación de la ejecución de deudas en El Salvador debería contemplar la posibilidad de un arreglo extrajudicial de los reclamos por deuda. El descuento que los acreedores pueden otorgar por dicha resolución es una función del riesgo evitado de este modo y los riesgos son altos en el sistema salvadoreño. Por lo tanto, aún cuando el acreedor y el deudor llegan a un arreglo, los costos crediticios—y los riesgos que reflejan y determinan ese costo—suben.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

En 1994, El Salvador reorganizó su sistema de registro, en un estado desastroso bajo la administración del poder judicial, en el Centro Nacional de Registros o CNR. A partir de 1999, el CNR ha gozado de una situación autónoma como una dependencia adscrita al Ministerio de Economía pero sin depender de este en cuanto a presupuesto. El CNR es independiente y ejecuta sus operaciones con los derechos que cobra.²⁷ El Presidente de la República nombra su Director Ejecutivo por medio de nombramiento directo. Como resultado de las reformas, el registro de El Salvador se ha convertido en un sistema más eficiente y mejor administrado.

²⁷ Los derechos de registro son relativamente altos en El Salvador, fijados en función del crédito total garantizado. Para la propiedad mobiliaria, el derecho de registro máximo está fijado en \$11,429 (100,000 *colones*). Para la inscripción de inmuebles, el registro no puede cobrar más de \$5,400.

El CNR ahora alberga tres registros—de sociedades y entidades comerciales, propiedad inmobiliaria y operaciones comerciales incluyendo garantías contra activos mobiliarios—dentro de un solo complejo en San Salvador, cada uno con su propio director.²⁸ Dentro del Registro de Comercio hay tres departamentos, de Propiedad Intelectual, Matrículas de Comercio y Documentos Comerciales, el último de los cuales maneja aquellos documentos que constituyen las garantías mobiliarias.

Para dirigir cada uno de sus registros, el CNR nombró abogados enérgicos y versados en la materia²⁹, familiarizados con los procedimientos requeridos bajo las leyes y fomentó su innovación para mejorar la operación de los registros. Los resultados son impresionantes. Por ejemplo, para evitar atrasos y demoras en el procesamiento de garantías contra la propiedad mobiliaria en el Registro de Comercio, el registro instituyó un proceso especial después del horario regular de trabajo disponible por un derecho adicional de \$6 a \$7 por documento. El personal trabaja después del horario regular para procesar documentos por un pago extra y recibe un salario adicional por hacerlo.

Al igual que en otros países latinoamericanos, el registro revisa todos los documentos presentados para confirmar su validez (es decir, para garantizar que incluyen todos los elementos esenciales y que cumplen con todos los requisitos formales). Lo que antes tardó meses la presentación, revisión y aprobación de documentos en el CNR, ahora tarda solo días para asuntos rutinarios—en particular, para registrar una nueva compañía o una garantía real mobiliaria. Registros aún más complicados solamente tardan de 2 a 3 semanas. Las futuras mejoras deberían considerar lo conveniente de este proceso exhaustivo de revisión, a diferencia de métodos modernos de presentación de declaraciones simplificadas o sumarias. Si el proceso actual de calificación registral se mantiene, en ese caso, el registro salvadoreño podría utilizarse como un modelo para la región. Sin embargo, si se adopta la presentación de declaraciones simplificadas como un estándar regional, sería necesario volver a evaluar el proceso de registro salvadoreño.

La ley atribuye las siguientes funciones generales al Registro de Comercio: dar efecto declaratorio contra terceros a aquellos títulos y documentos inscritos en el registro; salvaguardar la buena fe y validez de documentos cuyas versiones definitivas existen exclusivamente tal como se encuentran registradas y certificadas por el Registro de Comercio; establecer la situación de los derechos que dan lugar a actos de comercio o aquellas operaciones comerciales reconocidas por la ley como apropiadas entre comerciantes; y crear derechos o circunstancias legales mediante sus inscripciones formales. Como resultado, el Registro de Comercio es el registro para hacer públicas las garantías contra la propiedad mobiliaria—es decir, lograr el efecto declaratorio contra terceros. La mayoría de los mecanismos legales por los cuales tales garantías se crean y también logran su validez y ejecutabilidad—están constituidos adecuadamente ante la ley o toman sus efectos constitutivos—únicamente al inscribirse en el Registro de Comercio nacional exclusivo.

²⁸ El CNR absorbió lo que habían sido entidades separadas: Dirección General de Registros, Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Registro Social de Inmuebles, Catastro Nacional, Instituto Geográfico Nacional, y el Registro de Comercio.

²⁹ El Director del Registro de Comercio es responsable de su administración y funciones legales, incluyendo la redacción de un reglamento o regulaciones para su operación, el cual debe ser aprobado por el Director Ejecutivo y el Ministerio de Economía.

Ya que el Registro de Comercio central en San Salvador registra garantías contra la propiedad mobiliaria en cualquier lugar en El Salvador, esta parte del informe se concentra en ese registro solamente. Una garantía que comprende propiedad mobiliaria e inmobiliaria, sin embargo, debería ser inscrita en ambos, en el Registro de Comercio (mobiliarios) y en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (inmobiliarios).³⁰ Una excepción estipulada por la ley puede hacer al Registro de Comercio menos completo y confiable de lo que podría y debería ser. Para la prenda sin desplazamiento,³¹ si la garantía comprende propiedad inmobiliaria inscrita en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y propiedad mobiliaria ubicada en esa propiedad inscrita, es necesario inscribir la garantía para la propiedad mobiliaria y la inmobiliaria únicamente en el Registro de la Propiedad para el departamento en el cual se encuentra la propiedad inmobiliaria. Debido a que la mayoría de prendas sin desplazamiento de la propiedad cubrirán la propiedad inmobiliaria y la mobiliaria, muchas prendas sobre propiedad mobiliaria no serán inscritas en el Registro de Comercio; un acreedor debe revisar el Registro de Comercio y todos los Registros de la Propiedad departamentales para asegurarse que un deudor no ha prendado activos mobiliarios ubicados en una propiedad inmobiliaria sujeta a una prenda.³²

El personal del Registro de Comercio incluye un número de registradores auxiliares, quienes no solamente son abogados sino que también deben tener experiencia en la ley comercial y de registro. Inspeccionan los documentos presentados para inscripción para ver si se conforman a la ley en todos los aspectos.³³ La inspección debe estar basada en el documento presentado al registro y deben aprobar o rechazar su inscripción. En el caso de rechazo, el registro indicará los defectos para que puedan corregirse y se presente un documento limpio.

El Registro de Comercio elabora copias certificadas de los documentos originales que aprueba para inscripción.³⁴ Clasifica las garantías reales mobiliarias por el nombre del deudor,³⁵ a fin de

³⁰ La categoría de accesorios—un tipo de propiedad conocida como accesorios o adheridos (por ejemplo, características incorporadas tales como aire acondicionado) que comparte aspectos de mobiliarios e inmobiliarios—también requiere su inscripción únicamente en el Registro de la Propiedad, pero la ley salvadoreña limita la categoría y en general favorece la naturaleza mobiliaria de la propiedad sobre la clasificación de inmobiliaria. Ya que la clasificación de un artículo dado de propiedad que podría caer en esta categoría subjetiva siempre puede ser cuestionada, el acreedor cuidadoso inscribe en ambos registros la garantía contra la propiedad dudosa y seguramente trataría de inscribir una hipoteca abierta para ambos, pero las reglas del registro no son claras.

³¹ Existe alguna controversia acerca de si el término “prenda sin desplazamiento” es una clasificación genérica que incluye hipotecas abiertas y cualquier otro mecanismo de garantía que reclama una garantía contra propiedad inmobiliaria y mobiliaria o si es un término específico aplicable únicamente a los contratos así designados.

³² Un simple requisito podría eliminar el problema: que la prenda sin desplazamiento se inscriba en ambos registros cuando comprende propiedad inmobiliaria y mobiliaria. Si falta ese cambio en la ley, tal vez los acreedores prudentes tratarán la doble inscripción. Cabe la posibilidad de que podrían rechazarla en el Registro de Comercio sobre la base de que la ley designa al Registro de la Propiedad como el lugar apropiado para la inscripción, y por lo tanto, es posible que el Registro de Comercio no acepte el documento.

³³ Incluyendo si la persona que presenta un documento está facultada para hacerlo, si el documento se conforma a todos los requisitos formales para ese mecanismo legal en particular y si las obligaciones fundamentales incluidas en el documento son válidas y ejecutables y están debidamente constituidas.

³⁴ A partir de entonces, el registro puede emitir una copia certificada de sus registros, la cual sirve como prueba positiva del documento, de su inscripción y su contenido, para todos los propósitos legales incluyendo procedimientos en los tribunales. El original se devuelve a la parte que lo presenta.

³⁵ Sin embargo, toma los documentos originales en orden cronológico según se presentan al registro y les asigna un número que los identifica en libros de 500 páginas que forman los archivos permanentes del registro.

que todas las presentaciones contra un deudor dado puedan rastrearse en los registros electrónicos que se llevan en el registro bajo el nombre de ese deudor. Actualiza, conforme al director, e incluye todos los registros del Registro de Comercio con la aplicación actual.

El Registro de Comercio ofrece una conveniencia adicional, en el mismo espíritu de la inscripción de documentos después del horario regular de trabajo para los acreedores que deseen pagar por ello. Si un acreedor—o un tercero—pagan por el sistema, pueden tener acceso al sistema electrónico del Registro de Comercio para buscar las garantías existentes contra los activos de un deudor específico o incluso presentar un documento para inscripción. La conveniencia es sustancial, evitando la necesidad de ir físicamente al Registro de Comercio para buscar inscripciones contra un deudor específico o presentar un documento para inscripción.³⁶ Sin embargo, a diferencia del derecho nominal por la inscripción después del horario regular de trabajo, el costo de instalar tal acceso es prohibitivo excepto para los bancos y grandes bufetes de abogados.

El CNR, en general, y el Registro de Comercio, en particular, parecen estar prácticamente libres de corrupción, incluyendo una virtual falta de “mordidas”³⁷ Asimismo, los registros gozan de un personal excepcionalmente dedicado y conocedor de su trabajo.³⁸

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Notarios e Instituciones Gubernamentales

Los notarios son depositarios de la fe pública y tienen poder exclusivo para certificar y autorizar actos donde su participación es exigida por la ley, incluyendo la constitución de la mayoría de documentos legales que crean garantías reales mobiliarias. En El Salvador, a diferencia de otros países latinoamericanos, no hay límite en el número de abogados que pueden convertirse en notarios.³⁹ Casi cualquier abogado puede ser un notario y se espera que lo sea. Según un estudio reciente compartido con el equipo evaluador, había 8,000 abogados en El Salvador y 6,000 de ellos eran notarios. Aunque los exámenes para notario recientes administrados por la Corte Suprema se han vuelto más exigentes, la clase notarial aún incluye algunos abogados—tal vez en su mayoría—que carecen de competencia para el puesto. La Corte Suprema tiene la responsabilidad de supervisar a los notarios, incluso verificar que cada protocolo notarial de documentos originales autenticados esté vigente y completo al final de cada año, pero la tarea está mucho más allá de sus recursos en este momento y abundan las ilegalidades, según se dice.

³⁶ Esta posibilidad presenta un buen asunto legal. Si el Registro de Comercio recibe el texto de un documento por medio de transmisión electrónica en lugar del documento mismo, y luego inspecciona, aprueba e inscribe este texto electrónico, ¿puede la inscripción resultante crear una certificación válida para prueba en los tribunales y otros propósitos legales? Los abogados entrevistados para este informe no estaban seguros debido a que ninguna resolución de los tribunales ha enfrentado este asunto.

³⁷ En muchas formas, la posibilidad de inscripciones después del horario regular de trabajo ha institucionalizado las mordidas.

³⁸ La *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*, una de las mejores escuelas de derecho de El Salvador, ha introducido un programa de licenciatura en Ley de Registros.

³⁹ En muchos países, el título de notario público designa a un abogado de capacidad y experiencia excepcional en ley comercial y otras funciones notariales, seleccionado mediante competencia rigurosa para su designación oficial como miembro de una reducida élite en la cima de la profesión. En El Salvador, esto no es así.

A pesar del estado de desorden general en la preparación e instrucción de los notarios salvadoreños, estos cobran honorarios relativamente altos; al parecer, con frecuencia sobrepasan las tarifas por honorarios legales ya establecidas, ya sea abiertamente o agregando cobros adicionales. Sin embargo, entre los mejores bufetes jurídicos y abogados, la práctica notarial ocurre a altos niveles de competencia y los requisitos legales se respetan escrupulosamente.

2. Asociaciones Profesionales y Empresariales

No existe un colegio oficial de abogados ni una organización privada a la cual pertenecen la mayoría de abogados. Al parecer, hay una plétora de asociaciones pequeñas de interés común.⁴⁰

Por otra parte, los negocios y organizaciones industriales parecen estar bien organizadas y muy eficaces.⁴¹ Las empresas medianas y pequeñas y las microempresas tienen asociaciones. Estas asociaciones frecuentemente han tenido éxito en la promoción de fuentes de crédito especiales financiadas por el Gobierno y/o donaciones de agencias del exterior.

FUSADES, un grupo estratégico y formador de consenso político es una institución ejemplar, que canaliza dinero y esfuerzo hacia la identificación de reformas de las leyes, administración, prácticas democráticas y actitud.

E. DINÁMICA SOCIAL

El imperativo de reformar es evidente en El Salvador, tanto dentro y fuera del Gobierno. Muchas leyes que afectarán el asunto del riesgo crediticio y garantías reales mobiliarias se han aprobado recientemente en la Asamblea salvadoreña o están pendientes actualmente allí o en los ministerios que las respaldan.

Debería tenerse gran cuidado para canalizar la energía de reforma en leyes y regulaciones eficaces. Por ejemplo, actualmente están en circulación un proyecto ley para reformar los Procedimientos Civiles y Comerciales y otro titulado Garantías Reales Mobiliarias. Su impacto sobre el mercado crediticio sería enorme, pero no han tomado en cuenta fuentes de referencia tales como la Ley Modelo de Transacciones Garantizadas de la OEA/CIDIP de 2002 y están fuera de tono con muchas de sus reglas y principios. Estas y otras iniciativas de reforma legal deberían tener el cuidado de incorporar en sus nuevas leyes los estándares internacionales emergentes para la ley y práctica comercial, a fin de que las leyes salvadoreñas—aún si sufren una reforma—no estén fuera de tono y no se queden atrás de aquellas de la región y de otros países latinoamericanos.

⁴⁰ Para citar un ejemplo, el Colegio de Estudios Jurídicos está compuesto del escalón superior de los profesionales del comercio y tiene 242 miembros, según su actual presidente.

⁴¹ Las organizaciones generales tales como la Cámara de Comercio e Industria y la Asociación Salvadoreña de Industria de la Confección parece que incluyen a todos los comerciantes nacionales de importancia. La Cámara de Comercio e Industria recientemente abrió un Centro para la Resolución Alternativa de Controversias, incluyendo el arbitraje y la mediación. A seis meses de su inicio, el centro ha aceptado seis casos de arbitraje. Las oficinas de las asociaciones empresariales más poderosas han provisto un flujo constante de ejecutivos gubernamentales, con intereses que reflejan el espectro del poder económico desde arriba hacia abajo.

F. RECOMENDACIONES

El Salvador tiene mucho en sus leyes vigentes y en su consenso actual para reforma judicial y de leyes que—si se canaliza adecuadamente y cuidadosamente—podría llevar a una gran reducción en el riesgo de su mercado crediticio. Necesita las siguientes reformas:

- ♦ Una nueva ley de transacciones garantizadas, dándole forma al proyecto de ley de Garantías Reales Mobiliarias para asegurar que sea congruente con todos los aspectos de la Ley Modelo de Transacciones Garantizadas de la OEA /CIDIP. Esto debería incluir la participación en un esfuerzo para regionalizar las instituciones de crédito clave tales como el Registro de Comercio.
- ♦ Una nueva Ley de Procedimientos Civiles y Comerciales que aborde y elimine muchos de los atrasos y cuellos de botella en la ejecución judicial actual de garantías reales mobiliarias. Para citar un ejemplo, si las compañías privadas y/o notarios públicos tuvieran la facultad de notificar procesos y las notificaciones, eso reduciría dramáticamente los atrasos que ahora son inherentes en un sistema de tribunales sobrecargado.
- ♦ Apoyo para capacitar funcionarios judiciales, en colaboración con el CNJ, que tiene una escuela judicial para capacitar un grupo de candidatos para vacantes judiciales. La capacitación para jueces de turno carece de tal organización hasta la fecha.
- ♦ Recursos con los cuales comprar tecnología y equipo para los tribunales, que han aprobado un sistema electrónico interno pero que no lo han puesto en práctica debido a falta de fondos.

VII. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

A. INTRODUCCIÓN

El 21 de agosto de 2002, El Salvador aprobó una Ley sobre Mediación, Conciliación y Arbitraje. Aunque este es un paso importante para la resolución eficiente de controversias comerciales, El Salvador todavía debe superar un número de obstáculos para tener los medios adecuados para resolver controversias. El primordial entre estos es el sistema de tribunales mismo que adolece de numerosos problemas, incluyendo atrasos insostenibles, capacitación inadecuada del personal profesional y administrativo, falta de independencia judicial y personal incompetente de otra forma que ocupa puestos importantes, incluyendo jueces.

Segundo, con respecto a la ADR tal como el arbitraje, no obstante la posibilidad de usar tales herramientas para resolver controversias comerciales que han existido en la ley durante más de un siglo, muy pocos han aprovechado esta herramienta. Un impedimento clave es la cultura limitada de ADR, queriendo decir que muchos no la conocen, no confían o no piensan en eso como una alternativa y únicamente se ha demostrado un interés mínimo desde la aprobación de la ley. En ambos casos—con respecto al sistema de tribunales y la ADR en general—deben tomarse medidas, incluyendo por ejemplo, una mejor preparación del personal legal y capacitación en los beneficios de la resolución eficiente de controversias para llevar el sistema de resolución de disputas comerciales de El Salvador a la par con las expectativas y demandas de los negocios internacionales.

B. MARCO JURÍDICO

Generalmente hablando, el marco jurídico vigente en El Salvador con respecto a la resolución de controversias comerciales es suficiente para satisfacer las necesidades de la comunidad empresarial, tanto local como internacional. Sin embargo, tal como se discutirá en este capítulo y en otros en este informe, en El Salvador hay una falta grave de los sistemas judiciales que forman la base para promover el desarrollo económico sostenible y el alivio de la pobreza.

Al nivel internacional, El Salvador ha ratificado un número de instrumentos relevantes. La Convención de Nueva York de 1958 sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras fue ratificada en febrero de 1998. Además, El Salvador es parte de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional y la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros. Según la Constitución de El Salvador, estos documentos tendrán plena vigencia de ley en el país y prevalecen sobre cualquier legislación local en caso de conflicto.⁴²

Localmente, las leyes generales de El Salvador contienen las normas necesarias para controversias comerciales. Al nivel constitucional, la ley estipula que todas las personas tienen el

⁴² Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, Artículo 144:

- Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución.
- La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

derecho de resolver sus controversias comerciales por medio de “transacción o arbitraje.”⁴³ El Código Civil y el Código de Comercio actúan juntos para regular los asuntos comerciales, tal como se discute en mayor detalle en otros capítulos de este informe.

Existen tribunales a tres niveles: Tribunales de Primera Instancia o juzgados de instrucción; Tribunales de Apelación; y la Corte Suprema. La Corte Suprema tiene 15 jueces y el Presidente de la Corte Suprema es el jefe del Poder Judicial, que es independiente de los otros poderes del Gobierno. A nivel de juicios, El Salvador tiene varios tribunales de jurisdicción específica, incluyendo los tribunales comerciales. Además, la ley creó el CNJ en un esfuerzo para mejorar la independencia judicial. Entre otras tareas, este ente está encargado de nominar a los Magistrados de la Corte Suprema. Para la selección de magistrados, el CNJ propone candidatos a la Asamblea Nacional, que luego selecciona los jueces. Sin embargo, se informó que el CNJ no ha tenido el éxito planeado de eliminar la política del proceso judicial ya que los jueces de turno y los miembros de la Asamblea Nacional aún tienen influencia sobre su trabajo. La Corte Suprema elige a los otros jueces. Como resultado de la atmósfera políticamente influenciada en la cual se eligen los Magistrados de la Corte Suprema, esta influencia se extiende a los tribunales menores. Como resultado, no solamente parece que los jueces carecen de imparcialidad sino que los entrevistados informaron que también son culpables de indiscreciones tales como conocer aplicaciones impropias de la ley, obviamente limitando su efectividad y afectando el imperio de la ley.

Otro asunto de importancia dentro del marco jurídico de El Salvador, al igual que otros países centroamericanos, es la apelación de amparo. Esta apelación constitucional directamente a la Corte Suprema puede hacerse partiendo desde casi cualquier decisión judicial, incluyendo resoluciones de arbitraje y debe ser conocida por los tribunales. Se usa como una táctica dilatoria, y como tal, miles de apelaciones frívolas de esta clase han causado un gran atraso en la Corte Suprema, demorando la ejecución de lo que de otra forma son sentencias ejecutables.

Por primera vez, El Salvador ha realizado un esfuerzo concertado para llevar adelante la ADR a través de la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje. La ley toma medidas sustanciales que muchos entrevistados esperan que alivie algunas de las dificultades en resolver controversias comerciales. Antes de esto, el arbitraje se puso en práctica en una base ad hoc. Aunque se establecieron los procedimientos para tales arbitrajes y las decisiones tomadas a partir de ellos eran el equivalente de una sentencia de un juez de primera instancia, este proceso no se utilizó frecuentemente ya que requería una participación judicial exhaustiva a través del proceso, llevando a atrasos y complicaciones insostenibles y haciendo fracasar el propósito del arbitraje.

Mecánicamente, la ley tiene varios pasos que podrían mejorar grandemente los procesos de ADR. Revoca todas las otras leyes sobre arbitraje en los Códigos Civil y de Comercio y consolida los principios de gobernabilidad sobre el asunto de esta ley. Además, la ley permite, y fue el ímpetu de su creación, el primer y actualmente único centro de arbitraje en El Salvador, el Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (en lo

⁴³ Constitución de El Salvador (1983), Artículo 23:

- Se garantiza la libertad de contratar conforme a las leyes. Ninguna persona que tenga la libre administración de sus bienes puede ser privada del derecho de terminar sus asuntos civiles o comerciales por transacción o arbitramento. En cuanto a las que no tengan esa libre administración, la ley determinará los casos en que puedan hacerlo y los requisitos exigibles.

sucesivo llamado el Centro de Arbitraje), que inició operaciones en noviembre de 2003. Considerablemente, la ley permite los procedimientos orales, algo que no está permitido en los procedimientos comerciales regulares. Además, la ley reconoce los arbitrajes internacionales así como los procedimientos para ejecutarlos.⁴⁴ Dado el uso limitado en El Salvador del arbitraje de cualquier tipo, no se sabe cuán bien los tribunales en El Salvador serían capaces de comprender la ejecución de decisiones arbitrales internacionales, aunque un entrevistado entendido en la materia dijo que no sería “usualmente difícil”. Sin embargo, dado los problemas del sistema judicial salvadoreño, esta declaración debe colocarse en el contexto adecuado.

La ley permite que las partes mismas establezcan los términos de arbitraje. En cuanto a la contratación, las partes deben acordar explícitamente el arbitraje por escrito, pueden determinar que todos o solamente asuntos específicos en el contrato irán a arbitraje y pueden determinar sus propios procedimientos para la ADR. Como parte de esto, las partes pueden determinar si las decisiones de arbitraje se basarán en la ley, equidad, conocimiento técnico específico o en una combinación de ellos. Una vez establecidos, las partes están obligadas a buscar el arbitraje. Si no se establecen procedimientos específicos en el acuerdo para buscar el arbitraje, la ley y las regulaciones del Centro de Arbitraje proveerán los procedimientos adecuados.

Con respecto a los árbitros mismos, tanto la ley como las regulaciones del Centro de Arbitraje establecen estándares éticos y normas de adiestramiento que los arbitradores deben respetar. Otras regulaciones para el Centro de Arbitraje están claramente determinadas e incluyen el establecimiento de una junta supervisora para supervisar el proceso de aprobar árbitros así como el establecimiento de derechos por el uso de los servicios del centro. Además, cuando las partes someten su caso al Centro de Arbitraje, por lo general se les exige que primero traten de resolver su controversia con una mediación. Sin embargo, según los entrevistados, este es un concepto todavía menos desarrollado, y así, las partes normalmente proceden al arbitraje. En todos los casos, el arbitraje dentro del centro no toma más de 6 meses. Antes de que la ley fuera aprobada, muy pocos contratos incluían cláusulas de arbitraje; desde su aprobación, se dice que más partes están incluyendo cláusulas de arbitraje aunque todavía es un porcentaje bajo en relación con otros países en la región tales como Costa Rica, donde el arbitraje se usa más ampliamente y en algunos casos es exigido.

En conclusión, el marco jurídico con respecto a la resolución de controversias comerciales en El Salvador generalmente puede verse como un apoyo a las necesidades del comercio internacional. Sin embargo, las reformas son necesarias. Entre ellas está la necesidad de establecer límites más estrictos a las apelaciones de amparo así como de garantizar que los tribunales puedan ejecutar decisiones arbitrales de manera rápida y eficiente. Con respecto a la ADR, deberían emprenderse campañas promocionales a fin de que los abogados y empresarios por igual comprendan la nueva ley y su eficacia. Tomando medidas tales como estas, el marco jurídico en El Salvador podría comenzar a funcionar para beneficio de los negocios en lugar de crear oportunidades para impedimentos.

⁴⁴ *Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje*, publicada en el Diario Oficial, 21 de agosto de 2002.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Dado el uso limitado de la ADR en El Salvador, los tribunales siguen siendo el ente principal responsable de resolver controversias comerciales. Lamentablemente, los tribunales de El Salvador adolecen de problemas sistémicos partiendo desde los tribunales (comerciales) de primera instancia hasta la Corte Suprema.

Desde el comienzo, es importante notar que muchos profesionales del derecho, en todos los papeles y en todos los niveles, carecen de preparación suficiente para su posición, la han logrado por medios fraudulentos, o ambos. Muchos de estos abogados se han convertido en jueces y todavía otros jueces ganan su posición no a través de méritos sino a través de favores políticos y prácticas corruptas.⁴⁵ Aunque la situación se ha investigado, únicamente un número simbólico de profesionales ha sido sancionado o despedido. Dado que muchos de esos sospechosos están a altos niveles o están bien conectados políticamente, los entrevistados que colaboraron en las investigaciones expresaron poca esperanza en que ellos traigan la reforma. Además, el problema se exagera ya que no hay un colegio independiente para colaborar con la regulación de los abogados; la Corte suprema es responsable de la supervisión de los abogados. Un resultado particularmente nocivo es que los jueces regularmente aplican mal la ley—debido a su propia falta de preparación o a su falta de integridad—y hay poca esperanza de previsibilidad en los tribunales, un aspecto necesario de un sistema legal operativo.

Los tribunales a todos los niveles tienen deberes administrativos onerosos. Tal como se mencionó, en ausencia de asociaciones profesionales, la Corte Suprema es responsable de regular los abogados, notarios y otros jueces así como de ser la cabeza administrativa y legal del poder judicial, estirando aún más los ya escasos recursos. Dentro de los tribunales de primera instancia, los jueces no solamente deben ser profesionales del derecho sino también administradores, ya que hay pocos profesionales de administración o dirección de tribunales. Además, un entrevistado mencionó que los jueces, responsables del manejo de un personal de hasta 15 personas en los tribunales de primera instancia, por ejemplo, no tienen autoridad para despedir al personal ineficiente o corrupto. Aunadas a la limitada automatización/computarización de las funciones, estas circunstancias obligan a los jueces a perder tiempo valioso en asuntos administrativos.

Los tribunales enfrentan otros retos para las operaciones eficientes, incluyendo por ejemplo, medios inadecuados de servicio del proceso, un problema que es más grande debido a que todos los procesos son por escrito y todas las partes deben recibir toda la documentación. En un tribunal, un individuo que es parte del sistema judicial mencionó que el proceso de servicio era “dos personas y una motocicleta” para entregar hasta 300 documentos diariamente en toda la capital, San Salvador. De forma similar, un profesional dijo que en el *mejor* de los casos, la ejecución de una orden de decomiso de propiedad garantizada y registrada que había sido utilizada como garantía prendaria de un préstamo que había caído en incumplimiento, tomaría por lo menos 9 meses. En lo que respecta a las entidades crediticias, este es el equivalente práctico a no ejecutar; tales atrasos ponen presiones increíbles sobre las entidades crediticias en términos del uso del capital en cuestión y del esfuerzo necesario para lograr la ejecución.

⁴⁵ Actualmente se está llevando a cabo un esfuerzo para aprobar una ley sobre la carrera judicial que buscaría abordar estos problemas.

Sin embargo, con una falta de alternativas establecidas los negocios todavía recurren a los tribunales para resolver la mayoría de sus controversias. Como resultado, no hay un número suficiente de tribunales para cumplir con la demanda y los tribunales están congestionados en todos los niveles. Un juez del tribunal comercial informó durante una entrevista para la evaluación que habían más de 3,000 casos abiertos en ese momento en esa cámara, de los cuales aproximadamente 30 llegarían a una decisión sobre los méritos en un mes. Al nivel de la Corte Suprema, el abuso de las apelaciones de amparo se agrega a la carga. Como resultado, incluso las controversias comerciales más elementales pueden llevarse muchos años para resolver y aún más para la ejecución de cualquier sentencia.

Con respecto a la ejecución de decisiones arbitrales, aunque los procesos de los tribunales a este respecto deberían ser ágiles, en la práctica no lo son. Por ley, las partes deberían cumplir automáticamente con una decisión arbitral y con el laudo, ya que tienen fuerza de ley de un tribunal de primera instancia, pero a menudo este no es el caso. Al igual que las tácticas dilatorias que rodean las apelaciones de amparo, un entrevistado que trabaja muy de cerca con asuntos de arbitraje mencionó que las partes no pagarán el laudo y así el asunto se lleva a un tribunal para su ejecución. Entonces, puede solicitarse a los tribunales que ejecuten la sentencia a través de varios medios, incluyendo el embargo de propiedad, subasta judicial, etc., y tienen autoridad para saltarse varios pasos procesales para hacerlo. Sin embargo, este proceso raras veces se pone en práctica conforme a la ley, y de nuevo, llegar a una conclusión puede tomar períodos de tiempo excesivamente prolongados.

La discusión del Centro de Arbitraje como mucho quedaría inconclusa debido a su reciente apertura. Al mes de julio de 2004, se informó que el centro estaba revisando ocho casos. El centro tiene aproximadamente 30 árbitros registrados con experiencia técnica en un número de áreas y que han recibido un entrenamiento de importancia en arbitraje, lo cual es requerido por el centro.⁴⁶ El personal permanente del Centro de Arbitraje a este momento consiste únicamente del director ejecutivo, quien únicamente trabaja medio tiempo. Los costos de usar el Centro de Arbitraje se basan en el monto de la controversia y no parecen estar a un nivel lo suficientemente alto para ser un desincentivo para el uso del centro. Sin embargo, hasta que se realice un esfuerzo sostenido para promover el arbitraje como un concepto viable y que el centro sea considerado como el mejor lugar para buscar tal recurso, es improbable que la ADR sea más que una parte simbólica de la resolución de controversias. Como resultado, los tribunales continuarán sobrecargados e ineficientes, aumentando los costos y riesgos de las actividades de negocios en El Salvador así como poniendo atrasos y paradas en el flujo fijo de capital detenido en juicios al parecer sin final.

En breve, debido a que los sistemas judiciales eficaces forman la base para promover el desarrollo económico sostenible,⁴⁷ los sistemas judiciales de El Salvador necesitan la modernización de la administración y procedimientos, mayores recursos y la capacidad de garantizar que todos los actores en el sistema estén capacitados y tengan principios, con el fin de

⁴⁶ La ley con respecto al establecimiento de un centro de arbitraje dice que el centro puede establecer la capacitación necesaria para que un árbitro se inscriba en el centro. En el caso del único centro que existe en El Salvador, se requiere que los árbitros completen 400 horas de capacitación.

⁴⁷ Documento de trabajo del Banco Mundial, "Iniciativas en reforma legal y judicial, Vol. 1 de 1," 1 de enero de 2004 (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040301142827).

cumplir con las demandas cada vez mayores que resultan de un mayor comercio internacional. Además, el Centro de Arbitraje necesita apoyo y promoción; de lo contrario, puede fracasar incluso antes de comenzar realmente su trabajo. Como resultado de los problemas en los tribunales, los negocios no pueden proteger sus derechos, y en consecuencia, sus inversiones, haciendo que conducir actividades de negocios en El Salvador sea menos atractivo. Esto es particularmente problemático para las numerosas PYME, ya que los procesos legales prolongados equivalen a tirar el dinero debido a los gastos legales y hacen imposible que se completar las transacciones comerciales que están secuestradas en los tribunales.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Más evidentemente con respecto a las instituciones de apoyo es la estructura inadecuada en la cual los abogados trabajan y son preparados. Primero, la falta de un colegio de abogados independiente o ente similar para los notarios significa que los abogados (la mayoría de los cuales son también notarios) no están bien regulados, no se apegan a estándares éticos particulares y no se les exige ningún tipo de educación legal continuada. Se informó al equipo evaluador, sin embargo, que existen varias organizaciones de abogados más pequeñas, pero que son simplemente agrupaciones de profesionales de un sector similar del derecho tales como el Centro Estudios Jurídicos, que consiste de aproximadamente 250 abogados orientados hacia los negocios. Aunque la Corte Suprema ostensiblemente es responsable de regular a los abogados, los entrevistados dijeron que sus esfuerzos eran menos que adecuados y que la posibilidad de llevar los reclamos éticos contra un abogado ante la Corte Suprema era un proceso ineficaz.

Además, los entrevistados expresaron su preocupación acerca de la calidad, o más específicamente la falta de ésta, de la educación legal. Aproximadamente 20 universidades tienen una facultad de derecho, pero se informó que únicamente una o dos de esas producen abogados preparados adecuadamente para practicar el derecho mercantil en línea con las normas internacionales vigentes. Más directamente relacionado con las controversias comerciales, únicamente unas pocas escuelas de derecho ofrecen clases que tienen que ver con la ADR. Tal como se descubrió durante la evaluación, según informes, las escuelas de derecho enfrentan atrasos y otros obstáculos cuando cambian su currículo ya que tales ajustes deben ser aprobados por el Ministerio de Educación. Unos pocos educadores y profesionales todavía tratan de estar al día con el campo de la práctica comercial internacional que avanza constantemente, pero algunas veces quedan estancados por la falta de interés. Por ejemplo, un profesional conocedor ofreció dar clases sobre el uso del arbitraje a aproximadamente 40 escuelas y asociaciones y únicamente 2 expresaron su interés en programar un seminario.

Con respecto a los jueces, el CNJ es el ente principal responsable de su preparación y sí ofrece alguna capacitación específica, incluyendo asuntos comerciales. Según los entrevistados, sin embargo, esta capacitación no es lo suficientemente especializada y no prepara a los jueces adecuadamente en administración de tribunales, lo cual, dado que es una porción importante del trabajo de un juez, es una falla.

Por lo general, los negocios tienen suficiente acceso y entendimiento de los tribunales, y a pesar de los problemas de los tribunales, todavía los aprovechan. Si embargo, no puede decirse lo mismo del arbitraje, históricamente o en la actualidad. Por lo tanto, corresponderá a las asociaciones de negocios privadas ayudarse a educarse sobre los beneficios del arbitraje. Aunque

poco ha sucedido en este respecto a este punto, existe un interés general en apoyar al Centro de Arbitraje, lo cual fácilmente podría ser reforzado por la junta del centro ya que está formada por líderes de la comunidad empresarial. Además, se informó que otras asociaciones, algunas con asistencia internacional, están asesorando a sus miembros con respecto a la eficacia de la ADR, tales como la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES) y la Asociación para las PYME, que ha impartido seminarios sobre el tema que han sido bien recibidos.⁴⁸

Sin embargo, sin una regulación y capacitación adecuadas de los profesionales del derecho, la acción tomada para apoyar la ADR no tendrá un fundamento adecuado en qué sostenerse. Por consiguiente, deberían ocurrir cambios en la educación de los profesionales del derecho, entre otros: el currículo de la escuela de leyes debería ser revisado y reformado según sea necesario para cumplir con las necesidades comerciales actuales; debería crearse un colegio de abogados con capacidad para proveer, sino exigir, una educación legal continuada para los abogados practicantes; y los jueces deberían recibir suficiente capacitación.

E. DINÁMICA SOCIAL

Aunque el Gobierno de El Salvador (GOES) se ha comprometido a la reforma judicial como una prioridad de la agenda nacional,⁴⁹ queda por ver cuán efectivas serán dichas reformas. Se informó al equipo evaluador que el liderazgo en las instituciones públicas para efectuar cambios en los tribunales es desigual. Además, aunque varias organizaciones expresaron un deseo de reforma en los tribunales, los defensores de tal reforma que fueron entrevistados para la evaluación expresaron un sentimiento similar a la desesperanza frente a las fuerzas políticas que impiden tales reformas.

Con respecto a la ADR, numerosos entrevistados informaron que El Salvador sencillamente no tiene una cultura que acepta el arbitraje y otros medios de ADR. Se informa que los abogados piensan que es mejor arrastrar un caso por años, frecuentemente sin otra razón más que asegurar trabajo, a lo cual contribuyen fácilmente las numerosas ineficiencias de los tribunales. Muy simplemente, hay una gran falta de entendimiento de cómo el uso de la ADR beneficiaría a las partes de una controversia comercial. Según personas cercanas a la situación, los esfuerzos para promover el nuevo centro han sido escasos, incluso de la Cámara de Comercio de la cual el centro es parte.⁵⁰ Aunque se informa que las instituciones públicas y privadas colaboraron con la redacción de esta ley, esta cooperación no debería de cesar con la aprobación de la ley; ambos lados deberían realizar esfuerzos conjuntos y singulares para ver que la ley y el centro sean empleados en toda su extensión. Ya que pocos abogados y negocios confían actualmente en el arbitraje, será necesario un esfuerzo concertado para que se produzca el cambio cultural

⁴⁸ ARCO, una organización española, y SICA/FICA de Inglaterra, ambas con experiencia en RAC, están trabajando actualmente en El Salvador para promover y educar en la eficacia de la RAC.

⁴⁹ Documento de trabajo del Banco Mundial, "Iniciativas en reforma legal y judicial, Vol. 1 de 1," 1 de enero de 2004 (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2004/03/01/000012009_20040301142827/Rendered/PDF/250820040Edition.pdf).

⁵⁰ Según se informa, la Cámara de Comercio ha comprado espacio de publicidad anunciando el Centro de Arbitraje y su trabajo, pero a este punto los más de 1,900 miembros han demostrado poco interés en aprovechar el centro.

necesario para aceptar la ADR.⁵¹ Sin embargo, existe la posibilidad para esto ya que se informa que el Centro de Arbitraje tiene apoyo de la Cámara de Comercio y la junta del centro está compuesta de numerosos empresarios respetados. Sin embargo, se necesita un liderazgo estable y con respaldo con respecto a los cambios judiciales y al uso de la ADR para asegurar que El Salvador prosiga con las reformas necesarias.

F. RECOMENDACIONES

Tal como se mencionó repetidas veces en las entrevistas y como puede verse en este informe, los sistemas judiciales de El Salvador están en crisis. Los tribunales carecen de eficiencia y estabilidad. Los jueces carecen de capacidad, imparcialidad e independencia. Los abogados carecen de preparación y regulación y, en muchos casos, de una acreditación auténtica. Además, aunque la mayoría de las partes al parecer conocen los problemas, la voluntad para el cambio únicamente existe en los bolsillos.⁵² Con respecto a la ADR, un historial de desconfianza en el concepto así como de abuso de éste como una táctica dilatoria ha enviado al arbitraje, la mediación y la conciliación al equivalente del exilio cultural. Es necesaria la asistencia para garantizar la estabilidad, previsibilidad y la transparencia en las controversias comerciales.

Para comenzar, la Ley sobre Mediación, Conciliación y Arbitraje y el Centro de Mediación y Arbitraje deberían contar con un amplio respaldo y se necesita una capacitación y promoción exhaustiva sobre los beneficios y naturaleza práctica de la ADR. Dado el evidente espíritu empresarial en el país, si se demuestran los beneficios de la ADR, los empresarios probablemente adoptarán su uso. Los medios específicos para promover la ADR incluyen lo siguiente:

- ♦ La capacitación especializada en la mecánica y ventajas de la ADR no debería ser únicamente para los profesionales del derecho sino que también para los empresarios. El Salvador tiene una amplia red de asociaciones y cámaras profesionales a través de las cuales esto podría lograrse.
- ♦ Además, campañas públicas de información (literatura, radio, televisión, etc.) deberían conducirse para elevar el perfil del asunto e informar a los usuarios finales y promover el uso de la ADR en todos los contratos comerciales.
- ♦ Para informar esta campaña, debería completarse un análisis de costo-beneficio de usar la ADR frente a proseguir con la resolución de controversias comerciales en los tribunales.
- ♦ Muy sencillamente, los beneficios de la ADR deben establecerse claramente para superar la indecisión cultural asociada con ella.

⁵¹ Sin embargo, un área donde se ha efectuado algún progreso, es en el área de contratación del gobierno. Al parecer, la mayoría de contratos del gobierno incluyen cláusulas de arbitraje. Sin embargo, incluso esto se logra con resultados combinados, ya que si el Gobierno pierde el arbitraje, no puede pagar un laudo arbitral hasta que se le permita hacerlo en el presupuesto estatal del siguiente año.

⁵² Por ejemplo, según personas cercanas al asunto, el grupo estratégico FUSADES (la Fundación Salvadoreña para Desarrollo Económico y Social) ha trabajado intensamente para promover numerosas reformas incluyendo, por ejemplo, el poder judicial. La organización internacional SICA-FICA, que existe para promover altos estándares en la capacitación, educación y práctica de arbitraje comercial internacional y prácticas de mediación/resolución de controversias comerciales internacionales, ha trabajado en El Salvador para promover la ADR.

Con respecto a los tribunales, deben tomarse medidas para mejorar los procesos. Sin embargo, para la mayor parte la reforma legal y judicial es un proceso a largo plazo y actualmente hay programas en curso en este respecto que deberían continuar teniendo un amplio apoyo.⁵³ Los elementos a este respecto deben incluir lo siguiente:

- ♦ Promoción de la independencia judicial a través de mejores procedimientos de nombramiento y mejora de la administración y dirección.
- ♦ Hacer los procedimientos de los tribunales más eficientes por medio de un mayor uso de procedimientos orales.
- ♦ Tomar otras medidas a corto plazo que podrían traer resultados más inmediatos, incluyendo por ejemplo, hacer la notificación del proceso más eficiente y menos costoso. La eliminación de este cuello de botella permitiría sustraer un punto de atraso en el sistema.

Las reformas con respecto a la profesión del derecho también son necesarias. Estas reformas incluyen lo siguiente:

- ♦ Los jueces y abogados necesitan una capacitación mejorada y especializada en asuntos comerciales.
- ♦ El currículo de las escuelas de derecho debería evaluarse para enfatizar áreas que no cumplen con las necesidades de la práctica comercial vigente.
- ♦ Debería de crearse un colegio de abogados para garantizar una mayor integridad y capacidad de los abogados y jueces. Además, tal colegio de abogados debería exigir que se continúe con la educación en leyes para garantizar que los profesionales del derecho se mantengan al corriente de los desarrollos, una recomendación que cobra más importancia frente al comercio internacional incrementado.
- ♦ Para tener un desarrollo sostenible, El Salvador necesita fomentar una mayor inversión privada local y extranjera. Esta meta no puede lograrse sin modificar o revisar el marco jurídico e institucional y establecer firmemente el imperio de la ley, que creará el clima necesario de estabilidad y previsibilidad.

⁵³ Actualmente, el Banco Mundial está brindando asistencia en algunas de dichas reformas y este programa debe apoyarse. El objetivo de este Proyecto de Reforma Judicial es mejorar el sistema judicial de El Salvador promoviendo medidas dirigidas a mejorar la efectividad, accesibilidad y credibilidad de su poder judicial. Documento de trabajo de Banco Mundial, "Iniciativas en reforma legal y judicial," véase anteriormente, nota 47.

VIII. QUIEBRA

A. INTRODUCCIÓN

En El Salvador no se ejerce la quiebra como tal. Al parecer, los atrasos que asedian los procesos en los tribunales en El Salvador (descritos en la sección sobre garantías reales mobiliarias) dan cuenta de mucha de la falta de interés de los deudores en presentar casos de insolvencia, porque encuentran suficiente protección en los atrasos normales que conllevan los intentos de los acreedores de cobrar las deudas y ejecutar las garantías a través de los procesos normales de los tribunales. En los países donde la quiebra es más común, esta es usualmente iniciada por los procedimientos de ejecución de hipotecas de los acreedores contra los deudores, quienes buscan la protección de la quiebra para detener las ejecuciones de hipotecas.

La ley también limita a las partes que pueden entablar quiebras en El Salvador. Las leyes del país únicamente permiten la quiebra voluntaria entablada por el deudor. Los acreedores no pueden entablar la quiebra involuntaria contra el deudor.

Los abogados entrevistados para esta evaluación recordaron apenas unos pocos procedimientos de insolvencia en el país dentro de la última generación. Las posibilidades legales que abarcan tales procedimientos incluyen el concurso o concurrencia o quiebra de consumidores bajo el Código Civil; la quiebra o quiebra de comerciantes bajo el Código de Comercio; y las suspensiones de pago o reorganizaciones de comerciantes bajo el Código de Comercio. Ninguno de los abogados entrevistados ha manejado un procedimiento de insolvencia ni mucho menos consideró tal práctica como parte de su propia experiencia o carga de trabajo normal, ni sabían de alguien que lo hiciera.

Los procedimientos de insolvencia en países donde las leyes de quiebra se aplican efectivamente y obligadamente asumen un carácter del que se carece en El Salvador.

Primero, los regímenes de insolvencia modernos dependen de los recursos efectivos del acreedor para cobrar las deudas, más notablemente ejecutando las garantías reales mobiliarias, para llevar a los deudores honestos a buscar alivio en los procedimientos de insolvencia. Los deudores de El Salvador carecen de tal incentivo porque los acreedores no pueden cobrar deudas de una forma lo suficientemente eficiente para presionar a los deudores a que recurran a procedimientos de insolvencia, y si lo hacen, los procedimientos de insolvencia no protegen a los deudores de los acreedores que persiguen las garantías contra la garantía prendaria.

Segundo, las leyes de quiebra modernas en otros países operan conjuntamente con las leyes de garantía prendaria para proveer dos elementos principales que faltan en El Salvador: la clara delimitación de prioridades entre los acreedores y la reivindicación de esas demandas prioritarias. Más importante aún, dicho respeto legalmente ordenado a los intereses de garantía de los acreedores en garantía prendaria mobiliaria da a los acreedores una ventaja de garantía real contra un deudor insolvente. No hay duda con respecto al derecho de los acreedores a ciertas garantías reales mobiliarias o a la capacidad de los acreedores de ejecutar esa garantía prendaria. Al buscar la quiebra en esos regímenes, los deudores pueden ganar tiempo que de otra forma no estaría disponible para ellos. Sin embargo, el respiro de los deudores en los regímenes modernos de insolvencia es temporal. Los deudores en quiebra obtienen su acuerdo garantizado de

acreedores para los planes de deudores—si los hubiera—para la reorganización o aquiescencia en posesión de los acreedores de activos prendarios, llevándolos a los tribunales como el primer paso de la quiebra. Las leyes salvadoreñas de insolvencia y garantía prendaria carecen totalmente de tales puntos de presión interna, y por lo tanto, no pueden imponer la ventaja adecuada sobre las modernas relaciones de acreedor-deudor.

Finalmente, las leyes de insolvencia de El Salvador no brindan a los deudores una descarga total y definitiva de sus deudas. Aunque los estatutos se refieren a la rehabilitación para deudores, estos no requieren que todos los acreedores participen uniendo sus demandas a las descargas otorgadas dentro de la insolvencia.

La falta del ejercicio de la quiebra en El Salvador obstaculiza los negocios y la inversión dejando a los acreedores sin un último recurso efectivo contra los deudores incumplidos. La dialéctica típica va desde (1) el incumplimiento por parte del deudor hasta (2) la ejecución de hipotecas contra la garantía prendaria por parte del acreedor, obligando a (3) la quiebra por parte del deudor que temporalmente detiene las ejecuciones de hipotecas pero que conduce al reconocimiento de los reclamos de garantías reales mobiliarias garantizadas de los acreedores y significa que todas las deudas quedarán resueltas en un corto plazo. Por lo tanto, sin la quiebra, los acreedores no pueden ejecutar incluso deudas garantizadas contra garantía prendaria mobiliaria, ya no decir confirmar reclamos no garantizados con alguna esperanza de pago en un plazo realista. El riesgo incrementado que conlleva para cualquier institución crediticia reduce la oferta de crédito para prestatarios potenciales y elimina un número de ellos aún cuando su garantía prendaria debería ser suficiente para garantizar un préstamo que se necesite.

B. MARCO JURÍDICO

Cualquier discusión de las reglas procesales y fundamentales para insolvencia en los libros, tales como los siguientes, debe comenzar con la advertencia de que prácticamente nunca se han usado.

1. Código de Procedimientos Civiles⁵⁴

Este código de procedimientos que data desde 1882, estipula una junta de todos los acreedores para poner en orden todos los reclamos contra el deudor y liquidar los activos del deudor a favor de esos reclamos. Aplicable tanto a personas naturales como jurídicas, el procedimiento simplemente no se usa en la práctica salvadoreña vigente.

2. Código de Comercio⁵⁵

En vigencia desde 1970, este código promovió nuevas reglas de quiebra e insolvencia exclusivamente para comerciantes, consistentes de dos alternativas: quiebra y suspensión de pagos. Las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para una junta de acreedores pueden aplicarse para complementar las leyes del Código de Comercio, según sea necesario,

⁵⁴ Disponible en: <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/f59b09a27a90d8e106256d02005a3ffb?OpenDocument>.

⁵⁵ Disponible en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/ff12a77cd3a8ce6206256d02005a3df1?OpenDocument>.

pero de nuevo la ley simplemente no se usa en la práctica salvadoreña actual, ya sea para la quiebra o para la suspensión de pagos.

3. Ley de Procedimientos Mercantiles⁵⁶

Redactada para acompañar el nuevo Código de Comercio y en vigencia desde 1973, esta ley debería cubrir todos los aspectos de procedimientos de la quiebra y de la suspensión de pagos. Sus estipulaciones incluyen desincentivos importantes para el deudor en insolvencia salvadoreña—específicamente, el requisito de que las causas de una quiebra deben estar determinadas al principio y será clasificada como fortuita, negligente/culposa o fraudulenta. La clasificación, por lo tanto, establece la responsabilidad criminal potencial de aquellos involucrados en los eventos que conducen a la quiebra y también determina la forma en que los tribunales deben manejar el caso. Pueden requerirse procedimientos y pruebas especiales.

4. Marco General

La quiebra a diferencia de la suspensión de pagos, contempla una solicitud de liquidación de los activos del deudor contra un comerciante que ha dejado de pagar sus obligaciones a su vencimiento. La ley salvadoreña especifica únicamente unos pocos candidatos selectos para iniciar el procedimiento: el deudor; un accionista o administrador del deudor; o la Fiscalía General, actuando en respuesta a un informe de la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles.⁵⁷ Por las razones establecidas aquí y en otra parte, ninguna de estas partes tiene muchos incentivos para iniciar el proceso.

La suspensión de pagos comienza con una solicitud por parte del deudor a los tribunales para que se emita una orden declarando la suspensión de todos los pagos y la convocatoria a los acreedores para considerar un acuerdo que podría evitar la quiebra del comerciante deudor. De nuevo, debido a la dinámica creada por las leyes que definen los derechos de los acreedores y su ejecución en El Salvador, no es probable que ningún comerciante deudor salvadoreño se encuentre en circunstancias que harían que la suspensión de pagos sea un procedimiento deseable. Ninguno lo ha hecho por mucho tiempo.

Dos tipos de entidades de negocios no son elegibles para la quiebra ni para la suspensión de pagos. Leyes especiales se aplican a la insolvencia de compañías de seguros y bancos que operan bajo la vigilancia y control de la Superintendencia del Sistema Financiero. Si un banco o compañía de seguros se vuelve insolvente, la Superintendencia efectuará la liquidación de sus activos, presumiblemente al venderla a otro banco o compañía de seguros, libre de sus obligaciones no pagaderas.⁵⁸

⁵⁶ Disponible en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/52def0f78b16688a002564210040f391?OpenDocument>.

⁵⁷ Código de Comercio, Artículo 51.

⁵⁸ (Véase además, Ley de Bancos, Decreto No. 697/1999, Título IV, disponible en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/dba2bbb1411bcc3b06256d02005a3bca?OpenDocument>).

Según los banqueros y profesionales entrevistados, no ha habido casos de un banco salvadoreño importante que busque la insolvencia. Un par de bancos menores quebraron y fueron absorbidos por los dos bancos más grandes del país, el Banco Agrícola y el Banco Cuscatlán.

El Código de Comercio de El Salvador y su Ley de Procedimientos Mercantiles estipulan una preferencia problemática por los acreedores salvadoreños en caso de una insolvencia internacional.⁵⁹ Si un procedimiento de insolvencia en otro país obtiene una orden judicial contra activos o personas en El Salvador, el acreedor del fallo debe presentar la orden a la Corte Suprema salvadoreña para su reconocimiento y asimilación como un fallo salvadoreño. Aunque esto puede ser un procedimiento meramente rutinario—aunque laborioso, particularmente si otro idioma distinto al español está de por medio—la ley vigente dispone que los acreedores residentes en El Salvador tendrán preferencia sobre los acreedores extranjeros, al parecer independientemente de lo que el fallo de quiebra extranjero pueda establecer o de lo que la ley reconocería como prioridades de otra forma.

A pesar de la falta de procedimientos de insolvencia adecuados como parte de la práctica salvadoreña, o tal vez debido a ello, han surgido varias prácticas que ofrecen insolvencias de facto a los deudores. Típicamente, según los entrevistados, los propietarios de una compañía debidamente organizada en apuros financieros simplemente pueden iniciar la terminación formal de su existencia y continuar con su empresa con una entidad recientemente organizada, dejando a la compañía original como un cascarón abandonado con poco que ofrecer a los acreedores, quienes deben luchar por sus activos limitados. Doctrinas legales tales como atravesar el velo corporativo, podrían dar alivio a los acreedores contra tales prácticas pero son desconocidas dentro de la ley salvadoreña, aunque no para algunos de sus profesionales, quienes sin embargo no esperan aplicarlas en un futuro. De forma similar, las acciones para traspasos fraudulentos, conocidas como acciones paulianas, existen en la ley y en la teoría, pero nadie puede recordar ningún uso exitoso de ellas contra un fraude de deudores en El Salvador.

Otra técnica de quiebra de facto descrita por los entrevistados puede ocurrir cuando un acreedor inicia un procedimiento judicial para ejecutar una deuda y ejecutar en contra de una garantía prendaria. El deudor, quien puede haber otorgado derechos en la garantía prendaria a varios acreedores, simplemente renuncia y deja que los acreedores compitan por activos limitados ante los tribunales, que deben atrasar los procedimientos para garantizar que todos los acreedores afectados reciban notificación y contribuyan con sus reclamos.

Finalmente, los acuerdos privados para refinanciar y/o liquidar activos con frecuencia logran resolución cuando un deudor no puede pagar las deudas relevantes. No es nada raro, al parecer, que los acreedores usen tales acuerdos para repartir los activos de un deudor entre ellos—donde el deudor no tiene esperanza de reorganización y se presenta al proceso—simplemente para evitar los costos y atrasos inherentes en los procedimientos de los tribunales. En otros casos, el deudor puede esperar la reorganización y presentar un plan directamente a los acreedores con la esperanza de que aceptarán la reestructuración de la deuda en lugar de proseguir con recursos judiciales dudosos.

⁵⁹ Véase el Código de Comercio, Artículo 511, y la Ley de Procedimientos Mercantiles, Artículo 90, respectivamente.

El Salvador no tiene leyes de insolvencia en funcionamiento. Sus leyes actuales son anticuadas y no cumplen con las funciones y propósitos de las leyes de insolvencia modernas, incluyendo la provisión de un proceso por el cual el deudor puede lograr un descargo de todas las deudas o una reorganización, sino únicamente involucrando a todos los acreedores y únicamente a través de un proceso que establece prioridades definitivas entre esos acreedores y les permite tomar su garantía prendaria o su equivalente a cambio de su reclamo. Estos y otros conceptos básicos de insolvencia están contenidos en el proyecto de UNCITRAL de una convención sobre insolvencia internacional y también en las nuevas leyes de insolvencia redactadas y promulgadas en Europa Oriental en los años recientes.⁶⁰

5. Leyes Fundamentales sobre Insolvencia

a. Quiebra

La quiebra consiste de un procedimiento global para cerrar los asuntos comerciales de la persona en quiebra y liquidar sus activos, conocido como un juicio universal—a diferencia de un juicio sumario. La ley está dirigida a controlar prácticas impropias por entidades comerciales en perjuicio y/o fraude de acreedores. Las partes limitadas (aparte del deudor) que pueden instituir un procedimiento de quiebra, tienen la responsabilidad de respaldar su demanda con prueba documentaria de los actos de quiebra de un deudor,⁶¹ una carga de enormes proporciones que no fomenta el uso del proceso.

Considerando que las quiebras fortuitas constituyen una clasificación de reserva, si la comprobación de otros motivos falla, el tribunal examinará las acciones del deudor para ver si la culpa o el fraude fueron la causa del incumplimiento del pago. Si puede comprobarse que hubo culpa o fraude, el caso de quiebra continúa de forma diferente al caso que solo se compruebe que fue una quiebra fortuita. Se notifica a la oficina del fiscal y se instituyen los procedimientos criminales en contra del deudor.

El tribunal, como una de sus primeras obligaciones en una quiebra, después que se ha verificado el incumplimiento del deudor de pagar sus deudas u otros actos de quiebra y antes de clasificar la quiebra, debe nombrar un síndico para que administre y liquide los activos del deudor. Aunque el tribunal supervisa al síndico, ni el tribunal ni el deudor tienen mayor control sobre los activos del deudor después de que el síndico ha sido nombrado.

⁶⁰ La Guía Legislativa de UNCITRAL sobre la Ley de Insolvencia está disponible en <http://www.uncitral.org/english/texts/insolven/insoguide.pdf>. La información pertinente a los procedimientos de insolvencia en Rusia y países del Centro y Oriente de Europa está disponible en el sitio Web de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_34845_2751634_1_1_1_1,00.html).

⁶¹ La ley salvadoreña establece las siguientes circunstancias que crean un estado de quiebra: (1) no pago de deudas vencidas y adeudadas; (2) insuficiencia de activos sujeta a embargo para cubrir deudas; (3) ausencia o desaparición, durante 15 días o más, del comerciante deudor sin dejar la empresa a cargo de alguien con autoridad legal para cumplir con todas las obligaciones; (4) cierre voluntario de la empresa, durante 15 días o más, cuando las obligaciones están pendientes; (5) traspaso de activos en detrimento de los acreedores; (6) uso de medidas ruinosas, fraudulentas o ficticias para atender o evitar obligaciones; (7) presentación de una declaración de quiebra; (8) buscar la suspensión de pagos cuando el recurso no es apropiado o cuando el recurso falla en lograr un acuerdo con los acreedores; (9) incumplir con el acuerdo logrado a través de la suspensión de pagos; y (10) cualquier otra acción análoga a estas. Véase el Código de Comercio, Artículo 498.

Los acreedores generales se anotan para su participación—si la hubiere—en los activos liquidados en quiebra, después que el síndico cubre los costos de administración. El Código Civil establece la prioridad de los reclamos: (1) garantías hipotecarias; (2) costos judiciales, incluyendo aquellos del síndico; (3) reclamos de los posaderos; (4) reclamos por transporte y cargado; (5) reclamos de deducción y retención; (6) reclamos para otras garantías distintas a hipotecas; y (7) el resto de los acreedores que no gozan de especial preferencia.⁶² Para garantizar que el síndico desempeña sus obligaciones fielmente y correctamente, los acreedores generales pueden nombrar un interventor para monitorear las actividades del síndico. Los acreedores con garantías contra activos específicos del deudor pueden continuar sus esfuerzos con el cumplimiento y ejecución de hipotecas no afectados por la quiebra, que probablemente es la mejor opción para aquellos que tienen garantías no hipotecarias.

b. Suspensión de Pagos

Cuando un deudor desea tomar la iniciativa y proponer a sus acreedores un acuerdo para reestructurar las deudas que no puede pagar, puede solicitar a un tribunal que ordene una suspensión de pagos y que convoque a los acreedores a escuchar el plan del deudor. El deudor debe solicitar la orden del tribunal dentro de cinco días contados a partir de que sus deudas han caído en incumplimiento.⁶³ El tribunal nombrará un síndico para monitorear la administración continuada del deudor de sus activos y los acreedores pueden nombrar un interventor para el mismo propósito, preparándose para la posibilidad de que la suspensión de pagos se convertirá en quiebra.

Debe presentarse un plan antes de la junta de acreedores, con el juez presente. Los acreedores que tengan por lo menos tres quintos de los pasivos totales deben participar para crear un quórum y el mismo porcentaje es necesario para aprobar el acuerdo y asegurar que entre en vigencia. En otras palabras, si un quórum mínimo asiste a la junta, los asistentes deben votar unánimemente por el plan. Hasta 10 días después de la junta de acreedores, pueden presentarse las objeciones al plan basadas en forma, sustancia, autoridad y factibilidad y la prioridad relativa de los reclamos también puede presentarse. El juez resuelve todos los asuntos presentados en la reunión y en el período de objeciones que sigue y da su aprobación definitiva al acuerdo antes del voto de los acreedores, y si lo aceptan, lo certifica y lo notifica a todas las partes interesadas por medio de un documento que plantea todas las propuestas aceptadas por la mayoría obligatoria de acreedores.

La suspensión de pagos tiene poca fuerza como un recurso legal. Aunque puede crear una pausa en la actividad de cobro contra un deudor y obligar a los acreedores a escuchar la propuesta del deudor para reestructurar la deuda, ningún acreedor puede ser obligado a participar en un acuerdo de reorganización, incluso si otros acreedores desean hacerlo. Además, los acreedores garantizados que tienen garantías válidas pueden presionar que se continúe con la ejecución de hipotecas contra la garantía prendaria. Su falta de participación frustraría todos los esfuerzos de lograr un quórum. Por todas estas y otras razones, el procedimiento legal tiene poca o ninguna ventaja sobre los esfuerzos informales en un acuerdo entre el deudor y sus acreedores.

⁶² Véase el Código Civil de El Salvador, Artículos 2217-2229.

⁶³ Ley de Procedimientos Mercantiles, Artículo 99.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Para la aplicación de sus leyes de insolvencia, El Salvador depende de sus tribunales. Los actores institucionales especificados en las leyes, tales como los síndicos e interventores, son nombrados y supervisados por los tribunales. Las estructuras judiciales y debilidades se discuten extensamente en otra sección, pero no son importantes en esta área de la ley porque los procedimientos de insolvencia simplemente no ocurren en El Salvador.

En la ciudad capital de San Salvador, hay cinco Tribunales Mercantiles especializados, con exclusiva competencia en asuntos de insolvencia. Sin embargo, afuera de la capital, los procedimientos de insolvencia corresponden a los tribunales de primera instancia para todo propósito ejerciendo competencia en asuntos mercantiles como parte de su jurisdicción general. El domicilio de la quiebra determina cuál tribunal tendrá jurisdicción.

Según los entrevistados, los papeles complementarios pueden corresponder a la Superintendencia de Sociedades y la Fiscalía General, de conformidad con la ley, pero estas instituciones nunca han tomado parte en asuntos de insolvencia, no demuestran ninguna inclinación por hacerlo y no deberían tener que ver con ello dada la ausencia de tales procedimientos.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Síndicos

La ley salvadoreña no incluye estipulaciones amplias con respecto a las competencias y actividades de los síndicos de quiebra. No obstante, los deberes están claros en gran medida. El síndico debe asumir todas las operaciones de una empresa en quiebra y monitorear las operaciones de cualquier empresa bajo suspensión de pagos. En general, los síndicos pueden hacer lo que sea necesario para cumplir con sus deberes administrativos bajo la supervisión de un tribunal, incluyendo la conducción de un inventario de los activos del deudor, confirmándolo contra las listas de activos del deudor y lista de acreedores afectados y deudores y asumir la operación de la empresa, realizando una auditoría de todas las operaciones con especial cuidado por cualquiera que haya perjudicado derechos de acreedores. El síndico tiene poder para vetar una suspensión de pagos por causa y consignar el proceso a la quiebra.

2. Interventores

Los interventores tienen incluso menos reglas que los síndicos. Más allá del hecho de que el interventor debe tener la aprobación del tribunal, prácticamente no existe ningún requisito. Una vez que ha sido nombrado por el tribunal, el interventor puede desempeñar cualesquiera deberes que le hayan sido asignados, que van desde aquellos que son desempeñados por los síndicos hasta tareas menores tales como una auditoría o valúo.

3. Asociaciones Profesionales y Empresariales

Estas son las mismas que para las garantías reales monetarias y están cubiertas en la Sección VI (Garantía Reales Mobiliarias).

Las instituciones de apoyo para la quiebra simplemente tienen poco efecto debido a que las leyes de quiebra prácticamente nunca se aplican. La única forma de cambiar eso y de promover sustancialmente los negocios y la inversión al proveer una atmósfera legal más agradable para sus operaciones en El Salvador, es hacer que las ejecuciones de hipotecas contra garantías reales mobiliarias por acreedores que gocen de garantías, sean un proceso eficiente. Actualmente, el proceso de ejecución de hipotecas en El Salvador es tan ineficiente que bien podría no existir tampoco para muchos acreedores. Véase la Sección VI (Garantía Reales Mobiliarias).

E. DINÁMICA SOCIAL

Aunque hay un fuerte consenso para la reforma de otras leyes comerciales, el imperativo de reformar las leyes de insolvencia de El Salvador parece ser mucho más débil. Existe un sentimiento de que no hay procedimientos de insolvencia en el país—ni una tradición ni una “cultura” de insolvencia—y que no hay necesidad de ellos. Sin embargo, en nuestra última mesa redonda, los participantes respaldaron la modernización de las leyes de insolvencia, específicamente en referencia al proyecto de la convención de UNCITRAL sobre insolvencia internacional como una fuente de principios y reglas que deberían incorporarse en el sistema salvadoreño.

F. RECOMENDACIONES

Para coordinar sus leyes de insolvencia con sus otras leyes comerciales y para reducir el riesgo en su mercado crediticio, El Salvador necesita las siguientes reformas:

- ♦ Una nueva ley de insolvencia, tomando en cuenta los conceptos, principios y reglas incluidas en el proyecto de convención de UNCITRAL sobre insolvencia internacional, actualmente en sus etapas finales de redacción y otras leyes nacionales recientes de insolvencia.
- ♦ Una nueva ley de Procedimientos Civiles y Comerciales y una nueva ley de Garantías Reales Mobiliarias, las cuales toman en cuenta y armonizan con las reformas de la ley de insolvencia para eliminar los atrasos y cuellos de botella en la ejecución actual judicial de las leyes comerciales (para citar un ejemplo, si las compañías privadas tuvieran facultad para servir el proceso y las notificaciones, esto podría reducir dramáticamente los atrasos ahora inherentes en un sistema de tribunales sobrecargado).
- ♦ Apoyo para la capacitación de funcionarios judiciales en cooperación con el CNJ, que tiene en funcionamiento una escuela judicial para capacitar a un grupo de candidatos para vacantes judiciales—la capacitación para los jueces de turno carece de tal organización y sería de máxima importancia representativa para la formación de la competencia judicial en la aplicación de leyes e insolvencia, dada la falta de experiencia en El Salvador actualmente.
- ♦ Recursos con los cuales comprar tecnología y equipo para los tribunales, que han aprobado un sistema electrónico interno pero que no han podido poner en práctica por falta de fondos.

IX. LEY DE COMPETENCIA

A. INTRODUCCIÓN

La ley de competencia provee un marco regulador para mantener y mejorar la eficiencia en los mercados, promover prácticas de determinación de precios competitivos e impedir la subida de precios en mercados en los cuales la competencia se ve afectada por prácticas comerciales anticompetitivas (incluyendo restricciones horizontales y verticales tales como fijación de precios en contubernio, asignación de insumo/producto y licitaciones amañadas; abuso de la posición dominante tal como exclusión, discriminación y precios desleales; y ciertas fusiones y adquisiciones). La ley de competencia por sí misma no crea la competencia, pero cuando se aplica efectivamente, puede contrarrestar los peligros del comportamiento anticompetitivo privado. Por ejemplo, los carteles pueden crear deliberadamente una escasez artificial, que resulta en que algunos consumidores pueden obtener el producto mientras que otros pagan precios inflados o de monopolio. Las firmas dominantes pueden abusar de su poder de mercado, por ejemplo, al amarrar dos productos sin un propósito comercial legítimo. La entrada para nuevos participantes puede ser bloqueada por firmas con poder de mercado que erigen barreras proteccionistas.

Además de la conducta privada, la ley de competencia puede utilizarse para contrarrestar la regulación estatal ineficiente y para promover la eficiencia dentro del sector público. Las autoridades de competencia pueden usar la ley de competencia para realizar una revisión integral de las leyes y regulaciones existentes y propuestas, dando sugerencias y asesoría sobre políticas y medidas gubernamentales que promueven las prácticas anticompetitivas o las ineficiencias. Las actividades pueden incluir la revisión de posibles fuentes de restricciones públicas a la competencia en políticas de comercio (barreras arancelarias y no arancelarias, deberes anti-dumping y prácticas discriminatorias de exportación), políticas de inversión (listas de exclusiones, restricciones a la propiedad, requisitos de permisos) y regulación sectorial (energía, transporte, telecomunicaciones, monopolios naturales).

Reconociendo estos y otros beneficios, el Gobierno de El Salvador (GOES) se dedicó recientemente a realizar esfuerzos significativos para adoptar una ley de competencia. Desde que los esfuerzos iniciales comenzaron hace 10 años, siete iniciativas se han presentado a la Asamblea Legislativa sin ser aprobadas. Al parecer, la resistencia pasada fue inducida por el poder de grupos selectos de intereses especiales y por el débil o poco entendimiento de la ley de competencia entre los miembros de la asamblea. Sin embargo, este año el GOES se dedicó a una divulgación educativa más activa y a formar consenso para un nuevo proyecto de ley de competencia, el cual fue preparado en el primer semestre de 2004 y fue aprobado en noviembre de 2004.⁶⁴

Esta sección provee una breve evaluación de la ley y la política de competencia en El Salvador, identificando el grado de desarrollo, la situación y la necesidad de una reforma de la ley de competencia. Fueron examinadas cuatro dimensiones de la reforma legal e institucional como un marco conceptual para comparación, incluyendo las leyes generales (es decir, los documentos legales básicos que definen y regulan los derechos, deberes y obligaciones fundamentales de las

⁶⁴ Ley de Competencia, 26 de noviembre de 2004, Decreto No. 528

partes afectadas y proveen el mandato organizativo para las instituciones ejecutoras, la institución responsable de la puesta en práctica (es decir, las instituciones gubernamentales, cuasi-gubernamentales o privadas a las cuales se ha conferido el mandato legal primordial de poner en práctica, administrar, interpretar o ejecutar la(s) ley(es) generales)), las instituciones de apoyo (es decir, las instituciones gubernamentales, cuasi-gubernamentales o privadas que apoyan o facilitan la puesta en práctica, administración, interpretación o ejecución de las leyes generales) y el mercado para la reforma (la oportunidad o necesidad de reforma). Estas sub secciones están seguidas de una breve conclusión, y finalmente, recomendaciones para la reforma.

B. MARCO JURÍDICO

El Salvador adoptó una ley de competencia en noviembre de 2004, sustituyendo las disposiciones existentes relacionadas con la competencia en una variedad de leyes diferentes, incluyendo la Ley sobre Electricidad, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley Orgánica de Aviación Civil y la Ley sobre Adquisiciones y Contratación del Gobierno. La Constitución salvadoreña respalda la nueva ley de competencia propugnando la libertad económica y la iniciativa privada impidiendo general y específicamente los monopolios sin autorización gubernamental.⁶⁵

La ley ha tenido un comienzo prometedor hacia un mayor desarrollo de la política de competencia en El Salvador. La ley ofrece líneas bien definidas y pruebas para conducta anticompetitiva y establece una estructura para la dependencia que podría funcionar bien en la práctica. Es simple, clara y concisa. A pesar de sus méritos, hay algunos problemas con ella que probablemente se volverán evidentes en su aplicación. En la mayoría de los casos, regulaciones apropiadas para la puesta en práctica pueden resolver estos asuntos.⁶⁶ La estipulación más problemática de la ley es el Artículo 53, que establece que la regulación de la puesta en práctica debe prepararse dentro de 90 días contados a partir de la fecha en que la ley entre en vigencia.⁶⁷ La experiencia en otros países (por ejemplo, Indonesia, Tailandia) ha demostrado que es posible que este tipo de limitación no sea realista y que podría conducir a la promulgación apresurada de regulaciones que no estén bien adaptadas a las necesidades de El Salvador. Primero, es posible que la fecha en que la ley entre en vigencia no coincida con la fecha en que la dependencia esté lista y funcionando. En otros países, esto ha significado que funcionarios gubernamentales no muy versados y con poca experiencia en el Gobierno han tenido que preparar las regulaciones para la ejecución, pudiendo presentar dificultades e incongruencias con las normas

⁶⁵ El Artículo 102 de la Constitución reconoce la libertad económica y afirma que el estado fomentará y protegerá la iniciativa privada bajo las condiciones necesarias para incrementar la riqueza nacional y garantizar sus beneficios al mayor número de habitantes posible. De forma similar, el Artículo 101, Subsección 2, de la Constitución afirma que el estado defenderá los intereses de los consumidores. El Artículo 110 indica que no se puede autorizar ningún monopolio a menos que sea a favor del estado o de las municipalidades o cuando el interés social lo haga necesario, y que para garantizar la libertad de conducir negocios y para proteger al consumidor, las prácticas monopolistas están prohibidas.

⁶⁶ Aunque no hay un modelo “correcto” de ley de competencia, en los años recientes se ha logrado un acuerdo en cuanto a principios y alcance. En el caso de El Salvador, es posible que el gobierno quiera considerar cuidadosamente promover la convergencia regional, si no la armonización, en Centro América. El comercio y la inversión se beneficiarían si todos los países en la región se esfuerzan en adoptar estándares que concuerden. Para orientación, el GOES podría examinar las leyes de competencia de Panamá y Costa Rica, que son similares a la ley de competencia mexicana, en la preparación de las regulaciones de la ejecución.

⁶⁷ *Ley de Competencia*, Artículo 53.

internacionales una vez que estén en funcionamiento. Segundo, tres meses es un plazo insuficiente para preparar regulaciones para la puesta en práctica. Las regulaciones están mejor preparadas cuando se basan en la experiencia de las dependencias. Debido a que esta ley depende de lineamientos para la puesta en práctica con el fin de tener un impacto importante sobre el éxito de la ley, esta disposición demostrará que es exigente. Tal como se observó en las recomendaciones de esta sección, se necesitará asistencia técnica y expertos adecuados para ayudar a preparar las regulaciones para la ejecución si es que se va a preparar para finales de marzo de 2006.

1. Acuerdos.

Los Artículos 25–29 en general son sólidos y congruentes con las normas internacionales que prohíben acuerdos anticompetitivos. Para estar a la par con la tradición de la ley civil europea de mencionar en detalle lo que está prohibido, el Artículo 25 enumera una serie de acuerdos entre competidores que están prohibidos, tales como fijación de precios, reparto de clientes y varios otros tipos de acuerdos.⁶⁸ Esta sección refleja las normas internacionales y los estándares regionales por los cuales las formas más flagrantes de acuerdos anticompetitivos, incluyendo la fijación de precios, las licitaciones amañadas y el reparto de territorios o clientes no requieren evidencia de daño a la competencia y únicamente requieren prueba de que el acuerdo se hizo. No es defensa que el acuerdo no se realizó o que no tuvo un efecto anticompetitivo. El uso de reglas directas simplifica el proceso judicial y provee una guía clara para los negocios.⁶⁹ En comparación, el Artículo 26 enumera los acuerdos entre no competidores que son ilegales, pero para estar a la par con la práctica internacional, usa un estándar legal que mira lo razonable del acuerdo en particular, analizando estos acuerdos de forma individual (“regla de la razón”).⁷⁰

Los Artículos 25–29 no incluyen estipulaciones concernientes a acuerdos de no cartel entre competidores, incluyendo intercambios de información, acuerdos que limitan la publicidad, acuerdos para establecer estándares, boicots y rechazos conjuntos para hacer tratos, asociaciones de comercio y carteles para exportación. Si bien tales disposiciones se encuentran en muchas leyes de competencia, aquí están ausentes. Esto no es problemático debido a que evita sobrecargar a una nueva dependencia con asuntos de complejidad que pueden distraer a la dependencia de problemas iniciales más definidos. En una etapa posterior del desarrollo de la dependencia, sin embargo, puede ser aconsejable considerar estipulaciones que protejan contra abusos de estos tipos de acuerdos.

2. Dominio.

El Artículo 30 describe el tipo de comportamiento anticompetitivo ilegal de firmas dominantes. Al parecer, este artículo atribuye un estándar en sí para casos de dominio.⁷¹ La experiencia en los Estados Unidos y otros lugares ha demostrado que los casos de abuso de dominio se analizan mejor tomando en cuenta todos los hechos, circunstancias, justificaciones y efectos relevantes de

⁶⁸ *Ley de Competencia*, Artículos 25-29.

⁶⁹ Tales infracciones se conocen como “*per se*” ilegal en los EE.UU. En Panamá y México, las prácticas *per se* se denominan “prácticas monopolísticas absolutas” a diferencia de otras formas de acuerdos, llamados “prácticas monopolistas relativas.”

⁷⁰ *Ley de Competencia*, Artículo 26,

⁷¹ *Ley de Competencia*, Artículo 30.

la práctica (un enfoque conocido en los Estados Unidos como la “regla de la razón”) en lugar de condenarlos rotundamente, tal como sucede con los casos “per se”. Esto se debe a la competencia agresiva que beneficia a los consumidores y que la ley de competencia parece fomentar, superficialmente puede parecer una conducta que tiene el efecto de excluir la competencia, cuyas leyes de competencia deberían buscar evitar. Por ejemplo, los acuerdos de distribución exclusiva podrían en algunas circunstancias impedir la competencia entre los vendedores y fabricantes del producto que típicamente son más afectados por la fabricación para competir más eficientemente contra otros fabricantes. El cuidadoso examen del propósito y efectos probables de este tipo de conducta es necesario para evitar sancionar la competencia sana y legítima. Los casos de dominio no siempre involucran daños a la competencia y juzgar lo razonable en una base de casos individuales es el estándar preferido. La regulación para la ejecución debería elaborarse con base en un estándar legal del tipo de regla de la razón.

Otra área de mejora es la estipulación para la determinación de precios desleales. La experiencia demuestra que es necesario tener cuidado con respecto a la determinación de precios desleales debido a que la conducta en cuestión está ofreciendo precios bajos a los consumidores— exactamente el tipo de comportamiento que la ley busca fomentar. Los precios bajos no son anticompetitivos incluso si sacan a los rivales del mercado, a menos que los precios estén por debajo de alguna medida apropiada de costo. Simplemente, los precios bajos pero al costo o arriba de este, y sacar a los rivales, es beneficioso para los consumidores y simplemente tiene detrimentos a largo plazo para la competencia. Para garantizar que la ley no sancione el tipo de descuento que busca promover, los artículos para la determinación de precios desleales podrían mejorarse al preparar las regulaciones para la puesta en práctica a fin de que exijan la posibilidad de reembolso antes de que se encuentre que los bajos precios son ilegales.

3. Control de Fusiones.

El proyecto de ley propone un régimen de control pre-fusión obligatorio que requiere que todas las concentraciones que involucren partes con actividades combinadas totales por más de 50,000 salarios mínimos o con activos por más de 60,000 salarios mínimos se notifiquen a la Superintendencia.⁷² Si los umbrales de transacción la hacen sujeto de notificación, entonces, la transacción no puede ser consumada sin la aprobación de la Superintendencia. Si la Superintendencia decide que una fusión propuesta puede limitar la competencia en el mercado de forma significativa, puede prohibir la transacción.

La aplicación de los umbrales de notificación a la combinación de la actividad total (la combinación de activos totales) es ambigua. No está claro si este umbral se aplica a la actividad combinada de las partes, a la adquisición misma, etc. Los lineamientos para la puesta en práctica deberían especificar lo que significa “la combinación de activos totales”.⁷³ Una prueba de ventas/activos locales combinada, que puede cumplirla solo la persona adquiriente independientemente de cualquier actividad local del negocio a ser adquirido, puede resultar en notificaciones donde la transacción no tiene un efecto económico significativo, directo e inmediato dentro de la jurisdicción involucrada. Los estándares internacionales sugieren que los umbrales se apliquen a actividades locales por cada una de por lo menos dos de las partes de una

⁷² *Ley de Competencia*, Artículos 31-36.

⁷³ *Ley de Competencia*, Artículos 33.

transacción. Este enfoque ofrece una pantalla apropiada debido a que la posibilidad de efectos adversos de transacciones en las cuales únicamente una de las partes tiene el nexo requerido es lo suficientemente remota para que las cargas relacionadas con un requisito de notificación no estén normalmente garantizadas. (Un enfoque alternativo es que los umbrales únicamente se apliquen a las actividades del negocio adquirido, pero en ese caso, es importante que los umbrales sean lo suficientemente altos para garantizar que la notificación no será requerida para transacciones que carecen de un efecto potencialmente sustancial sobre la economía local).

Al preparar las regulaciones para la ejecución de las disposiciones de fusión, deberían considerarse las prácticas recomendadas para la notificación y revisión de fusiones establecidas por la Red de Competencia Internacional (ICN, por sus siglas en inglés). ICN es una organización voluntaria de virtualmente todas las oficinas de competencia del mundo. En sus reuniones de 2003 y 2004, la ICN adoptó unánimemente una serie de prácticas recomendadas para procedimientos de notificación de fusiones, representando un consenso de las mejores prácticas.⁷⁴ Muchas jurisdicciones han indicado que estas prácticas recomendadas son de ayuda considerable en la formulación o revisión de su régimen de fusión. Un número de países latinoamericanos, incluyendo a México, Colombia, Argentina, Brasil, Chile y otros, han revisado o están en el proceso de revisar sus regímenes de fusión para que tengan una mayor conformidad con las prácticas recomendadas.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

La ley crea una Superintendencia de Competencia (superintendencia), una dependencia técnica con autonomía administrativa y presupuestaria. La supervisión gubernamental la lleva a cabo el Ministerio de Economía. La superintendencia está encabezada por un directorio de tres miembros compuesto de un superintendente y dos directores. Los tres son nombrados por el presidente. Un área de debilidad es que no hay una estipulación para mandatos escalonados. Si los tres vencen simultáneamente, entonces, la continuidad institucional se perderá y el presidente que esté en el poder en ese momento cuando cambien los plazos tendrá una influencia indebida sobre la política y procedimiento de la dependencia. La regulación para la puesta en práctica podría y debería estipular mandatos escalonados.

El superintendente es responsable de abrir e investigar casos, haciendo solicitudes de información, interactuando con otros reguladores, etc. El directorio es responsable de la toma de decisiones, ayudando al superintendente a seleccionar casos para investigar, tomar determinaciones sobre fusiones, etc.

⁷⁴ Estas prácticas tratan 11 áreas que los representantes del sector público y privado han identificado como las más importantes para facilitar la convergencia hacia mejores prácticas en la revisión de las fusiones: (1) suficientes nexos entre los efectos de la transacción y la jurisdicción que lleva a cabo la revisión; (2) umbrales de notificación claros y objetivos; (3) flexibilidad en el plazo para notificar la fusión; (4) períodos de revisión de la fusión; (5) requisitos para la notificación inicial; (6) conducción de investigaciones de fusiones; (7) imparcialidad en el proceso; (8) transparencia; (9) confidencialidad; (10) coordinación entre agencias; y (11) revisión del control de las estipulaciones de la fusión. Las prácticas están disponibles en <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/guidingprinciples.html> y en español en http://www.internationalcompetitionnetwork.org/rp_practicas_recomendables.pdf.

1. Investigación y Toma de Decisiones

Al parecer, la ley provee mecanismos institucionales eficaces para la investigación. Hay procesos legales y administrativos para recopilar evidencia, procedimientos para cuestionar la actividad que la investigación revele que es anticompetitiva y estipulaciones de confidencialidad para proteger la evidencia. Lo que es más importante, la superintendencia tiene la capacidad para rehusar tomar acción—es decir, no investigar cada queja. Hay estipulaciones de supervisión firmes, que exigen auditorías externas e informes anuales para garantizar que esta discreción no sea mal utilizada.

No existe una disposición directa para apelaciones externas a las decisiones de la superintendencia. Tal como es el caso en algunos países, las apelaciones a las decisiones de entidades administrativas pueden preverse en otra legislación. Dentro de la dependencia, las partes pueden apelar la decisión de regreso al superintendente conforme al Artículo 48.⁷⁵ Sin embargo, únicamente se pueden apelar las decisiones sobre “las ilegalidades de trámite” que necesitarían aclararse en la regulación para la puesta en práctica. Además, la falta de un proceso de apelaciones podría hacer surgir asuntos del debido proceso. El borrador del capítulo FTAA sobre política de competencia exigiría una revisión independiente de cualesquiera decisiones de la dependencia.⁷⁶ Los tribunales salvadoreños existentes pueden tener capacidad limitada en esta área, pero en última instancia será necesaria una solución para prever una revisión independiente. Algunos países han adoptado tribunales especializados que trabajan a medio tiempo para este propósito.

2. Sanciones

Las sanciones por conducta ilegal deberían ser claras, diseñadas para corregir el daño competitivo causado por el delito y lo suficientemente estrictas para impedir futuras violaciones. Al mismo tiempo, las sanciones no deberían ser estructuradas de forma que impidan la conducta pro-competitiva. El Artículo 14, que trata sobre las sanciones, al parecer no da suficiente poder a la superintendencia. Estos artículos permiten que la superintendencia declare una cierta conducta ilegal, bloquee fusiones e imponga multas (bajas).⁷⁷ No autorizan a la superintendencia para que celebre acuerdos de consentimiento, ordene la desinversión, imponga requisitos de monitoreo o que tenga otras estipulaciones auxiliares para bloquear directamente la conducta ilegal. Tales estipulaciones permitirían una mayor flexibilidad en la aplicación de la ley, y generalmente, son bien recibidas por la comunidad empresarial. También, en ciertos casos, estos tipos de recursos se consideran necesarios para restaurar eficientemente las condiciones de competencia. El Artículo 14, Sección d, “ordenar el cese de las prácticas anticompetitivas de conformidad a los términos establecidos en esta ley,” podría utilizarse para permitir que la dependencia prepare una regulación para la puesta en práctica que permita estos tipos de recursos de comportamiento.

Con respecto a las multas, aunque la ley permite que la superintendencia imponga multas, el monto máximo de las multas al parecer es bajo. Las multas se usan para castigar violaciones de la ley pero también para impedir las violaciones de la ley. La experiencia ha demostrado que el impedimento es uno de los beneficios más importantes de una ley de competencia, especialmente

⁷⁵ *Ley de Competencia*, Artículo 48.

⁷⁶ Véase http://www.ftaa-alca.org/FTAAAdraft03/ChapterXIX_e.asp.

⁷⁷ *Ley de Competencia*, Artículo 14.

con respecto a la conducta ilegal *per se*, tal como los carteles. El monto de las multas debería reflejar la suma necesaria para impedir que las compañías violen la ley. Si una multa es demasiado baja, tal como aquí es el caso, será considerada únicamente como el costo de la actividad de negocios.

3. Defensa de la Competencia

La defensa de la competencia es la capacidad de la oficina de competencia para asesorar, influir y participar en las políticas estatales económicas y reguladoras para promover estructuras industriales, comportamiento de las compañías y desempeño del mercado más competitivos. Todas las oficinas de competencia en América Latina desempeñan algún papel de defensa de la competencia dentro del Gobierno y varias (por ejemplo, México) pueden anular las decisiones de otras dependencias gubernamentales. Las mejores prácticas internacionales sugieren que la defensa debería ser una prioridad para las nuevas oficinas.⁷⁸ Las regulaciones para la puesta en práctica podrían hacer más robustas las estipulaciones en la ley.⁷⁹ Por ejemplo, las estipulaciones podrían permitir una revisión obligatoria de la nueva legislación y nuevas regulaciones.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Corte Suprema

La Corte Suprema es el tribunal de revisión final, probablemente incluyendo las decisiones de la superintendencia. La Corte está organizada en cámaras y los casos de competencia se asignan a la cámara que maneja controversias comerciales. Aunque la naturaleza especializada de esta cámara debería mejorar la toma de decisiones, abundan las quejas sobre la Corte.⁸⁰ Al parecer, el sistema judicial está altamente politizado debido a un proceso de nombramiento viciado, que se empeora con el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema para períodos renovables de 9 años en lugar de un período vitalicio. La Corte Suprema también tiene poderes excesivos con control no solamente sobre la interpretación y aplicación de las normas legales sino también sobre la administración de la burocracia judicial y la selección y promoción de los jueces de los tribunales menores, dentro de un régimen vitalicio. A la luz de estas debilidades, es comprensible que ciertos grupos defienden que a la Corte Suprema se le dé la jurisdicción limitada sobre casos de competencia que la Constitución permite—por ejemplo, permitiendo que únicamente se apele

⁷⁸ Para mayor información sobre la defensa, incluyendo su importancia para nuevas dependencias, véase http://www.cfc.gob.mx/icn_infocenter/.

⁷⁹ ICN ha preparado una recopilación de estipulaciones de la defensa, que están disponibles en Internet en http://www.cfc.gob.mx/icn_infocenter/files/Model_advocacy_provisions.DOC.

⁸⁰ “La intransigencia y oposición [de la Corte Suprema] a procesar el fraude judicial no puede entenderse solamente sobre la base del descaro y la supervivencia. El comportamiento de la Corte también debe vincularse a una serie de arreglos legales e institucionales que caracterizan al sistema judicial salvadoreño hoy en día. Estos elementos incluyen: control centralizado de la burocracia judicial por los miembros de la CSJ; confusión de funciones administrativas y judiciales, que permite a los jueces de las cortes superiores una latitud tremenda para la distribución de posiciones y recursos financieros dentro del sistema judicial; casi una absoluta inmunidad legal para actos de corrupción, incompetencia y fraude cometidos por los jueces en el servicio activo; y la dependencia de la autorregulación judicial para vigilar incluso las formas más flagrantes de mala conducta judicial y conflicto de intereses”. Lothian, Tamara (Noviembre de 2003), “Áreas Prioritarias para Reforma Judicial y el Problema de la Corrupción,” Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social en 13. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/elsvdr/judicial.pdf> (última vez que se visitó, 8 de septiembre de 2004).

sobre la base de procedimientos. No obstante, en última instancia será necesaria alguna solución para prever la revisión independiente, por ejemplo, al proveer tribunales especializados que trabajen a medio tiempo.

2. Facultades de Derecho

Las escuelas de derecho en El Salvador no ofrecen cursos de ley de competencia. Hay un número limitado de cursos de organización industrial en las universidades en San Salvador. Se necesitarán clases de derecho y economía para la puesta en práctica efectiva de la nueva ley de competencia.

3. Organizaciones No Gubernamentales

Las organizaciones de consumidores son activas defensoras de la introducción de una ley de competencia, pero su apoyo no se usa de forma suficiente. Las organizaciones de consumidores podrían encargarse de promover la divulgación de la nueva ley de competencia con los consumidores y políticos y deberían desempeñar un papel activo en ayudar a que se tenga conciencia de los beneficios de la competencia.

4. Medios de Comunicación

Los medios de comunicación han cubierto los desarrollos en la adopción de una ley de competencia, pero los informes demuestran que aún se carece de un entendimiento sólido de la ley y política de competencia.

E. DINÁMICA SOCIAL

La economía salvadoreña se caracteriza por mercados liberalizados, privatización de un número de sectores clave, baja regulación y buena gobernabilidad. El Salvador ocupa el segundo lugar, después de Chile en toda América Latina, en el Índice de Libertad Económica de Heritage Foundation para 2004.⁸¹ En cuanto a los indicadores de efectividad gubernamental, calidad reguladora e imperio de la ley, El Salvador ocupa el segundo lugar en Centro América, después de Costa Rica, y se desempeña mucho mejor que los países con igual categoría de ingresos.⁸² A pesar de estos elementos positivos y los esfuerzos de reforma del mercado que están en curso, las tasas de crecimiento continúan siendo bajas.⁸³

⁸¹ El Índice de Libertad Económica está disponible por país en <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.html> (fecha de la última visita, 14 de septiembre de 2004).

⁸² Kauffman, Daniel, Aart Kray, y Pablo Zoido-Lobaton (2002), *Asuntos de Gobernabilidad II: Indicadores Actualizados para 2000/1*, (Washington, D.C.: Banco Mundial), disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html#dataset2001> (fecha de la última visita, 14 de septiembre de 2004).

⁸³ En 2003, las tasas de crecimiento fueron del 2 por ciento. Véase Estadísticas del Banco Mundial, "El Salvador at a Glance", disponible en http://www.worldbank.org/cgi-bin/sendoff.cgi?page=%2Fdata%2Fcountrydata%2Faag%2Fslv_aag.pdf (fecha de la última visita, 1 de marzo de 2005).

Las reformas de mercado generalizadas han estado acompañadas de ejemplos generalizados de daños al bienestar del consumidor que se espera serán remediados por la ley de competencia. Tal como escribe el Profesor de Economía Engel de la Universidad de Yale, “[a] pesar de las importantes ganancias en productividad, las reformas han beneficiado a los consumidores mucho menos de lo que se esperaba. . . . La legislación antimonopolio, la protección al consumidor y una regulación adecuada de servicios básicos privatizados son ingredientes centrales de una economía de mercado exitosa. Se necesitan grandes reformas en cada una de estas áreas. Ha llegado el momento para concentrarse en instituciones que legitimicen la economía de mercado. . . .”⁸⁴ El Profesor Engel cita ejemplos del sector de electricidad y telecomunicaciones que demuestran la urgente necesidad de poner en práctica la ley de competencia. Por ejemplo, la única explicación para un aumento del 200 por ciento en el precio de la electricidad en el año 2000 parece ser un ejercicio del poder de mercado.⁸⁵ Aunque este es el ejercicio más flagrante del poder de mercado que el Profesor Engel proporciona, también describe un número de otras condiciones en el mercado de electricidad que sugieren una conducta anticompetitiva así como condiciones que crean incentivos para explotar—por ejemplo, el poder del monopsonio.⁸⁶ De forma similar, hay un número de ejemplos del sector de telecomunicaciones ya sea de conducta anticompetitiva real o supuesta. Un área de preocupación particular parece ser los cargos de interconexión cobrados por el titular a los nuevos participantes. Los proveedores de CTI que desean ingresar al mercado telefónico local han tenido una dificultad considerable para obtener acuerdos de interconexión. Hay otras preocupaciones probables, incluyendo el levantamiento de una prohibición sobre fusiones en el sector de telecomunicaciones que venció recientemente, sin ninguna ley de competencia o autorización en efecto. Aprobar una ley de competencia es un primer paso importante para abordar este problema. Ahora es necesario establecer una superintendencia fuerte y regulaciones apropiadas para la puesta en práctica.

La ley de competencia y varias políticas microeconómicas, industriales y comerciales tales como la privatización, el comercio internacional y la inversión extranjera están entre los principales instrumentos necesarios para nutrir la reforma de mercado. La aplicación e interrelación entre la

⁸⁴ Engel, Eduardo (Diciembre de 2003), “A Pro-Market Agenda for El Salvador,” Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/elsvdr/market.pdf> (fecha de la última visita, 8 de septiembre de 2004).

⁸⁵ “Durante 1998 y 1999, el promedio mensual del precio del mercado de entrega inmediata para generación de electricidad en El Salvador osciló entre \$45 y \$77 por MWh [megavatio-hora]. Ya durante los primeros meses del año 2000, este precio comenzó a incrementarse, saltando a un promedio mensual máximo de \$173.71 en abril. Una gran sequía, posiblemente combinada con una administración subóptima de CEL (la compañía estatal) de su embalse, agotó la capacidad de CEL para generar electricidad antes de que comenzara la temporada de lluvias. Esto permitió que Duke (una compañía privada) estableciera el precio de mercado sustancialmente por encima de su costo marginal, de allí triplicando el precio para la generación de electricidad. Este episodio hizo evidente las limitaciones del marco regulador de El Salvador, y más generalmente, de los marcos reguladores con unidades de despacho de electricidad basados en licitaciones”. Engel en 18.

⁸⁶ En el mercado de distribución, por ejemplo, un participante da cuenta del 78 por ciento del mercado. Este poder del participante aumenta debido a la falta del paso por precios de compra de energía a los usuarios finales, llevando a las compañías distribuidoras a negociar “buenas” condiciones al comprar energía en el mercado de contratos para mantener la diferencia. Además, el ente regulador, SIGET, no puede monitorear precios para determinar si las condiciones competitivas se están cumpliendo debido a las reglas que rigen la confidencialidad de los contratos. El Profesor Engel continúa, “Y ya que los distribuidores pueden vender a los usuarios fuera de su zona geográfica, esto significa que AES [el participante con el 78 por ciento del mercado] potencialmente podría usar su poder de monopsonio para botar los precios de los competidores de todo el mercado de grandes consumidores.” Engel en 16.

ley de competencia y estas políticas relacionadas puede tener una relación de importancia en la estructura industrial y el desempeño del mercado competitivo de las empresas en los sectores público y privado así como en el desarrollo económico en general. La ley de competencia y la liberalización del comercio internacional, por ejemplo, se complementan entre sí en la promoción del comercio, acceso al mercado, eficiencia económica y en el bienestar del consumidor. La promoción de los objetivos de una política de comercio liberal apoya los objetivos de la ley de competencia y viceversa. Por ejemplo, la liberalización del comercio y la ley de competencia juntas pueden evitar que intereses empresariales poderosos con poder de monopolio creen barreras al comercio. De forma similar, la ley de competencia y la privatización interactúan para garantizar que un monopolio público no sea simplemente transferido a un monopolio privado. Cuando un sector se ha liberalizado al introducir nuevos competidores en el mercado, la ley de competencia y su ejecución pueden llenar el papel primario de mantener la competencia así como evitar distorsiones causadas por prácticas anticompetitivas.

El Salvador ha participado en una variedad de estas reformas de mercado sin introducir y ejecutar una ley de competencia, y como resultado, no fue capaz de hacer realidad todos los beneficios de estas reformas. Las prácticas anticompetitivas reales y supuestas ocasionaron daños considerables al consumidor y una de las respuestas fue la adopción de la ley de competencia. Ahora debe crear la agencia responsable de la ejecución y regulación. En la siguiente sección se proveen recomendaciones más detalladas.

F. RECOMENDACIONES

Si continúa el requisito de 90 días para preparar las regulaciones para la puesta en práctica, el GOES debería comenzar este proceso en el futuro próximo y tomar las siguientes medidas:

- ♦ Crear un comité de redacción del proyecto que incluya representantes de diferentes sectores de la sociedad.
- ♦ Contratar expertos internacionales para ayudar a preparar las regulaciones para la puesta en práctica.
- ♦ Con vistas hacia la convergencia/armonización regional, considerar cuidadosamente las leyes y regulaciones de competencia de México y Panamá y consultar con los comités de redacción del proyecto de Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- ♦ Consultar con los reguladores sectoriales para delinear claramente las responsabilidades y garantizar la congruencia entre las regulaciones.
- ♦ Considerar la promoción de la puesta en práctica de la ley de competencia y crear el apoyo para la nueva dependencia a través de la siguiente estrategia doble:
- ♦ Desarrollar una serie de seminarios para promover el apoyo del sector privado, concentrándose en las experiencias recientes—por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones, iniciativas regionales, etc.
- ♦ Mejorar la comprensión en el sector público impartiendo seminarios sobre los principios básicos de la ley de competencia para todos los funcionarios interesados y ofreciendo talleres informativos con los reguladores gubernamentales relevantes.

- ♦ Desarrollar una estrategia de políticas para hacer que la ley sea operativa, incluyendo arreglos institucionales (por ejemplo, dotación de personal y capacitación).
- ♦ Desarrollar programas de capacitación regionales para el personal y con universidades y colegios de abogados.
- ♦ Continuar las iniciativas de defensa, incluyendo revisiones de políticas y regulaciones gubernamentales que afectan la competencia y preparar estudios sobre los sectores clave.
- ♦ Desarrollar una estrategia de ejecución que se concentre en la investigación de la conducta anticompetitiva en los sectores que son importantes para los consumidores y que abordan las fallas del mercado salvadoreño.
- ♦ Promover una cultura de competencia a través de la comunicación con el público incluyendo la preparación de materiales de comunicación/para los medios de comunicación; mejorar la capacidad de los medios de comunicación para publicar asuntos relacionados con la competencia a través de diálogos/talleres con los periodistas; y participar en diálogos/talleres con los funcionarios relacionados de las fuerzas de seguridad, otros reguladores gubernamentales y las comunidades empresarial y académica.

X. COMERCIO INTERNACIONAL

A. INTRODUCCIÓN

El Salvador ha puesto en práctica las convenciones básicas de comercio internacional más un compromiso de integración regional y varios acuerdos de libre comercio. Históricamente, El Salvador ha sido el país más industrializado y más densamente poblado de Centro América. Ha sido miembro del Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde que el MCCA fue fundado en 1962, y en los años recientes, ha sido uno de los más entusiastas promotores del MCCA. La industria representa el 24 por ciento del producto interno bruto del país, en comparación con únicamente el 11 por ciento para la agricultura.⁸⁷

El Salvador se convirtió en miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Tiene tratados de libre comercio con México, Chile y la República Dominicana. La mayoría de sus exportaciones ingresan a los Estados Unidos, Europa y Japón libres de impuestos bajo sistemas generalizados de preferencias establecidos unilateralmente por esos mercados de destino. El nivel significativo de dependencia del país de bienes manufacturados, en comparación con los bienes agrícolas, ayuda a explicar en parte el apoyo congruente de la nación a la integración económica centroamericana, el CAFTA y varios acuerdos de libre comercio con otras naciones.

El Salvador no impone requisitos especiales de registro sobre las importaciones o exportaciones excepto en artículos restringidos tales como armas de fuego, municiones, explosivos, medicamentos, pesticidas y otros artículos con potencial tóxico y sobre productos agrícolas sujetos a cuotas, tales como el maíz y el arroz. En esencia, su programa de aranceles constituye su única regulación al comercio exterior para la mayoría de artículos.

Potencialmente, aunque no tiene una ley de competencia, la Constitución salvadoreña prohíbe los monopolios y podría utilizarse contra los monopolios y prácticas monopolistas de interés nacional o internacional, pero esto no ha sucedido hasta la fecha. Las disputas que surgen de su comercio internacional, por lo general están sujetas a las reglas de la OMC, también específicamente aplicadas a través de capítulos especiales en cada uno de sus acuerdos bilaterales y por el tratado centroamericano para asuntos que involucran a socios regionales.

La Dirección de Aduanas salvadoreña es una dependencia pujante y efectiva que facilita el movimiento de bienes hacia adentro y hacia afuera del país. Ya es muy competente y está esforzándose por serlo más.

La legislación de comercio salvadoreña no está altamente desarrollada, ni es un área de la ley que da surgimiento a controversias frecuentes ante las autoridades salvadoreñas. Por lo general, el país se contenta con permitir tratados internacionales como el de la OMC y el MCCA, que se convirtieron en ley nacional a su ratificación, para llenar las reglas fundamentales que rigen el comercio internacional. Existe una inquietud de que es necesario dar cuerpo a las leyes en esta área y continuar reformándolas gradualmente.

⁸⁷ Departamento de Estado de EE.UU., *Background Note: El Salvador*, Junio de 2004 (disponible en <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2033.htm>).

Tal como lo describieron durante el proceso de evaluación, los usuarios del sector privado de las dependencias que administran los asuntos de comercio internacional en El Salvador parecen estar muy satisfechos con las prácticas vigentes. Indican que, en general, los procedimientos se manejan rápidamente—de forma transparente y virtualmente sin corrupción. Creen que el Gobierno, desde el presidente hacia abajo, da una gran importancia al comercio internacional y generalmente lo apoya de cada forma posible.

Dentro del gobierno salvadoreño, en particular la Asamblea Legislativa, existe una resistencia sustancial a la OMC y el CACM, y no existe un comercio internacional más libre. Específicamente, el partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se opone a las políticas económicas de libre comercio y no está de acuerdo con el CAFTA. Sin embargo, a este punto el FMLN no cuenta con los votos ni tiene la representatividad para dirigir políticas en esta área.

B. MARCO JURÍDICO

Entorno General para el Comercio – (Ver la cobertura en el Informe de Comercio Internacional para Guatemala para el marco general del Mercado Común Centroamericano (CACM) y sus aplicaciones en El Salvador).

1. Leyes Locales

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) III y el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA) III han estado vigentes en El Salvador desde principios de 2003.⁸⁸ El país aplica reglas regionales sanitarias y fitosanitarias a través del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), que incluye a México, Belice, Panamá y la República Dominicana, además de los cinco países del CACM.⁸⁹ De la misma forma, las regulaciones regionales ponen en práctica reglas de origen basadas en principios de la OMC. Los principios de la OMC para la aplicación de impuestos de importación para compensar el “dumping” o subsidios también encuentran su aplicación en las regulaciones regionales y acuerdos bilaterales de libre comercio.

El Salvador ha adoptado las Regulaciones Centroamericanas sobre Prácticas Desleales de Comercio y sobre Medidas de Salvaguarda, aplicando las reglas de la OMC. No obstante, si bien el país teóricamente podría aplicar impuestos compensatorios o cláusulas de salvaguarda al enfrentar prácticas desleales o circunstancias dañinas de las importaciones, el país no ha desarrollado la práctica en estas áreas. Los intentos para instigar tales proceder han sido limitados y nunca han resultado realmente en la aplicación de impuestos compensatorios o de una salvaguarda contra los bienes que ingresan. Al parecer, no hay abogados activos en el país con una especialidad en tales asuntos de “comercio”.

Según expertos locales, El Salvador reconoce que su legislación nacional de comercio es “obsoleta” y que está “dispersa a través de varias fuentes” y que existen “diferencias entre la comunidad y las normas locales.” Ya que el CAUCA III y el RECAUCA III no son integrales, es necesario que la legislación nacional llene varios vacíos, los cuales han sido citados por algunos

⁸⁸ Disponible en <http://www.aduana.gob.sv/aduanas/legislacion.jsp>.

⁸⁹ Véase <http://ns1.oirsa.org.sv/>.

entrevistados—particularmente aquellos con operaciones en más de un país centroamericano— como un problema debido a la continua falta de uniformidad. Sin embargo, en general, ni el sector público salvadoreño ni su sector privado parecen estar muy preocupados por ese estado de los asuntos. Las reglas regionales e internacionales proveen un marco más que suficiente para hacer que el sistema funcione y otros vacíos e incongruencias en la legislación nacional serán llenados cuando sea necesario hacerlo. A medida que el mercado salvadoreño esté expuesto a una competencia incrementada de las exportaciones, puede surgir la demanda de leyes y procedimientos más desarrollados para aplicar impuestos compensatorios y medidas de salvaguarda.

El Salvador tiene una Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización que provee un régimen especial de impuestos y aduanas para aquellas áreas designadas, las cuales incluyen importantes operaciones de maquila o ensamble.⁹⁰ Los empresarios y comerciantes salvadoreños creen que en los años recientes China ha logrado operaciones de maquila al desviarlas de intereses locales establecidos.

2. Régimen de Aranceles

El Salvador aplica el Sistema Arancelario Centroamericano, una clasificación armonizada y sistema de impuestos para la región que pone en práctica un arancel externo en común, aplicado *ad valorem*. Las imposiciones arancelarias dan lugar a controversias—de hecho, la clasificación y valúo son problemas continuos para muchos importadores debido a la falta de conocimiento de algunos funcionarios aduanales, según varios entrevistados. Existe un departamento separado de clasificación de aranceles dentro de la Dirección General de la Renta de Aduanas (DGRA). Sin embargo, tanto la DGRA como el sector privado coinciden en que el conocimiento de los funcionarios aduanales concerniente a la clasificación (y valúo) varía considerablemente y que se necesita capacitación técnica adicional. La clasificación y otras decisiones pueden ser apeladas dentro de la aduana y ante el Ministerio de Hacienda y tribunales administrativos.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

El Ministerio de Comercio salvadoreño tiene la principal autoridad administrativa para aplicar leyes arancelarias e impuestos a través de la DGRA. El Ministerio de Economía, a través de su Dirección de Tratados, tiene la responsabilidad de aplicar las leyes contra prácticas desleales de comercio tales como la exportación de bienes subsidiados o en dumping y otros procedimientos administrativos no aduanales que involucran al comercio exterior.

En la actualidad, según aduanas, los envíos por medio de camiones—cuando sus documentos están en orden y las “condiciones son normales”—cruzan la frontera en menos de dos horas. Aunque esto es excepcional para las aduanas centroamericanas, creen que esto puede reducirse a 15 minutos. Utilizando una Unidad de Gestión de Riesgos, aduanas actualmente inspecciona únicamente el 15 por ciento de los envíos en la frontera, con inspecciones de seguimiento para el resto después que se han descargado en su destino interno. No satisfechos con este desempeño

⁹⁰ Disponible en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/cdb9ecad9321c3b60625677500524351?OpenDocument>. También disponible en <http://www.natlaw.com/centamcom/es/laws/stescu2.htm>.

positivo, de nuevo, aduanas tiene la meta de reducir las inspecciones en las fronteras al 10 por ciento de los envíos que ingresan dentro del próximo año.

Las operaciones aduaneras en El Salvador dependen de agentes aduanales autorizados para operar sin tropiezos. Los agentes facilitan la generación de los documentos apropiados, el registro y certificación de bienes y el pago de impuestos. La Dirección General de la Renta de Aduanas acepta la certificación internacional de la calidad y peso de los bienes y los servicios locales privados están acreditados para realizar dicha certificación.

El Servicio de Aduanas en El Salvador depende de un sistema computarizado (basado en ASYCUDA/SIDUNEA++) con acceso general a transportistas, agentes aduanales y otros usuarios. Su sitio Web brinda instrucciones generales, las leyes y regulaciones aplicables, formularios, un servicio de consultas, acceso electrónico para llevar a cabo los procedimientos y presentaciones necesarios y otros datos y operaciones esenciales para el traslado de bienes desde afuera y hacia adentro del país. Los entrevistados informaron que la mayoría de procedimientos y formularios aduanales pueden completarse en línea, con la excepción de los conocimientos de embarque y certificaciones requeridas, para los cuales se necesitan los documentos impresos. Los formularios para esos documentos también están disponibles en línea, en el sitio Web de la DGRA (www.aduana.gob.sv).

El Ministerio de Economía patrocina Promoviendo El Salvador (PROESA), un comité interministerial con la participación del sector privado organizado en el año 2000, dirigido a atraer la inversión extranjera. PROESA brinda ayuda a misiones comerciales y otras actividades promocionales apoyadas por el mismo departamento técnico del Ministerio (véase más en www.proesa.com.sv).

D. INSTITUCIONES DE APOYO

En concordancia con la cooperación acostumbrada entre el sector público y el privado en El Salvador, una de las entidades más activas y efectivas en el sector de comercio exterior es la Comisión Ínter gremial para la Modernización de las Aduanas (CIMA). En unión con la Asociación Salvadoreña de Industria y Confección, CIMA ha sido efectiva para el arbitraje entre funcionarios aduanales y la empresa privada dedicada al comercio exterior, formando consenso con respecto al papel y operaciones aduanales y procedimientos relacionados.

La Cámara de Industria y Comercio de El Salvador, cuyos miembros dependen del comercio internacional en gran medida, igualmente provee un consenso para asuntos que tienen que ver con el sector de comercio. Entre sus miembros, varios han ocupado el puesto de ministro en esta y otras áreas relacionadas.

Dada la importancia del comercio exterior en El Salvador, no es de sorprender que existen asociaciones gremiales para los agentes aduanales (Asociación de Agentes Aduanales Autorizados o ASODAA), agentes de carga (Asociación Salvadoreña de Agentes de Carga o ASAC), transportistas (ASETRA) y manejadores de carga (ARENT).

E. DINÁMICA SOCIAL

Quedan pendientes muchos pasos antes de que El Salvador tenga una estructura administrativa y legal completa para el comercio internacional. Por otra parte, el país ha avanzado mucho más que sus socios del MCCA en el compromiso general con el libre comercio regional y global, y en muchas formas, los cinco países que forman la región centroamericana deben avanzar juntos o no hacerlo. Ningún país puede ir muy adelante sin poner en peligro la armonía entre los cinco. Además, el interés de El Salvador en el comercio exterior se ha concentrado en la promoción y facilitación de las operaciones de exportación para la relativa exclusión de controles sobre las importaciones. Ha gozado de sistemas generalizados de preferencias, privilegios en mercados industrializados para los cuales no tenía que reciprocitar abriendo sus fronteras.

Tanto el sector público como el privado se dan cuenta de que, a largo plazo, deben ocurrir cambios legales y administrativos en el sector del comercio exterior. Dada la comprobada voluntad y capacidad de El Salvador de mantener leyes, regulaciones, procedimientos, infraestructura y controles contra la corrupción e ineficiencia y otros factores que definen las operaciones en el sector a todos los niveles que apoyan el comercio exterior del país, dichos cambios deberían demostrar que son posibles a medida que se vuelven necesarios. En la actualidad, nadie en El Salvador parece estar dispuesto a dirigir una cruzada para ningún asunto identificado. Los marcos legal, institucional y de infraestructura para el comercio exterior en El Salvador prácticamente no generaron ningún interés del Gobierno o de los participantes el sector privado.

F. RECOMENDACIONES

En asuntos relacionados con el comercio exterior, particularmente en su infraestructura y en la eficiencia de sus operaciones aduanales, El Salvador parece estar bastante avanzado, especialmente dentro de Centro América. No hay asuntos legales urgentes en este sector para el futuro previsible. Las únicas recomendaciones apropiadas son muy generales—

- ◆ Fomentar la cooperación actual entre sector público y el privado y cuidar que no termine.
- ◆ Fomentar y apoyar la mejora continua en la administración y operaciones aduanales, incluyendo capacitación adicional para funcionarios aduanales.
- ◆ Monitorear la utilidad y cobertura del marco jurídico para el comercio exterior tomando en cuenta que llegará el día cuando sea necesarias reformas sustanciales, incluyendo en áreas tales como la administración y procedimientos internos para aplicar impuestos compensatorios.

XI. FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS

El Salvador ha dado pasos agigantados facilitando el comercio en los años recientes. Es un líder en la región con respecto a la facilitación del comercio. Hay indicaciones de que han mejorado algunos aspectos del sistema de comercio: (1) Desarrollo de una dependencia de Aduanas más fuerte; (2) desarrollo de mercados abiertos a nivel nacional, regional e internacional; (3) buenas relaciones de trabajo entre el sector público y el privado; (4) incremento en el entorno de la seguridad; y (5) mejoras en la infraestructura.

Sin embargo, las instituciones relacionadas con el comercio continúan cargando a los comerciantes con costos innecesarios de trámite a través de atrasos y obstáculos administrativos. La facilitación del comercio continúa siendo importante para El Salvador porque al disminuir los aranceles, la fabricación justo a tiempo y la implacable competencia global hacen el costo de entregar un bien del vendedor al comprador más importante que nunca. Eliminando las restricciones injustificadas y onerosas plasmadas en las leyes, regulaciones y procedimientos, El Salvador puede captar mayores ahorros y eficiencias. En efecto, el entorno de facilitación del comercio puede reducir los costos de comercio tanto como el 15 por ciento del valor de los bienes comerciados. En el mercado de El Salvador, donde casi \$11 mil millones de bienes y servicios fueron intercambiados en el 2003, esto puede llevar a ahorros sustanciales. A su vez, estos ahorros harán más competitivos a los exportadores salvadoreños, conducirán a precios más bajos para los consumidores salvadoreños y mejorarán el atractivo general de El Salvador como una oportunidad de inversión.

La siguiente evaluación mide la situación actual de la facilitación del comercio de El Salvador e identifica áreas donde El Salvador puede reducir más los costos de las transacciones comerciales. La evaluación mira la eficiencia y seguridad de los flujos transfronterizos de bienes, servicios, personas y financieros y la infraestructura que apoya estos flujos. En la actualidad, la gente relacionada con el comercio y los flujos financieros presentan pocos problemas. Las áreas principales donde la mejora puede llevar a resultados significativos incluye un mayor desarrollo de la capacidad general de la dependencia de Aduanas, especialmente a través de la gestión del riesgo; mejores procesos de integración y simplificación entre las oficinas fronterizas; continuar mejorando el entorno de seguridad; y establecer una prioridad nacional para desarrollar un centro regional de distribución y logística.

A. INTRODUCCIÓN

En el 2003, los flujos de bienes se calcularon en más de U.S. \$8.9 mil millones con \$3.1 mil millones en exportaciones y \$5.8 mil millones en importaciones.⁹¹ Los flujos de servicios fueron por un total de \$1.8 mil millones con \$930 millones en importaciones y aproximadamente \$782 millones en exportaciones.⁹² Los cinco socios comerciales principales de El Salvador son los Estados Unidos, Guatemala, México, Honduras y Costa Rica, con los Estados Unidos dando cuenta de casi dos tercios de las exportaciones y la mitad de las importaciones y otros comerciantes dan cuenta de aproximadamente el 10 por ciento o menos, cada uno.⁹³ Los productos principales que fluyen hacia fuera del país son café, azúcar y textiles. Los principales

⁹¹ Véase <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=SV>.

⁹² *Id.*

⁹³ Véase, <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>.

productos que fluyen hacia el país son bienes de consumo, automóviles, alimentos, materia prima y bienes de capital. Aunque el café y el azúcar han sido una parte importante de la economía salvadoreña por décadas, la economía se ha vuelto más diversificada y las exportaciones incluyen pescado, bálsamo, textiles, productos de cuero, ropa, alimentos procesados, tabaco, muebles, productos de metal y de madera y químicos.

Para facilitar más el comercio, El Salvador debe mejorar las leyes, instituciones y operaciones de sus instituciones relacionadas con el comercio, incluyendo su dependencia de Aduanas. Estas mejoras ayudarán a crear instituciones modernas que están administradas, provistas de personal y equipadas para lograr el balance apropiado entre la facilitación y el control. Estos logros, a su vez, proveerán costos de transacción comercial más bajos.

Las instituciones de El Salvador relacionadas con el comercio están progresando en el desarrollo de servicios públicos más modernos y confiables a través de cambios numerosos y significativos en sus regulaciones, organización y operaciones. Los cambios recientes incluyen la aprobación de leyes de simplificación de aduanas que cumplen con los estándares internacionales, integración de dependencias en los pasos fronterizos, mejoras en el reclutamiento y capacitación de aduanas, racionalización del proceso de exportación y seguridad incrementada. Estas acciones han conducido a tiempos de despacho de aduanas y costos de transacciones comerciales reducidos.

Sin embargo, aunque ha habido un avance sustancial, serios obstáculos impiden el movimiento eficiente y seguro del comercio por las fronteras salvadoreñas. Los grandes retos que enfrenta El Salvador incluyen procesos de despacho de aduanas más racionalizados, mayor integración de las instituciones fronterizas, mejora de la gestión del riesgo, mantener y mejorar las recientes ganancias en seguridad e integridad y abordar las necesidades de infraestructura de las dependencias fronterizas.

En esta sección analizamos las restricciones legales, institucionales y operativas que impiden la expansión del comercio y recomendamos formas para minimizar esas restricciones. Primero, nuestro análisis se concentra en el marco legal para la institución fronteriza principal, Aduanas. Segundo, consideramos los asuntos institucionales con respecto al manejo, capacidad organizativa y operaciones de Aduanas. Tercero, revisamos otras instituciones públicas claves involucradas en la facilitación del comercio—incluyendo los Ministerios de Agricultura, Salud y la Policía Nacional—y luego, su papel en la facilitación del comercio. Por último, identificamos las principales recomendaciones para mejorar la facilitación del comercio en El Salvador.

B. MARCO JURÍDICO

El estado de la ley es una de las áreas menos problemáticas para la facilitación del comercio en El Salvador. Para la facilitación del comercio, es más importante que el marco legal y regulador provea una estructura de autoridad adecuada y congruente para las instituciones esenciales relacionadas con el comercio y regulaciones y procedimientos claramente establecidos para poner en práctica estas autoridades que logran el equilibrio entre la facilitación y el control necesario. En general, existe el marco jurídico de El Salvador para un sistema de comercio ordenado y en buen funcionamiento. Hay adecuada autoridad para Aduanas y las instituciones de apoyo, particularmente la policía nacional y los Ministerios de Agricultura, Salud y Economía ,

para desempeñar sus funciones en la facilitación el flujo eficiente y seguro de bienes y servicios. En particular, la ley provee la autoridad adecuada para todas las actividades aduanales esenciales incluyendo personal, integridad, procedimientos, automatización y adjudicación. Las áreas importantes para las mejoras legales incluyen la puesta en práctica de los requisitos del CAFTA y abordar las provisiones para sanciones.

1. Autoridad Legal en Apoyo de la Facilitación del Comercio

A pesar de algunos impedimentos legales, el marco jurídico generalmente apoya la administración, operaciones y procedimientos de Aduanas. Las estipulaciones fundamentales que existen y que ayudan a agilizar los flujos de comercio y controlar los flujos de bienes, incluyen lo siguiente.

Existe una autoridad adecuada y coherente para facilitar generalmente los flujos de comercio bajo la ley salvadoreña. Los acuerdos del MCCA proveen las leyes y regulaciones primordiales que rigen el sistema de comercio de El Salvador. Para la regulación de bienes y servicios, estas son el CAUCA III y sus regulaciones para la puesta en práctica, el RECAUCA. Adicionalmente, El Salvador aprobó leyes sobre simplificación y ejecución (Ley sobre la Simplificación de Aduanas de 1999 y la Ley Especial sobre los Delitos de Aduanas del 2001). Además, El Salvador ha sido miembro de la OMC desde 1995, y, aunque El Salvador no es miembro de la Organización Mundial de Aduanas, comenzó su acceso en el 2003.

También existe una autoridad adecuada y coherente entre las instituciones públicas. La ley salvadoreña coloca la autoridad de Aduanas bajo el Ministerio de Hacienda y asigna al Director General de Aduanas la administración de las regulaciones aduanales. Otras funciones de facilitación del comercio tales como la administración de cuotas, reglas de origen y propiedad intelectual se delegan al Ministerio de Economía. La autoridad principal de la imposición del cumplimiento de la ley recae en Policía Nacional Civil (PNC) que maneja todas las acciones criminales relacionadas con el comercio tales como interdicción de narcóticos, bienes falsificados, fraude arancelario, infracciones migratorias, violaciones a los Derechos de Propiedad Intelectual (IPR, por sus siglas en inglés) y corrupción. Los Ministerios de Agricultura y Salud manejan la seguridad alimentaria y asuntos de seguridad relacionados con el comercio.

La ley provee autoridad adecuada para el personal, incluyendo reclutamiento, capacitación y contratación. La ley también incluye estipulaciones de integridad críticas para el personal, tales como el código de conducta por escrito, el cual está disponible al público; prohibición del soborno, incluyendo favores, regalos y otros incentivos; y un ente investigador independiente para hacer cumplir el código de conducta y otras violaciones.

La ley otorga el fundamento legal para el procesamiento eficiente de bienes. La ley salvadoreña exige la transmisión electrónica de todas las declaraciones. De conformidad, las declaraciones electrónicas se consideran documentos legales. Los procedimientos están estandarizados, por escrito y publicados y generalmente están conforme a la Convención de Kyoto sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduanales. Aunque no es una parte contratante del Sistema Armonizado de Clasificación, El Salvador es un usuario del sistema. El acuerdo de valúo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se puso en práctica en el 2002, aunque según los entrevistados, El Salvador retuvo el derecho hasta el 2005 para

valuar ciertos bienes tales como prendas de vestir usadas, zapatos usados, vehículos usados y repuestos usados para vehículos a valores mínimos publicados.

La ley regula efectivamente la seguridad de los bienes en el sistema de comercio al proveer estipulaciones congruentes y efectivas para el manejo de bienes restringidos y estas restricciones se publican en manuales.

Las regulaciones salvadoreñas rigen adecuadamente la comunidad de intermediarios. Los intermediarios son examinados y autorizados y las licencias pueden ser suspendidas por un plazo o revocadas por una causa.

Las leyes salvadoreñas son adecuadas para proteger bienes especiales, tales como los IPR. Las leyes de IPR por lo general cumplen con los requisitos de protección de la OMC. Sin embargo, actualmente no hay protección para la exclusividad de los datos para titulares de patentes, los cuales tendrán que ser agregados para cumplir con los requisitos previstos del CAFTA

La ley provee un proceso de adjudicación sin complicaciones y bien ordenado para los comerciantes que apelan las acciones de Aduanas. El importador tiene derecho a una revisión administrativa de las decisiones de Aduanas con respecto al valúo, clasificación arancelaria, reembolso de impuestos aduanales, admisibilidad y otros asuntos aduanales. Las apelaciones de las decisiones de aduanas generalmente son manejadas administrativamente, pero pueden ser revisadas además al nivel judicial.

2. Asuntos Legales sobre la Facilitación del Comercio que deben abordarse

Aunque el marco jurídico no es un gran impedimento para la facilitación del comercio salvadoreña, El Salvador puede abordar varios asuntos legales específicos para mejorar el flujo de bienes.

El Salvador debería considerar la revisión de las leyes de sanciones aduanales para eliminar la emisión de sanciones por errores del personal administrativo. Actualmente, la ley de aduanas requiere y los funcionarios aduanales administran sanciones por pequeñas infracciones. La sanción de pequeñas faltas conlleva a atrasos innecesarios y a frustración entre los funcionarios aduanales y la comunidad del comercio por igual.

Aduanas debería enmendar los requisitos legales para tener en cuenta resoluciones obligatorias anticipadas. Bajo el CAUCA, los importadores tienen derecho a una opinión sobre su importación y pueden exigirlo por escrito dando ejemplos o especificaciones y cualquier otra información necesaria para una opinión. Aún así, la opinión emitida es únicamente para el producto específico y el uso se hace público únicamente cuando se considera de interés general. La facilitación mejorada del comercio requiere resoluciones obligatorias a fin de que los comerciantes puedan recibir aclaraciones y seguridad en el tratamiento de sus bienes.

Tal como se observó, el CAFTA puede forzar a El Salvador a tratar un número de asuntos legales relacionados con la facilitación del comercio además de resoluciones anticipadas, incluyendo reglas de origen, consignaciones expresas y estándares sanitarios y fitosanitarios. La puesta en práctica legal apropiada de estos requisitos será esencial para la puesta en práctica

administrativa apropiada. La puesta en práctica oportuna debería ayudar a brindar asistencia a los movimientos del comercio.⁹⁴

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Ya que Aduanas es la institución principal de puesta en práctica para facilitar el comercio, es importante que sea administrada, dotada de personal y equipada para lograr el equilibrio apropiado entre facilitación y control. Una administración de Aduanas moderna debería tener capacidad organizativa básica con un liderazgo sólido en administración, equipo confiable y suficiente y personal bien capacitado en un número apropiado con capacidad para ejecutar funciones clave tales como gestión del riesgo, cobro de pagos, procedimientos básicos, inspecciones, cooperación del sector público-privado e integración regional.

De conformidad con los datos recopilados durante la evaluación, la Dirección de Aduanas de El Salvador está bajo el Ministerio de Hacienda e incluye 645 empleados. El desglose general del personal es el siguiente: 94 en supervisión, 409 técnicos, 110 administrativos y 32 en servicios. Los principales sitios de aduanas son San Bartolo, Puerto de Acajutla, Aeropuerto de Comalapa, pasos fronterizos terrestres con Guatemala (La Hachadura, Anguiatú, Las Chinamas y San Cristóbal) y Honduras (El Poy y El Amatillo), puesto interno de Santa Ana y Puerto de La Unión. El personal adicional está estacionado en 16 zonas francas y 12 áreas de impuestos diferidos. También hay personal desplegado en Guatemala, Honduras y Nicaragua para apoyar la transición a la Unión Aduanera.

En general, el servicio de Aduanas salvadoreño han hecho avances significativos a medida que grandes cambios se han puesto en práctica desde el año 2001, cuando el Director General actual ocupó el cargo. La dependencia es ahora una institución dinámica donde la corrupción ha sido contenida en gran parte. Aduanas es más eficiente y está más orientada hacia los clientes. Aduanas utiliza técnicas aduanales modernas para realizar funciones clave. Los procedimientos están estandarizados y conformes a estándares de control de calidad reconocidos internacionalmente. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer, incluyendo mejorar la gestión del riesgo, tratar de resolver asuntos presupuestarios, mejorar la infraestructura y resolver los niveles bajos de dotación de personal.

1. Administración y Operaciones Aduanales en Apoyo de la Facilitación del Comercio

No hace mucho tiempo, el servicio de Aduanas salvadoreño se consideraba una organización corrupta, burocrática e ineficiente. Los procesos eran complicados y sin transparencia y los funcionarios exigían pagos ilegales. Sin embargo, en los últimos años, la administración ha trabajado para crear una organización aduanal moderna que facilitará el comercio al crear una institución más fuerte y procesos sin obstáculos que muevan los bienes hábilmente. Aunque hay una cantidad de asuntos a tratar, también hay un número de factores positivos que se detallan a continuación.

⁹⁴ El Banco Interamericano de Desarrollo está llevando a cabo un estudio que planea la puesta en práctica legal de los países del CAFTA.

Aduanas tiene una estructura moderna de administración y organizativa que incluye las siguientes divisiones: técnica, operaciones, modernización, administración, control de calidad, ejecución, asuntos internacionales, gestión del riesgo y unidad de apoyo al usuario.

Aduanas tiene una visión de administración que busca brindar servicios estandarizados eficientemente, mientras balancea el control con la facilitación; más importante, trabaja para cumplir con esta visión a través de mejoras continuas en todos los procesos. Las prioridades de administración incluyen una competencia e integridad más fuertes del personal, gran mejora tecnológica e integración regional más profunda. La administración creó una división de control de calidad que realiza auditorías internas para garantizar que los procedimientos se estén llevando a cabo adecuadamente. Se informó que el Director General ha logrado reconocimiento por su administración al recibir una calificación de sistemas de administración de calidad de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés) por la puesta en práctica de estándares ISO 9001.

Aduanas ha logrado mejoras en recursos humanos, personal y capacitación. Los empleados de Aduanas están mejor calificados y son más profesionales debido a un número de acciones. Hay una investigación de antecedentes obligatoria, exámenes médicos, acuerdo de confidencialidad y pruebas psicológicas. El personal se recluta por medio de la revisión de sus currículos vitae y el personal técnico requiere un título universitario y tres meses de capacitación en el puesto antes de ser contratado oficialmente. Cuando son contratados, los empleados trabajan bajo un contrato, el cual tiene una revisión anual y una cláusula de renovación que da incentivos para un continuo desempeño de calidad.

Aduanas ha mejorado la integridad de la dependencia. Los esfuerzos de reclutamiento identifican al personal de alta calidad y eliminan a los candidatos indeseables. La capacitación dota un personal con la instrucción ética necesaria. Los carnés de identificación y camisas de uniforme son necesarios para el personal que trabaja con el público. Hay rotación y otros sistemas operativos para disminuir la oportunidad de corrupción.

Los procedimientos de importación están bien racionalizados, particularmente los relativos a otros miembros del CAFTA. Las declaraciones de importación y exportación deben presentarse electrónicamente y hay un sistema con base en Internet para estas presentaciones. Los centros de presentación en los que se paga por el servicio están disponibles varios kilómetros antes de la frontera para permitir que el exportador/importador presente sus documentos electrónicamente por anticipado, aliviando la congestión en la frontera y permitiendo una revisión de análisis del riesgo antes de que lleguen los bienes. El espacio para inspecciones y equipo es generalmente adecuado. Los bienes que no requieren inspección física o documentación se mueven rápidamente después del pago. Como resultado, las tasas de inspección son comparativamente bajas, con el despacho de un alto porcentaje en el sitio. Por ejemplo, en el puerto de Acajutla, el 60 por ciento de los bienes son despachados y el 40 por ciento se mueven en tránsito a zonas francas, bodegas o tránsito internacional. De los bienes despachados en Acajutla, únicamente el 10 por ciento son examinados. Todas estas actividades contribuyen a tiempos cortos de procesamiento y despacho.

La cooperación aduanera regional es excelente. Aduanas está trabajando para integrar las operaciones en toda la región, particularmente con Guatemala, por medio de la Unión Aduanera

(CA-4) con Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los funcionarios aduanales están estacionados en los sitios fronterizos de los países CA-4 para racionalizar las operaciones actuales y en preparación para la unión definitiva. Adicionalmente, El Salvador recibe bien a los funcionarios aduanales que se estacionan en sus sitios.

Los sitios principales de procesamiento de El Salvador—la frontera terrestre de La Hachadura, el Aeropuerto de Comalapa, el Puerto de Acajutla y las instalaciones aduanales internas de San Bartolo—tienen horarios y procedimientos adecuados para brindar servicio a los comerciantes, pero no el personal. Por ejemplo, durante una visita al sitio, el equipo evaluador se dio cuenta de que la frontera terrestre de La Hachadura, que tiene un movimiento de 1,300—1,500 camiones que cruzan la frontera diariamente, está abierta 24 horas al día, siete días a la semana. Este sitio proporciona un sistema de ventanilla única para la declaración y procesamiento del tránsito y en el sitio también se encuentran funcionarios de agricultura, servicio de cuarentena, migración y de la policía. Debido al personal y a las operaciones, el diez por ciento o menos de los camiones son enviados al interior para ser inspeccionados o para el despacho final.

La seguridad de las principales instalaciones aduanales es adecuada en gran parte. Por ejemplo, en La Hachadura, el tráfico está estrechamente controlado y el sitio es uno de los menos congestionados en Centro América.⁹⁵ En consecuencia, el área está libre de merodeadores y parece ser una operación eficiente. El Puerto de Acajutla también parece tener buena seguridad y está custodiada por la policía nacional y hay numerosos puestos de inspección cuando se pasa por el puerto.

El sistema de gestión del riesgo es suficiente, y dentro de la región, es de primer lugar. Este sistema automatizado está disponible 24 horas al día con una línea telefónica especial o por medio de enlace satelital. El sistema asigna al azar un funcionario inspector, lo cual disminuye la oportunidad de corrupción. Las tasas de inspección han disminuido y las tasas de discrepancia han aumentado. Se informa que las tasas de inspección en general actualmente son menos del 20 por ciento y aproximadamente al 20 por ciento de todas las declaraciones se les despacha electrónicamente sin la presentación de documentos.

El Salvador tiene una función de post-verificación que se realiza dentro del Ministerio de Hacienda (una unidad a cargo de auditar todos los asuntos fiscales incluyendo aranceles aduanales). Esta unidad efectúa la post-verificación de transacciones específicas o post-auditorías de transacciones múltiples. Las personas conocedoras de esta área informaron que aproximadamente 750 post-auditorías específicas y múltiples ocurren anualmente. Los hallazgos resultan en una tasa de discrepancia del 70 por ciento. La mayor parte de los problemas parece estar en el área de zonas francas y esquemas de impuestos diferidos debido a controles de inventario deficientes.

Aduanas tiene en funcionamiento un sistema adecuado de tecnología de la información, el cual está basado en ASYCUDA/SIDUNEA++ con algún desarrollo interno. Según los entrevistados, la oficina central de aduanas está conectada con los puestos de aduanas a través de enlaces de comunicaciones satelitales. El sistema de comunicaciones es adecuado y cuenta con líneas de

⁹⁵ Según se informa, hay un plazo de 15 minutos desde el registro de llegada de los camioneros al portón hasta el momento en que deben salir o justificar el tiempo extra que se han quedado o pagar una cuota considerable de estacionamiento.

respaldo si falla el sistema de enlace satelital. El desarrollo interno de módulos incluye el módulo de control de tránsito, que fue instalado en el 2002, y el módulo de control de vehículos usados, el cual tiene una base de datos oficial de valores.

La coordinación de Aduanas con otras dependencias públicas es excelente. En la mayoría de los casos, los funcionarios en las fronteras trabajan en la misma oficina usando un concepto de ventanilla única para procesar la carga comercial. Además, las dependencias están trabajando para integrar los procesos aún más. Por ejemplo, se está desarrollando una interfaz electrónica con el Ministerio de Agricultura.

La cooperación de Aduanas con el sector privado es muy buena. La oficina de Aduanas salvadoreña se ha estado reuniendo con el sector privado durante los últimos siete años bajo los auspicios de la Comisión Intergremial de la Modernización de Aduanas (CIMA). CIMA es el comité más activo y continuo de facilitación del comercio del sector público y privado en la región. Los logros de Aduanas incluyen una serie de sesiones de capacitación con respecto a los nuevos procedimientos y cambios aduanales; información presentada en el sitio Web a través de anuncios y una revista electrónica; divulgación directa al público cuando es necesario a través de la televisión, radio y periódicos; y reuniones programadas regularmente para discutir y resolver asuntos de mutuo interés con partes del sector público y privado. Como resultado de estas acciones, Aduanas se considera como una de las dependencias públicas más receptivas.

2. Asuntos de Administración y Operación de Aduanas que deben abordarse

Los siguientes asuntos proveen una discusión de los mayores desafíos e impedimentos a tratar por las aduanas y para mejorar el flujo de bienes.

Aunque El Salvador tiene un programa avanzado de gestión del riesgo relativo a la región, puede hacer más para mejorar esta función y esta mejora puede tener efectos significativos sobre Aduanas como un todo. El servicio de Aduanas salvadoreño necesita profundizar su entendimiento de su perfil de comercio a fin de que pueda identificar con más exactitud los problemas potenciales y facilitar su control sobre los usuarios que cumplen. Un mejor conocimiento del comercio fomentará una mejor aplicación y más eficiente de los recursos limitados de Aduanas. También Aduanas necesitará mejor equipo y programas de computación para mejorar su función. Los programas de computación actuales son inadecuados para llevar a cabo una gestión del riesgo de más alto nivel. Por ultimo, Aduanas tendrá que profundizar la experiencia y conocimientos de la unidad de gestión del riesgo para poner en práctica el sistema.

El Salvador produce muchos de los recursos que tiene pero enfrenta serios problemas de financiamiento en un número de áreas clave que impiden una mayor reforma. La escasez de financiamiento afecta más considerablemente los niveles de personal y equipo en cuanto a seguridad y análisis de laboratorio. Con respecto al personal, se informó que la dependencia no puede pagar salarios adecuados a todos los empleados. Debido a limitaciones presupuestarias, muchos funcionarios trabajan turnos de 16 horas durante 8 días seguidos por 8 días libres y la dependencia no puede pagar el tiempo extraordinario. Además, se proporciona vivienda únicamente a los funcionarios en sitios en el extranjero; las condiciones de vida en los sitios fronterizos están por debajo de los estándares y con frecuencia carecen de las necesidades básicas. Asuntos de personal sin resolver como estos tienen el potencial de llevar a un

resurgimiento de la corrupción. Con respecto a la seguridad, Aduanas carece de herramientas para la inspección de la calidad para los inspectores y cámaras de seguridad para los sitios clave. El suministro de herramientas y capacitación en técnicas modernas de inspección de carga conllevará a búsquedas más rápidas y menos molestas con mejores resultados. Con respecto al equipo de laboratorio, las visitas al lugar revelaron que Aduanas necesita mejor equipo de laboratorio para su equipo de dos empleados que analizaron 1,374 muestras en el 2003. El equipo de laboratorio actual es anticuado y también se necesitan materiales.

Aunque mucho se ha hecho para racionalizar los procesos de comercio, puede hacerse más. Para las importaciones debería crearse un sistema similar al proceso de exportación racionalizado, el Centro de Trámites de Exportación o CENTREX. Además, siguiendo con la revisión legal con respecto a las sanciones, deberían tenerse mecanismos de procedimiento para eliminar la emisión de sanciones por errores del personal administrativo y para facilitar la presentación de apelaciones. También es importante desarrollar regulaciones y procedimientos para la puesta en práctica en zonas francas a fin de evitar incongruencias en el procesamiento aduanero.

Las aduanas salvadoreñas deben mejorar su tecnología para mejorar el flujo de bienes. Actualmente, no existe la notificación electrónica de parte de Aduanas de que los bienes están despachados (aunque el intermediario puede notificarlo por teléfono). No hay capacidad de manifiesto electrónico, aunque parece que esta función ya se está desarrollando. La integración de los sistemas aduaneros con los vecinos de Honduras y Guatemala también es importante y el trabajo ya se está llevando a cabo con Guatemala. El software del sistema electrónico necesita capacidades adicionales.

El Salvador necesita crear una mayor profundidad de especialización del personal. Además de la unidad de gestión del riesgo hay una división responsable del valor, aranceles, laboratorio y subasta de bienes. Hay algún conocimiento y experiencia dentro de las áreas de valúo para los sectores de la gran industria. Hay una necesidad de mayor capacitación en el área de valúo aduanero, leyes de IPR y detección y verificación del origen. Este es el grupo que asumirá la verificación real de los certificados de origen si esa responsabilidad cambia del Ministerio de Economía al Ministerio de Hacienda. Es necesaria la asistencia o capacitación en el área de valúo y particularmente en el área de criterios de origen, contenido regional y verificación si la función de origen se transfiere a Aduanas.

Aduanas carece actualmente de la capacidad y autoridad sobre las reglas de origen. La administración de las reglas de origen recae principalmente en el Ministerio de Economía. El papel de Aduanas es relativamente secundario. Hay una grave falta de capacidad en la administración de las reglas de origen en todos los niveles: instituciones, procedimientos, dotación de personal y capacitación. Pocas personas de la dependencia de aduanas y del ministerio de economía tienen un conocimiento sustancial o capacitación técnica en los aspectos más fundamentales y de procedimientos de las operaciones de reglas de origen. Los funcionarios salvadoreños tienen poca capacitación o conocimiento de la sustancia y aplicabilidad de los Acuerdos sobre Valúo Aduanero y Reglas de Origen del GATT/OMC, los cuales son esenciales para conducir análisis de reglas de origen. La organización de estas instituciones está deficientemente estructurada para manejar y administrar sus obligaciones de reglas de origen. Será obligatoria una reestructuración de la administración y capacitación en reglas y procesos de verificación.

Los procedimientos actuales con respecto a envíos expresos presentan grandes problemas a los comerciantes. Los procedimientos de entrega directa agilizados técnicamente permiten el procesamiento de algunos paquetes el mismo día. Sin embargo, los atrasos persisten por varias razones: (1) una falta de estandarización y uniformidad en el procesamiento aduanero debido a que no hay regulaciones para la implementación; (2) el sistema operativo aduanero y los archivos de manifiestos electrónicos de las compañías no están enlazados, lo que conduce al uso de copias impresas de los manifiestos que se presentan anticipadamente a la llegada para su procesamiento; (3) no hay asignación para agrupar los trámites de bajo valor; y (4) número excesivo de sanciones administrativas por errores menores o admisiones no intencionales. Debe lograrse alguna simplificación y recopilación de las declaraciones y una interfaz electrónica.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Públicas

Aun cuando Aduanas es la institución de implementación más importante para el movimiento de bienes, un sistema de comercio eficiente depende de un proceso interdependiente que incluya a otras instituciones del sector público relacionadas con el comercio y a los usuarios del sistema mismo. La capacidad y desempeño de Aduanas pueden resultar en costos (o ahorros) significativos para el sistema comercial, y su participación activa redundará en una facilitación comercial optimizada.

Las instituciones públicas más importantes involucradas en la facilitación del comercio comprenden: al Banco Central; Ministerios de Agricultura, Salud y Economía; PNC; OIRSA (Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria), la entidad regional de normas; y a CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), El Concejo Nacional de Normas. Cada una de estas instituciones juega un papel en el sistema comercial y cada uno tiene un impacto significativo en los costos de transacción comercial.

Aun cuando deben eliminarse muchos procesos burocráticos a fin de reducir costos y retrasos, hay operaciones que pueden servir de modelo de “mejores prácticas” regionales. Por ejemplo, CENTREX provee un modelo de ventanilla única para las exportaciones. Así mismo, CONACYT proporciona un servicio esencial al asistir al sector privado en la adopción de normas internacionales. El importante apoyo brindado por las instituciones del sector público salvadoreño incluye la simplificación de los procesos de importación, mayores esfuerzos de modernización, alianzas entre instituciones del sector público para agilizar el proceso comercial, las alianzas entre el sector privado y público para resolver problemas y la reforma de los fondos de cuotas de usuario.

a. CENTREX

El concepto de CENTREX, como un centro de procesamiento de ventanilla única para las exportaciones, se inició en 1977 bajo la administración del Ministerio de Economía. Sin embargo, de acuerdo con los entrevistados, no fue sino hasta su traspaso al Banco Central en 1999 que se le agregaron ciertas características extra tales como el acceso al Internet, enlaces con el sistema de procesamiento de Aduanas, y actualmente, la conexión con el sistema de Aduanas de Guatemala, que lo convirtieron en una infraestructura de procesamiento de las exportaciones moderno, costo efectivo, facilitador y eficiente. El total de aproximadamente 12,000

exportaciones al mes, se procesan a través de este sistema. El único permiso de exportación necesario es respecto a los alimentos procesados, agricultura, y productos vegetales.

1. Operaciones de CENTREX en Apoyo de la Facilitación del Comercio

CENTREX constituye en general un modelo positivo para El Salvador y la región. Mediante su creación se eliminaron demoras largas e innecesarias creadas por las visitas múltiples a varias instituciones. Algunos aspectos relevantes del sistema incluyen las siguientes:

- ♦ CENTREX consolida todas las autorizaciones necesarias entre las diferentes instituciones en una sola. Por ejemplo, al exportar productos agrícolas, CENTREX produce la autorización requerida en línea. El sistema controla también la cantidad y verificación de la compañía, así como la autorización de la mercadería sujeta a cuotas extranjeras.
- ♦ CENTREX posee una interfase directa. Toda compañía registrada con el estado como una compañía exportadora legalmente constituida puede abrir una cuenta con CENTREX. Luego el exportador transmite los datos necesarios a CENTREX, el cual alerta al exportador respecto a cualquier otro requisito de cualquier otra institución.
- ♦ CENTREX ha acortado el tiempo requerido para el proceso de revisión de las exportaciones de lo que antes tomaba días a únicamente unos minutos. El tiempo de respuesta de esta institución es de 1 a 2 minutos únicamente, lo que implica que el procesamiento completo toma 5 minutos. Una vez finalizado, la transmisión se pasa electrónicamente a Aduanas.

CENTREX es un ejemplo del uso apropiado de las cuotas cobradas a usuarios. El sistema logra financiar gran parte de sus propias operaciones. Mediante una cuota de procesamiento de \$4, auto financian el 70 por ciento de los gastos de personal de CENTREX (12 personas) y sus operaciones confiables. Los usuarios están contentos de pagar esta cuota debido a que se sienten complacidos con el servicio.

2. Asuntos de CENTREX que deben abordarse

Aun cuando CENTREX constituye una historia positiva, debe desarrollarse y expandirse más ampliamente, incluyendo el siguiente proyecto. El Ministerio de Economía ha autorizado a CENTREX para que expanda su sistema a manera de incluir las importaciones, las cuales suman aproximadamente 33,000 transacciones por mes. El sistema proveerá un vínculo con las instituciones fronterizas. Se ha establecido los primeros meses del 2005 para la implementación de la primera fase. La experiencia y éxito comprobado de CENTREX en las operaciones de exportación, hace pensar que puede ser el conducto lógico de ventanilla única para procesar las importaciones, pese a que estas últimas conllevan un proceso más complicado.

b. Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura (Agricultura) juega un papel primordial en la facilitación del comercio. Aun cuando se ha logrado progreso y que la comunidad comercial ve en la institución a un socio útil, debe hacerse más a fin de simplificar y automatizar los procedimientos, y unificar las funciones con las de otras instituciones y mejorar la calidad de su personal técnico.

Agricultura supervisa y vela por que se cumplan los requisitos sanitarios y fitosanitarios (SPS por sus siglas en inglés) en lo que respecta a la importación y exportación de productos vegetales y animales sin procesar. Esta función incluye la inspección y certificación de todas las instalaciones extranjeras que exportan estos productos hacia El Salvador y la emisión de los permisos de importación para cada embarque aplicable. Además, Agricultura provee las certificaciones de exportación para los productos salvadoreños según lo requerido por el país receptor. De conformidad con la información compilada durante la evaluación, el Ministerio de Agricultura tiene aproximadamente 32 miembros de su personal asignados a las fronteras aéreas, marítimas y terrestres, quienes están encargados de realizar las inspecciones a fin de asegurar que los productos están libres de enfermedades y plagas.

1. Operaciones del Ministerio de Agricultura en Apoyo de la Facilitación del Comercio.

Agricultura ha dado una serie de pasos positivos, incluyendo los siguientes:

- ♦ Agricultura esta automatizando el proceso. En un futuro cercano la mayor parte de los permisos se podrán entregar electrónicamente y las autorizaciones serán transmitidas al sistema operativo de Aduanas. Esto reducirá significativamente el tiempo de procesamiento.
- ♦ El proceso de certificación de las exportaciones es eficiente, aun cuando todavía es manual, y está incorporado al centro de procesamiento de una ventanilla de CENTREX al tener al los funcionarios de Agricultura en el sitio.
- ♦ Aparentemente, la corrupción esta bajo control generalmente hablando. Agricultura esta haciendo un esfuerzo sincero por eliminar la corrupción al estimular a la comunidad comercial a que informe acerca de solicitudes de soborno y responder e investigar rápidamente los informes de corrupción.
- ♦ Son contadas las demoras en las fronteras causadas por análisis de laboratorio. Agricultura emplea cierta gestión de riesgo en el proceso de inspección, lo que conlleva a menos inspecciones pero más enfocadas. Si se necesita un análisis de laboratorio, el equipo de laboratorio para análisis de rutina esta disponible en los puntos fronterizos y únicamente se envían al laboratorio central de San Salvador los casos especiales. Se nos informó que los análisis del laboratorio central demora los bienes entre 2 a 3 días.
- ♦ El nivel de capacitación del personal de Agricultura es generalmente adecuado. De acuerdo con las entrevistas y las visitas al sitio, los inspectores de campo reciben capacitación adicional una o dos veces al año parte del cual es proporcionado por OIRSA (Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria), IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).
- ♦ Las relaciones con la comunidad de comercio son buenas, y las quejas y preocupaciones se ventilan efectivamente. Agricultura es miembro de CIMA, el grupo del sector público-privado que esta trabajando en la modernización de Aduanas y otras instituciones públicas.

2. Asuntos del Ministerio de Agricultura que deben Abordarse

El Ministerio de Agricultura juega un papel preponderante en la facilitación del comercio debido a que un gran porcentaje de la agricultura es parte del comercio de El Salvador. El refinamiento posterior en áreas como las siguientes tendrá un impacto significativo en los costos:

- ♦ Los individuos y empresas que utilizan el sistema informaron que el proceso actual para obtener permisos de importación es demasiado engorroso. Los permisos se pueden obtener únicamente en las oficinas Centrales del Ministerio de Agricultura ubicadas en San Salvador, mediante la entrega de documentos llevados personalmente. Se debe pagar por adelantado la cantidad de \$6 y la autorización tarda entre 5 a 20 minutos.
- ♦ Se debe reformar el acceso del Ministerio de Agricultura a las cuotas pagadas por los usuarios. De acuerdo con los entrevistados, las cuotas recolectadas por estos servicios se dedican a los 15 empleados de la unidad y a gastos operativos. Sin embargo, debido al proceso largo y burocrático que se requiere para comprometer estos fondos, gran parte de lo cobrado se revierte a tesorería general. Por ende, resulta necesario agilizar este proceso de manera que Agricultura pueda utilizar estas cuotas para implementar las estrategias de modernización necesarias.
- ♦ Así mismo se necesita un sistema de personal amplio a fin de ayudar a Agricultura a lograr las normas de inspección SPS internacionales establecidas. Aun cuando Agricultura se dice esta preparando un plan para mejorar la calificación, reclutamiento, y normas de desempeño de los inspectores, necesita asistencia técnica para desarrollar un sistema de personal global.
- ♦ La institución debe integrar todos los aspectos de su proceso de importación y exportación, incluyendo a los laboratorios, dentro de un sistema operativo electrónico y moderno, vinculado con todas las demás instituciones que regulan el proceso de importación y exportación, con miras a ejercer un control apropiado necesario para salvaguardar a los ciudadanos, al mismo tiempo que facilita el comercio. Esta reforma debe incluir un sistema mejorado de gestión de riesgos.

Se deben armonizar las leyes y requisitos SPS en Centroamérica. Aun cuando las leyes entre los cinco países centroamericanos están mayormente estandarizadas, los procedimientos y requisitos de implementación varían significativamente. Los embarcadores de la región registraron este punto como de gran prioridad. No obstante que varios comités han estado trabajando por muchos años en la estandarización de procedimientos, este esfuerzo ha sido infructuoso. Entre la muchas razones se incluye el número limitado de especialistas SPS calificados en cada país, capaces de trabajar en el proyecto, falta de voluntad política para lograr la tarea debido al deseo de utilizar los asuntos de SPS para otorgar protección infundada a productores nacionales, y la falta de continuidad del personal y de las políticas al nivel ejecutivo para el logro de esta meta de largo plazo en una manera consistente. La presión externa será un elemento necesario para que avance este tema.

c. OIRSA

OIRSA es una organización regional centroamericana instituida hace más de 50 años con el objeto de asistir a los ministerios de agricultura y ganadería nacionales en la implementación de controles SPF efectivos. Su función varía dependiendo de las necesidades del país individual. La investigación realizada por toda la región reveló que aunque en Guatemala y Honduras, OIRSA conduce todos los servicios de inspección fronteriza, en El Salvador, 20 inspectores designados a la frontera únicamente desempeñan tareas de cuarentena y fumigación según les sea ordenado por el inspector nacional de agricultura.

1. Operaciones de OIRSA en Apoyo de la Facilitación del Comercio

OIRSA juega un papel positivo en la facilitación del comercio, empero, sus acciones deben ser complementadas—

- ◆ Además de las tareas de inspección, la institución provee asistencia técnica y capacitación al personal de Agricultura y a los productores. Así mismo, asiste a Agricultura en el desarrollo de perfiles de riesgo y en la preparación de programas y campañas para el control y/o erradicación de plagas. OIRSA opera también un laboratorio especializado para el análisis de pesticidas en El Salvador que utilizan los productores y el Ministerio de Agricultura.
- ◆ Las cuotas de usuario de OIRSA resultan razonables y se reinvierten en su función principal. Los cargos por servicios de cuarentena varían dependiendo del producto. De acuerdo con los entrevistados, OIRSA cobra alrededor de 10 centavos por cada 100 libras de fumigación de granos importados a través de Acajutla y de \$20 a \$40 por cada furgón cargado de productos en la frontera terrestre. Aproximadamente un 60 por ciento de estas cuotas se utilizan para financiar las operaciones de inspección en El Salvador y el otro del 40 por ciento se dedican a proyectos y programas de asistencia técnica dentro del país.
- ◆ Esta dependencia constituye un socio de trabajo valioso y efectivo para el Ministerio de Agricultura de El Salvador, además de desempeñar servicios esenciales para los productores y exportadores.

2. Asuntos Operacionales de OIRSA que deben Abordarse

La sub utilización de OIRSA es su problema más crítico para seguir adelante. La institución es un buen ejemplo de cooperación regional y trata con problemas reconociblemente sensibles, pero necesita ser más efectiva. Su función se puede fortalecer a fin de ayudar aun más en la armonización y estandarización regional. Por ejemplo, OIRSA puede jugar un papel de liderazgo en el desarrollo de un sistema de gestión de riesgos al nivel regional para los productos agrícolas.

d. Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Salud) es la entidad responsable del control y seguridad de todos los alimentos procesados y farmacéuticos comercializados en el mercado local, ya sean producidos internamente, importados, o exportados. La Unidad de Salud que tiene que ver con el comercio consiste de un equipo de 35-miembros: 25 laboran en el laboratorio y

los diez restantes trabajan en la administración de registros y permisos. Los alimentos procesados importados y exportados así como los productos farmacéuticos pasan por el examen del Ministerio de Salud y su respectivo registro antes de ingresar o salir de El Salvador. El Departamento de Salud Ambiental (DSA) debe aprobar las condiciones sanitarias en la planta procesadora además de analizar el producto para exportación.

3. Las Acciones del Ministerio de Salud en Apoyo de la Facilitación del Comercio

Aun cuando esta institución generalmente se encuentra ante una necesidad seria de atención, el ministerio conduce unas cuantas actividades en apoyo de la facilitación del comercio—

- ♦ De acuerdo con la información recolectada durante la evaluación, el registro de productos no es tan caro. Las cuotas de registro son de \$35.00, más unos \$100 a \$150 para los análisis de laboratorio.
- ♦ En un futuro cercano se podrá pagar estas cuotas en el sitio al momento del registro.

4. Asuntos del Ministerio de Salud que deben Abordarse

El Ministerio de Salud es el menos progresivo y moderno entre todas las instituciones en las fronteras, y hay poco de positivo que decir acerca de su función. Entre los asuntos que merecen ser abordados están los siguientes:

- ♦ Los procesos del Ministerio de Salud se deben agilizar a fin de reducir las demoras. Aun cuando la institución esta realizando un estudio acerca de cómo agilizar sus procedimientos, no parece que exista un impulso real para lograr esta meta ni un entendimiento acerca de la necesidad de vincularse electrónicamente con sus usuarios o demás instituciones fronterizas para agilizar el proceso. Primero, se deben ofrecer permisos de carácter general que cubran un período extenso de tiempo (o sea anuales). Actualmente, se requieren permisos para cada importación. Segundo, se debe implementar un sistema general automatizado con interfase electrónica con el comercio para la presentación de solicitudes de permisos y registros.
- ♦ Salud debe mejorar la rapidez y calidad de sus servicios. Se registraron quejas respecto a solicitudes rechazadas por errores insignificantes y de la inconsistencia entre el mismo personal de decisión.
- ♦ Resulta necesario desarrollar una sociedad efectiva con el sector privado como parte de toda estrategia de modernización. A diferencia de Agricultura y Aduanas, la participación de la comunidad de comercio en los esfuerzos de modernización del Ministerio de Salud parece ser mínimo. No se perciben como socios en la facilitación del comercio, y Salud se reúne con los comerciantes únicamente cuando existe un problema que se debe resolver.
- ♦ Es necesario reformar el acceso a las cuotas de servicios de salud. Al igual que lo acontecido en Agricultura con sus cuotas a usuarios, debido a los procedimientos largos y burocráticos para aprobar los gastos de los fondos de cuotas de usuarios, el dinero cobrado a menudo regresa a la Tesorería General. Esta desviación de fondos impide los esfuerzos de modernización.

- ♦ Los servicios de laboratorio necesitan mejorarse. el laboratorio no esta certificado para realizar el análisis de todos los productos. El Ministerio de Salud esta trabajando con CONACYT para lograr su plena acreditación. Además se debe mejorar la capacitación técnica y el equipo. Para los productos que requieren un análisis más complejo, tales como para los productos de ingeniería genética, los analistas requieren mayor capacitación. Así mismo, se necesita un equipo más moderno para eliminar la necesidad actual de re analizar productos debido a hallazgos erróneos en el primer intento. A menudo, cuando esto ocurre con productos de los Estados Unidos, el representante local del USDA debe intervenir en nombre del importador para resolver el impase satisfactoriamente.

e. Aplicación de la Ley

La autoridad de seguridad primaria de El Salvador recae en la Policía Nacional Civil (PNC), y Aduanas no posee autoridad de aplicación de la ley sobre el flujo de bienes, personas o dinero. La Policía Financiera (PF) la cual es una unidad dentro de la PNC, maneja las actividades relacionadas con el comercio dentro de las actividades de aplicación de la ley en El Salvador, incluyendo las violaciones penales a la ley de aduanas. Esta unidad esta presente en las fronteras cuando Aduanas realiza sus inspecciones, pero no participa ni inicia una inspección a menos que considere que se esta violando la ley. Además de estar presentes en la frontera, la PF mantiene puntos de inspecciones a lo largo de las carreteras, donde tienen la autoridad de detener furgones con bienes y revisar documentos incluso de carga en tránsito. Esta misma autoridad les permite además detener, arrestar, investigar y conducir vigilancias. También cubre ciertas áreas fronterizas designadas como puntos ciegos que se supone son las rutas utilizadas por los contrabandistas. La sección antidroga de la policía maneja todo lo relacionado con narcóticos. El Salvador es un país de tránsito de narcóticos. La cocaína y la heroína son las dos drogas de mayor tránsito por el país. Los canales más importantes son la Carreteras Panamericana y la Litoral además de los vuelos comerciales.

1. Operaciones de Aplicación de la Ley en Apoyo a la Facilitación del Comercio

La PNC juega un papel primordial en la facilitación del comercio y sus actividades producen resultados directos para la facilitación del comercio—

- ♦ Se reportó que la PNC posee fuerzas y operaciones adecuadas para contrarrestar el movimiento de bienes ilegales. La PF tiene 7 unidades y un total de 863 oficiales. Guatemala por el contrario solo tiene 117 oficiales asignados a estas tareas.
- ♦ El Salvador ayuda a mantener el control por los puntos de control a lo largo de las carreteras más importantes. La policía también ayuda a cubrir ciertas áreas fronterizas designadas como puntos ciegos que se consideran son las rutas utilizadas por los contrabandistas. Durante las paradas, la policía verifica la entrada ilegal de mercadería y personas, investiga las violaciones a la ley de Derechos de Propiedad Intelectual y verifica que los bienes en tránsito tengan las autorizaciones y facturas correspondientes. La PF puede romper los sellos de aduanas cuando los bienes transitan con marchamos, pero deben notificar a Aduanas para que remarchamen los bienes. La PF esta capacitada para llevar a cabo requisas en embarcaciones y aviones.

- ♦ Dentro de la PF, hay una unidad encargada de manejar los servicios de análisis de inteligencia y riesgo y de intercambiar información con Aduanas y Agricultura. De acuerdo con la información recolectada durante la evaluación, esta unidad ha identificado a 56 áreas fronterizas verdes, 3 de las cuales constituyen áreas altamente vulnerables para el contrabando. La Brigada contra el Contrabando compuesta por 40 oficiales, es la Unidad de la PF dedicada al patrullaje de estas áreas. Prontamente se va a redoblar esta cantidad de oficiales debido a las continuas quejas de la comunidad empresarial del contrabando de artículos tales como el queso.
- ♦ Las acciones de la ley y el orden han arrojado resultados mezclados. En el 2003, la PF refirió a la Fiscalía General de la República 463 casos de fraude y 28 casos de Delitos contra los Derechos de Propiedad Intelectual. De acuerdo con los entrevistados, ninguno resultó en prisión para los infractores debido a que la ley de Aduanas actual permite que los acusados paguen los ingresos perdidos, más el 300 por ciento, antes de la imposición de la sentencia, para resolver los casos. En el 2003, los agentes de la ley y el orden asistieron a las autoridades de los Estados Unidos en casos que llevaron a la acusación de seis traficantes extranjeros importantes, y la PNC aumentó los decomisos de heroína. El Departamento de Estado de los EEUU sentenció que “los esfuerzos de la aplicación de la ley en el 2003 fueron adecuados, dadas las limitaciones de recursos y deficiencias legales, y en algunas áreas se vio una mejora respecto a años anteriores.”
- ♦ La PF trabaja con la comunidad empresarial. La FP esta representada en CIMA, el grupo del sector público y privado para la modernización del Aduanas. Esta división ha desarrollado también una buena alianza con el comercio al solicitar información respecto a esquemas de contrabando. Sin embargo, el asunto trascendental dentro de Centroamérica sigue siendo la seguridad del transporte, aunque el problema es menos prevalectante en El Salvador.
- ♦ La cooperación regional no esta generalizada, pero esta mejorando. En el 2003, se estableció en El Salvador una oficina regional de la Organización de Policía Criminal Internacional.
- ♦ Los bienes prohibidos o restringidos, y que requieren permisos de otras entidades se controlan a través de Aduanas u otras instituciones que están en el sitio o que emiten permisos. Las armas están bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa y requieren permisos.
- ♦ El gobierno reconoce sus deficiencias en la aplicación de la ley de Derechos de Propiedad Intelectual y esta tomando los pasos necesarios para mejorar su desempeño. Se creó un departamento especial de Delitos contra la Propiedad Privada y Propiedad Intelectual dentro de la Fiscalía General de la República con cinco fiscales asignados para trabajar exclusivamente en delitos de Propiedad Intelectual. Además se creó una unidad especial en la PNC para investigar los delitos contra los Derechos de Propiedad Intelectual y localizar y decomisar los materiales infractores y llevar a cabo las investigaciones pertinentes. El equipo de evaluación averiguó que el número de redadas realizadas por esta unidad esta aumentando lentamente, por ejemplo, de 120 en el año 2001 a 136 en el año 2002. El año pasado la PNC envió 28 casos de Delitos contra la Propiedad

Intelectual a la Fiscalía General para su acción. Sin embargo, ninguno resultó en sanciones significativas o condenas para los infractores.

- ♦ Los Estados Unidos ha estado apoyando activamente los esfuerzos salvadoreños contra el narcotráfico. Los EEUU ha aportado la cantidad aproximada de \$32 millones en equipo no letal y capacitación desde 1992 a través del Programa Internacional de Capacitación en Investigación Criminal. . Además los EEUU ha aportado financiamiento para apoyo operativo, un escaneador móvil de iones, equipo esencial para la policía fronteriza. Otros proyectos financiados por los EE.UU. incluyen la capacitación en seguridad aeroportuaria, lavado de dinero, operaciones de abordaje marítimo y medidas contra las maras; los oficiales de la Agencia Anti Drogas de los EE.UU. trabajan muy estrechamente con la policía anti narcóticos.
- ♦ La División anti narcóticos ha sido entrenada para examinar contenedores y furgones y en las técnicas de entrevista e interrogatorio. La División Anti Narcóticos esta equipada con las herramientas básicas de examen como densímetros, espejos y sondas.

2. Asuntos de la Aplicación de la Ley que deben abordarse

Tristemente, la seguridad sigue siendo el problema primordial para la facilitación del comercio en Centroamérica y especialmente en El Salvador. Los siguientes temas merecen atención prioritaria:

- ♦ La seguridad constituye un problema que debe ser abordado en una base regional y todas las unidades nacionales de la PNC han sido instruidas por el gobierno para que trabajen con sus contrapartes en el área centroamericana en el desarrollo de un plan estratégico regional con miras a fortalecer la seguridad del transporte para el mes de diciembre del 2004. El primer elemento será el intercambio de información entre los países. Esta parte necesita reforzarse.
- ♦ La base de datos de la PNC debe ampliarse a manera de enfocar mejor los esfuerzos de campo y enlazar electrónicamente a las oficinas de campo con otros servicios de inteligencia.
- ♦ Aun cuando los oficiales reciben capacitación básica en la Academia de la PNC, se necesita más formación para los casos complicados de Aduanas y de Asociaciones Ilícitas. Adicionalmente, se necesita más capacitación en la conducción de operaciones encubiertas y de vigilancia. Otras prioridades de capacitación incluyen el examen de furgones y contenedores, técnicas de entrevista e interrogatorio y el equipamiento de más oficiales con herramientas básicas de inspección, incluyendo los densímetros, espejos y sondas.
- ♦ Aun cuando han mejorado los esfuerzos de integridad, se dice que la corrupción en la frontera entre la PNC y los criminales todavía ocurre. Los esfuerzos por eliminar estas actividades resultan críticos.
- ♦ El Salvador debe hacer ciertos cambios significativos en la manera como aplica y protege los derechos de Propiedad Intelectual a fin de cumplir con CAFTA. Respecto al material infractor de los derechos de autor y marcas que intente ingresar o salir del país, el punto

de interdicción y aplicación de la ley debe llevarse hasta la frontera. Esto requerirá el acceso al Registro de Propiedad Intelectual para tanto Aduanas como la PNC así como capacitación, de preferencia por instituciones tales como la Coalición Contra el Contrabando, la Alianza de Empresas de Software (BSA por sus siglas en inglés) y la Alianza Internacional de Propiedad Intelectual, en la detección del material infractor. Esta capacitación debe llegar a todos los países de la región.

- ♦ En el caso de Violaciones a la Propiedad Intelectual, los procesos judiciales largos y la corrupción dentro del Poder Judicial a menudo requieren que el dueño de la marca o autor llegue a un acuerdo informal con el infractor.

f. CONACYT

CONACYT asiste al gobierno y la comunidad comercial en el desarrollo e implementación de normas industriales internacionales. Los empresarios de diversos sectores económicos, así como representantes del gobierno y universidades fungen en sus juntas de directores, presidido por el Ministerio de Economía.

1. Operaciones de CONACYT en Apoyo a la Facilitación del Comercio

CONACYT asiste la facilitación del comercio mediante la siguiente actividad. El papel de la Agencia incluye la acreditación de laboratorios, la formulación o revisión de normas de operación a fin de asegurar el cumplimiento con las normas internacionales, la capacitación de personal tanto privado como público en la aplicación de estas normas en sus áreas de trabajo, y la compilación de las normas internacionales actuales en su bases de datos, además de informar al sector comercial acerca de su existencia y de la necesidad de cumplir con estas normas.

2. Asuntos de CONACYT que deben abordarse

CONACYT podría asistir más la facilitación del comercio mediante las siguientes actividades:

- ♦ CONACYT es un jugador importante en la armonización regional de procedimientos y necesita fortalecerse a fin de funcionar en este papel.
- ♦ El sector comercial salvadoreño sufre por la falta de información por parte de las instituciones públicas de los EE.UU. respecto a cuáles normas de productos e industriales deben cumplir para poder competir en el mercado estadounidense. CONACYT puede ser instrumental en este aspecto.
- ♦ En El Salvador se necesita un programa nacional amplio de control de calidad para asegurarle a los productores el ingreso sin problemas al mercado internacional.
- ♦ CONACYT es la entidad estatal lógica para desarrollar e implementar este proyecto.

2. Privado

La facilitación del comercio es una prioridad alta para el sector privado de El Salvador. El espíritu empresarial y laborioso de los salvadoreños desde los importadores a exportadores a proveedores de transporte a agentes de aduanas, es pujante y evidente. El sector empresarial es

agresivo en la búsqueda de oportunidades. Las organizaciones empresariales que apoyan a los comerciantes son conocedores, eficientes y costo efectivas en la provisión de servicios esenciales. El número mismo de tales grupos y el alto nivel de promoción que desempeñan son indicativos del alto nivel de evolución de la comunidad empresarial. Las partes han trabajado diligentemente para desarrollar y mantener una asociación de trabajo efectiva en apoyo unos de otros y para participar en el desarrollo y modernización de las políticas y prácticas comerciales en el sector público. Sin embargo, El Salvador necesita mejorar sus destrezas de negocio básicas, tales como las capacidades de tecnología de la información, mantenimiento de registros, conocimiento del idioma inglés y normas de calidad, especialmente en las PYMES.

a. Importadores y Exportadores

Esta última década El Salvador ha progresado significativamente en la reforma de sus políticas reguladoras del comercio y en abrir sus mercados. Sin embargo, el crecimiento sostenido resultante en la economía se ha desacelerado actualmente y los importadores y exportadores están esperanzados en CAFTA para re-energizar sus sectores. Los sectores estatales y privados han hecho un gran esfuerzo, a veces con la asistencia de la comunidad de donantes, para diversificar sus exportaciones, promover los productos salvadoreños en el exterior y preparar al sector para que llene las normas de calidad internacionales necesarias para competir en el mercado global.

El Salvador posee una comunidad comercial relativamente grande y vibrante. Por ejemplo, de acuerdo con las personas conocedoras de la situación, hay 1,500 exportadores registrados en El Salvador, con un total de 700 consistentemente activos. El jugador más grande es el sector textil y de la confección, y también es importadora contribuyendo con aproximadamente 90,000 empleos directos a la economía, que operan en cerca de 150 maquiladoras (plantas de ensamble) y 20 compañías de procesamiento completo. Aun cuando este trabajo representa la mayor parte de la actividad en la zona franca, la mayor parte de las operaciones textiles ocurren en zonas de procesamiento de las exportaciones. Estas últimas gozan de los mismos beneficios que una zona franca pero están ubicadas fuera del territorio de la zona.

1. Esfuerzos de la Comunidad de Importadores/Exportadores en apoyo de la Facilitación del Comercio

Los importadores/exportadores promueven el tema de facilitación del comercio mediante las siguientes actividades:

- ♦ Una red extensiva que apoya a la comunidad de exportadores/importadores. Por ejemplo, la Asociación Salvadoreña de la Industria de la Confección (ASIC) representa aproximadamente a 150 productores en la industria textil y de la confección, la mayoría de las cuales son PYMES y emplean entre 30 a 100 trabajadores.
- ♦ Las asociaciones le proveen servicios claves a la industria. Las asociaciones conducen capacitación industrial en seguridad, auspician programas en la recepción de certificaciones internacionales sobre condiciones laborales y sirven en varias asociaciones comerciales de base amplia, tales como CIMA.

- ♦ Las asociaciones brindan un papel promocional clave en la facilitación del comercio. Por ejemplo, COEXPORT (Corporación de Exportadores de El Salvador), es la principal organización que representa a los exportadores. De acuerdo con los entrevistados, las relaciones de COEXPORT se consideran excelentes con los niveles público y ejecutivos pertinentes del gobierno gestionando en favor de sus 300 miembros que representan todos los tamaños y sectores.
- ♦ El sector agrícola enfrenta desafíos únicos para entrar al mercado de las exportaciones y esta trabajando para superar esos retos. Aunque existe gran deseo por participar en las oportunidades que CAFTA presenta, generalmente la industria no esta bien educada en cuanto a tratados de libre comercio, reglas de origen, y requisitos SPS internacionales, particularmente de los Estados Unidos. Un proyecto actual de USAID esta abordando este tema.
- ♦ Se están dando los pasos para abordar el otro problema importante del largo período de espera (cinco años) para conseguir la aprobación para introducir un nuevo producto agrícola al mercado de los Estados Unidos. El USDA y el Ministerio de Agricultura de El Salvador han acordado trabajar conjuntamente para conducir una evaluación de riesgo de plagas sobre siete nuevos productos. El USDA entrenará a los técnicos del Ministerio de Agricultura en el proceso, fortaleciendo la capacidad de la institución para desempeñar dicho análisis. La meta consiste en crear un centro regional para pruebas de evaluación de riesgos de plagas en El Salvador que venga a reducir significativamente el tiempo de análisis. Además, representantes del Servicio de Inspección de Salud Animal y Vegetal de los Estados Unidos (APHIS por sus siglas en inglés) estarán estacionados dentro de poco en El Salvador para educar y asistir al sector agrícola en el cumplimiento de las normas de USDA .

2. Asuntos de la Comunidad de Importadores/Exportadores que deben abordarse

Los asuntos para este sector importante son en dos niveles: (1) los asuntos preponderantes que enfrenta la comunidad en general, y (2) las dificultades diarias del proceso de tramitación en Aduanas y demás instituciones que impiden la facilitación —

- ♦ Las destrezas técnicas del sector privado deben mejorar (mercadeo, contabilidad, operaciones). Las universidades y el Centro de Capacitación Nacional deben identificar y abordar estas necesidades. Se deben enfatizar las necesidades técnicas del sector de las PYMES; se ha reportado que únicamente un pequeño porcentaje de PYMES posee capacidad en informática.
- ♦ Coordinar e integrar los aproximadamente 20 programas dirigidos a atender a los exportadores. Los exportadores necesitan una ventanilla única para acceder toda la información y servicios disponibles a ellos. Dicha consolidación reduciría la duplicación de esfuerzos, reuniría recursos, identificaría proyectos para un mejor enfoque estratégico, y resultaría en el uso más efectivo de los recursos limitados.
- ♦ Creación de un Sitio Web de información de negocios en donde las muchas organizaciones que representan al sector empresarial alimentarían las actividades y temas que están abordando en la actualidad. El sitio debe ser de fácil acceso para los

importadores y exportadores y la información debe estar segregada por temas de interés. Se podría designar al Ministerio de Economía o a una organización privada como ANEP, para supervisar dicho sitio.

- ♦ Mejorar la calidad de productos mediante el desarrollo de un programa nacional de control de la calidad, bajo los auspicios del sector universitario y de CONACYT.

b. Agentes Aduaneros

Los agentes aduaneros de El Salvador están considerados entre los más profesionales de Centroamérica. El país requiere la utilización de un agente aduanero únicamente para las importaciones desde fuera de Centroamérica. Se ha notificado que Aduanas ha certificado aproximadamente 120 individuos para que desempeñen esta función además de cerca de 600 agentes de aduanas autorizados (AAA por sus siglas en español), que son empleados certificados por aduanas que trabajan para los empresarios y trabajan únicamente para esa compañía en particular.

1. Esfuerzo de los Agentes en apoyo de la Facilitación del Comercio

Los agentes asisten en la facilitación comercial mediante las siguientes actividades:

- ♦ Los AAA son un concepto Centroamericano que se utiliza generalmente dentro de la industria textil y ofrece una alternativa de menor costo que contratar el servicio de un agente aduanero para cada transacción. Aduanas examina a los AAA únicamente en el área del producto específico que exporta e importa la firma para la que trabaja, y el certificado es válido únicamente mientras el individuo en cuestión permanece con esa firma.
- ♦ Los agentes en general poseen estándares profesionales altos. Los aplicantes deben poseer un grado universitario, no tener antecedentes criminales y tener 3 años de experiencia en el campo antes de calificar para tomar el examen administrado por Aduanas. Aduanas renueva las certificaciones cada año y utiliza este mecanismo para revisar el desempeño pasado. De acuerdo con los entrevistados, Aduanas no inició ninguna revocación o suspensión en el 2004. Tanto Aduanas como la comunidad empresarial consideran que los agentes son sumamente profesionales.
- ♦ Los honorarios de los agentes son competitivos comparados con otros países centroamericanos. Sus honorarios varían entre \$35 a \$75 por transacción.
- ♦ Los agentes tienen una organización profesional efectiva. La Asociación de Agentes Aduanales Autorizados (ASODAA), fundada hace 35 años, representa a casi todos los agentes certificados. De acuerdo con las personas familiarizadas con esta organización, la ASODAA examina a su membresía para determinar las necesidades de capacitación y luego trabaja para proveer esa capacitación. La ASODAA es miembro de ASAPRO de Centroamérica y de Estados Unidos, y de asociaciones internacionales de agentes y del Consejo Nacional de la Cultura, o CONAC.

- ♦ La ASODAA es considerada como un socio efectivo en la facilitación y control del comercio internacional. Por ejemplo, ASODAA puede asistir en la formulación de nuevos reglamentos o en su revisión antes de su implementación.
- ♦ La ASODAA abrió ocho centros de servicio en respuesta de una solicitud de Aduanas para facilitar el movimiento de la mercadería dentro de la región centroamericana con el advenimiento de la Unión Aduanera. Aun cuando sus servicios son opcionales, los entrevistados explicaron que el 70 por ciento de los embarcadores que movilizan carga entre El Salvador y Guatemala, aun aquellos que han contratado los servicios de un agente autorizado, procesan y revisan los embarques en estos sitios. Por un costo máximo de \$8.00, el motorista trae los documentos a estos centros justo antes de la frontera en el país exportador. El personal de la ASODAA verifica que la información este completa y que el valor declarado y la clasificación estén correctos, realiza una inspección si cuestiona la descripción, procesa el embarque a través del sistema de aduanas incluyendo la selectividad, y alerta a Aduanas acerca de cualquier actividad sospechosa. Los representantes de las demás entidades fronterizas están presentes también para revisar los permisos. Luego el embarque se transfiere a la oficina de Aduanas en el país receptor para su aceptación y revisión. Aun cuando el sector comercial se opone a este concepto y considera que los agentes se están tomando atribuciones que le competen a Aduanas, este enfoque innovador ha agilizado el proceso en las fronteras y por ende ha reducido la demanda de personal de Aduanas. El hecho que constituye un servicio opcional debe publicitarse continuamente.
- ♦ Otra organización que representa a los agentes de aduanas, los AAA, y otros auxiliares de aduanas es la Asociación de Profesionales de la Función Pública (AFPA), fundada hace tres años, y que ya cuenta con 35 miembros, fue creada con el propósito de abordar asuntos con aduanas desde una perspectiva más amplia y para trabajar hacia el establecimiento de programas de educación superior para personas que desean trabajar en estos campos. El Salvador no posee actualmente ningún programa universitario relacionado con el trabajo de las agencias aduaneras, aun cuando esta operando actualmente un programa de 7 meses en el campo.

2. Asuntos de los Agentes de Aduanas que deben abordarse

Los agentes podrían asistir en la facilitación del comercio mediante la siguiente acción: debe dársele consideración a la idea de permitir que las certificaciones de los AAA sean válidas para ese individuo mientras trabaje en ese mismo sector.

c. Zonas Francas

El Salvador posee 16 zonas francas activas que operan bajo la Ley de Exportaciones y Zonas Francas. Esta ley también regula las zonas de procesamiento de las exportaciones, que son plantas de ensamble o manufactura de propiedad de los operadores ubicados fuera del territorio de la zona pero sujeta a los mismos privilegios. El Ministerio de Economía supervisa a los operadores, y Aduanas esta presente en el sitio para procesar los embarques entrantes y salientes. El operador es al mismo tiempo el urbanizador y administrador de la zona, promueve su negocio, construye los edificios al gusto del cliente, aprueba las solicitudes, y otorga los beneficios al

cliente. El contrato de arrendamiento entre el usuario y el operador generalmente es para 5 a 7 años.

1. Esfuerzos de las Zonas Francas en apoyo de la Facilitación del Comercio

Las Zonas Francas apoyan la facilitación del comercio mediante las siguientes actividades:

- ♦ La seguridad es excelente. Generalmente, las zonas se encuentran bien protegidas tanto físicamente como con personal. Como resultado, hay poco o ningún pillaje.
- ♦ Los costos de los servicios de zona franca son competitivos. Las zonas francas ofrecen infraestructura básica y servicios confiables para la industria.
- ♦ Los operadores de zona franca están bien organizados en la promoción de la facilitación del comercio. Recientemente los operadores formaron una asociación que ahora es miembro de CIMA, un foro efectivo para tratar problemas. También participan en misiones de promoción económica en el exterior.

2. Asuntos de las Zonas Francas que deben abordarse

Las zonas francas pueden mejorar la facilitación del comercio mediante las siguientes actividades: los operadores están preocupados por la desaceleración en la actividad exportadora de la zona y están conscientes que se necesita mayor investigación de mercado para identificar los nichos de mercado en los Estados Unidos, en donde sus servicios serían de beneficio. Concordantemente, se debe desarrollar una campaña de mercadeo estratégica a manera de centrarse en los líderes de la industria estadounidense. Además, es importante brindarles asistencia técnica o capacitación subsidiada a las pequeñas empresas que utilizan la zona para entrenar a sus empleados.

d. Transporte Marítimo y Vial

Debido al tamaño del país a y su puerto, el bien desarrollado mercado de transporte marítimo y de carga en Centro América, enfrenta los problemas más fáciles de superar en El Salvador. Al Puerto de Acajutla llegan cuatro líneas principales de contenedores internacionales además de varios portadores a granel. Como nos fue informado durante la evaluación, en El Salvador operan muchas compañías de transporte pequeñas y medianas además de diez compañías grandes de camiones que operan a lo largo de Centro América.

1. Esfuerzos de los Transportistas Marítimos y Viales en apoyo de la Facilitación al Comercio

Los transportistas asisten en la facilitación del comercio mediante las siguientes actividades:

- ♦ La seguridad entre los transportistas de embarcaciones y carga es adecuada. Los transportistas marítimos mantienen medidas de seguridad adecuadas. Todas las líneas de contenedores conducen capacitaciones para sus empleados e incorporan normas de seguridad tanto internacionales como de los Estados Unidos en todas sus operaciones. Toda actividad sospechosa se informa sin pérdida de tiempo a Aduanas. Los agentes entregan copias en papel de los manifiestos a Aduanas y a las autoridades portuarias de la

Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), debido a que ninguna de las dos instituciones poseen la capacidad de enviar los manifiestos por medios electrónicos. En cuanto a los transportistas de carga, éstos movilizan la carga de alto riesgo mediante convoyes, y parece que los casos de corrupción son mínimos. La mayor parte de los transportistas viales verifican los antecedentes de todos los candidatos antes de ofrecerles empleo.

- ♦ Los agentes de las embarcaciones y de los transportistas de carga gozan en general de buenas relaciones con Aduanas. Los agentes de embarcaciones informan que los problemas se ventilan sin demora y abiertamente. Según se averiguó durante la evaluación, la Asociación de Transporte de Carga, o ASETCA, representa a 70 de los participantes en la industria, la mayor parte de los cuales son compañías de pequeñas a medianas que operan con uno o dos furgones. ASETCA es una organización activa del país y de la región que aborda los problemas con Aduanas efectivamente y con otras instituciones a través de CIMA. Esta trabajando en la educación de motoristas y proveedores y es responsable de emitir tarjetas de identificación para los operadores. Los transportistas salvadoreños cooperan regionalmente a través de la Federación Centroamericana de Transporte de Carga (Fecatrans), cuyos miembros representan a todas las asociaciones de la región. Este grupo coordina los intereses nacionales, promueve la conducta profesional, y facilita el desarrollo de la industria dentro de la región.

2. Asuntos de los Transportistas Marítimos y de Carga que deben abordarse

Los transportistas pueden ayudar en la facilitación del comercio mediante las siguientes medidas:

- ♦ Actualmente la flota de transporte de carga en El Salvador está sobre abastecida y obsoleta. Sin embargo, resulta difícil conseguir crédito para modernizarse debido a que las garantías reales mobiliarias son demasiado altas para las empresas pequeñas. El sobreabastecimiento tiende a perjudicar también a la empresa mediana que carece de las economías de escala de la gran empresa y de los bajos costos de administración de la pequeña empresa que opera un solo furgón.
- ♦ Un problema recurrente tiene que ver con el contratista de los servicios de transporte que no completa toda la documentación o pagos de manera oportuna, y como resultado obliga al transportista a esperar en la frontera convirtiendo al furgón en una bodega temporal gratis. El transportista no recibe compensación alguna por estas demoras debido a que los precios del transporte se basan en carga y distancia recorrida.

e. Almacenes

Los operadores de los cuatro recintos fiscales tienen ubicadas sus instalaciones en San Salvador y proveen suficiente espacio para satisfacer la demanda de la industria a un costo competitivo. De acuerdo con los entrevistados, estas bodegas son de propiedad privada, en donde los clientes pueden almacenar la mercadería importada hasta por el período de un año, y diferir el pago de impuestos y derechos hasta el momento de retirar la mercadería. Los bienes no retirados son prontamente considerados por Aduanas como abandonados y son vendidos en subasta. Existen aproximadamente unos 1,000 usuarios recurrentes de estas instalaciones, quienes almacenan principalmente vehículos automotores, productos de consumo y electrodomésticos.

1. Esfuerzo de los Almacenes en apoyo de la Facilitación del Comercio

Los operadores apoyan al comercio mediante las siguientes medidas:

- ♦ Los operadores tienen buenas relaciones de cooperación con Aduanas. Le proveen a Aduanas espacio de oficina en el sitio así como equipo sin costo en todas sus instalaciones. Los operadores mantienen sistemas de control de inventario automatizado y emiten un informe de actividades mensual para Aduanas. Aun cuando Aduanas no esta conectado al sistema, sus funcionarios tienen acceso ilimitado y conducen un mínimo de dos auditorías al año.
- ♦ La seguridad es adecuada. Las pérdidas y fugas son mínimas, pero los operadores deberían instalar un software de logística de bodegas además del sistema de inventario para aumentar aun más el control y seguridad.
- ♦ La industria esta organizada y trabaja por promover la facilitación del comercio. La Asociación Salvadoreña de Operadores Logísticos y de Almacenadoras, o ASOLA) representa a este grupo en CIMA y ante el gobierno y el sector privado según sea requerido.

2. Asuntos de los Almacenes que deben abordarse

Los operadores pueden apoyar mejor la facilitación del comercio mediante las siguientes acciones:

- ♦ Aun cuando los operadores y Aduanas gozan de una relación única, en la que se consideran más bien socios en la facilitación y control del comercio que fluye a través de los almacenes, la agilización del procedimiento vendría a expeditar el proceso mismo y aliviar los problemas de dotación de personal de Aduanas.
- ♦ Los operadores deben ser sobrellevar la responsabilidad de controlar y reportar con precisión a Aduanas los movimientos a través de las instalaciones, empleando un enfoque de auditoría respecto de la fiscalización. Las pérdidas con el uso de esta metodología serían mínimas debido a que los operadores fijan una garantía para la mercadería almacenada igual al valor de los mismos más los impuestos debidos.

f. Compañías de Transporte Expreso

Actualmente operan en El Salvador ocho compañías de transporte expreso, los cuales representan una industria creciente, pero una también que es poco reconocida por sus servicios al comerciante internacional.

1. Esfuerzos de las Empresas de Transporte Expreso en apoyo de la Facilitación al Comercio

Los embarcadores apoyan la facilitación del comercio mediante la siguiente medida: la industria esta organizada y trabaja por promover la facilitación del comercio a través de GENTE, la Asociación Salvadoreña de Transportistas Expresos. GENTE también aborda sus intereses a través de CIMA.

2. Asuntos de las Empresas de Transporte Expreso que deben abordarse

Existe poca cooperación entre estas empresas de transporte expreso y Aduanas, en parte debido a la estrecha asociación entre la agencia y los agentes de aduanas quienes generalmente se oponen a los intentos por facilitar el procesamiento de los expresos.

E. DINÁMICA SOCIAL

La dinámica social para la facilitación del comercio en El Salvador es bastante positiva generalmente hablando. El Gobierno de la República y el sector privado están participando activamente en una alianza con miras a ampliar y facilitar el comercio en El Salvador. El diálogo se usa efectivamente para resolver cualquier controversia y para establecer las agendas de las instituciones públicas. El optimismo inicial de la empresa privada respecto a que el nuevo gobierno adoptaría una política agresiva en favor de la empresa y buscaría la modernización de las instituciones públicas, y respondería favorablemente a los problemas del sector empresarial, estaban bien fundadas. Las instituciones públicas están luchando por satisfacer estas demandas, algunas con mayor éxito y dirección (Aduanas) que otras. Dentro de este diálogo y cooperación extensa entre las instituciones pertinentes, en lo que todos están de acuerdo es en la meta final aspirada —hacer de El Salvador la economía de mercado más progresiva, moderna, facilitadora, y abierta en la región, y por lo tanto empujar al país hacia su conversión en el centro regional lógico para el comercio y distribución internacionales.

El Gobierno ha tomado varios pasos con miras a expandir las capacidades y oportunidades de su pueblo para participar en el mercado global. Ejemplo de innovación es el establecimiento de la oficina para la promoción de las exportaciones, presidida por la Vice Presidenta de la República, que busca nuevos mercados para los productos salvadoreños mediante la investigación de mercados, publicación de material promocional, y la organización de misiones comerciales.

La comunidad empresarial, independientemente del tamaño de la compañía o del sector a la cual pertenece, posee muchas organizaciones que representan sus intereses ante el Gobierno, les provee de asistencia técnica y les sirve como fuente de información. Generalmente estos grupos sirven bien a sus constituyentes al unirse en una sola voz colectiva y por ende más poderosa para abordar los intereses de la industria, ofrecer servicios profesionales, y aumentar la competitividad de las empresas en el mercado gracias a sus esfuerzos de capacitación e información. Las entrevistas de evaluación arrojaron información respecto a numerosas organizaciones involucradas en este proceso. Unas de las más prominentes entre ellas son La Asociación Salvadoreña de Industriales, (ASI), cuyas 500 compañías miembro representan el 70 por ciento de la producción industrial del país; la Asociación de las MYPES (AMPES); La Cámara de Comercio Salvadoreña, con 2,000 miembros afiliados y con oficinas en otras tres ciudades fuera de San Salvador; y aquellas previamente mencionadas como COEXPORT y ASIC. Aunado a todo esto están los grupos que representan a los sectores que brindan servicios a los empresarios, como los agentes aduaneros, transportistas de carga, transportistas marítimos, y operadores de zonas francas, que están bien organizados e involucrados activamente en la resolución de controversias, en mejorar la calidad del servicio, y en la facilitación del proceso.

La Asociación Nacional de la Empresa Privada, (ANEP) funge como una corporación que representa a 41 de estas organizaciones. Su misión consiste en identificar los obstáculos a la

creación de un clima de negocios efectivo y hacer recomendaciones al poder ejecutivo acerca de cómo resolver estos problemas y promover los negocios en general. Cada año publican un Informe en donde bosquejan sus hallazgos y recomendaciones.

Uno de los comités de mayor éxito en el diálogo entre las instituciones públicas y el sector privado es CIMA, un grupo para la modernización de Aduanas que consiste de 17 grupos del sector privado y 9 instituciones gubernamentales. El propósito de CIMA cuando fue creada hace 7 años y ½, era de modernizar el movimiento de bienes y personas, con miras a crear un ambiente libre de documentos. Al principio, sus esfuerzos se dirigieron a minimizar la intervención de funcionario de Aduanas en una transacción para reducir la oportunidad de conducta corrupta. Como resultado, Aduanas, y en menor grado las demás instituciones, han progresado significativamente hacia un entorno más electrónico que facilite el comercio mientras retiene los controles adecuados, y reduce la corrupción. Los problemas se resuelven a medida que surgen mediante el consenso y existe buena cooperación y consulta entre los miembros del comité. CIMA también auspicia la capacitación del sector público en asuntos relacionados con Aduanas.

La prensa en El Salvador esta abierta a la comunidad empresarial y es diligente en reportar sus problemas y opiniones. La industria textil y de la confección recientemente utilizó uno de los periódicos diarios para informar acerca de las contribuciones de la industria de la maquila a la economía y los beneficios de CAFTA. Aduanas es otro ejemplo del uso efectivo de los medios para publicar su agenda. Su jefe de relaciones públicas tiene contacto directo con la televisión, radio, y los periódicos y cada proyecto que Aduanas considera que debe ser del conocimiento público se le da publicidad a través de conferencias de prensa, entrevistas, visita a los sitios, y presentaciones en vivo en los medios de comunicación.

La corrupción continúa siendo un problema difundido en El Salvador. Aun cuando ha logrado reducirse entre los funcionarios públicos, especialmente en Aduanas, sigue siendo un medio de vida y se permeabiliza en todos los niveles de la sociedad. La solución debe depender de la concientización del público acerca de los costos de la complicidad en estas acciones en perjuicio de de la prosperidad económica del país.

F. RECOMENDACIONES

Aunque muchos temas y recomendaciones incluidas en esta sección ayudarán a reducir los costos de transacciones comerciales, hay algunos asuntos prioritarios que El Salvador debe abordar, tales como los siguientes:

- ♦ Mejorar la Gestión de Riesgos. Recomendamos mejorar la gestión de riesgos como la prioridad más alta, debido a que constituye la piedra angular de la administración de Aduanas moderna. Provee un balance entre las misiones gemelas de Aduanas, de facilitación y control. La gestión de riesgos puede aumentar significativamente la eficiencia y seguridad de los flujos comerciales al permitir a los usuarios que cumplen con la ley utilizar el sistema con menos retrasos y ayudando a Aduanas a encontrar los bienes ilegítimos con más precisión. Según se pudo notar, debería aumentar el número total de inspecciones y al mismo tiempo reducir el costo de transacciones de los comerciantes. Debe aumentar la incidencia de identificación del comercio ilegítimo, y

por ende aumentar la rentabilidad. Estos resultados pueden aumentar el volumen de las exportaciones y mejorar el entorno general de la inversión extranjera. La Evaluación de Riesgos es capaz de transformar a la institución en varios niveles, particularmente en la realineación y reasignación de recursos. Una vez identificados los artículos y/o comerciantes de alto riesgo, la consecuencia natural consiste en reubicar el personal a manera de abordar esas amenazas y utilizar a funcionarios dedicados a la revisión sistemática y periódica de embarques o sectores de bajo riesgo, para garantizar su cumplimiento continuado. Aduanas del GOES ha dado un buen paso inicial con su sistema existente y un programa de USAID puede edificar sobre este primer paso. Unas cuantas intervenciones programáticas enfocadas pueden asistir al GOES, incluyendo la asistencia de corto plazo discutida anteriormente: análisis tecnológico, análisis del sector económico, capacitación y formación en auditoría. Este programa vendría a asistir al GOES con un requisito clave del CAFTA.

- ♦ Agilizar y modernizar los procesos claves de comercio. Esto debe incluir el mejoramiento del profesionalismo y modernización de sector público involucrado en el comercio internacional. El Salvador debe desarrollar un enfoque de oficinas fronterizas unificadas que incluya un verdadero proceso de ventanilla única para las importaciones similar al caso de CENTREX. Entre estas acciones se debe considerar la de revisar la ley de sanciones de Aduanas a fin de eliminar sanciones causadas por errores tipográficos y facilitar la presentación de apelaciones. El Ministerio de Salud debe desarrollar un sistema moderno de registro y procesamiento electrónico de permisos de importación y exportación. Así mismo, deben existir reglamentos y procedimientos de implementación para el desarrollo de zonas francas con el objeto de evitar inconsistencias en el procesamiento de Aduanas. El Salvador debe establecer un programa integrado de capacitación para todas las entidades fronterizas. Los oficiales de campo deben estar entrenados para ejercer sus funciones bajo un enfoque favorable a los negocios de manera que puedan tratar a comerciantes honestos como clientes valiosos quienes merecen recibir un proceso expedito y facilitado.
- ♦ Implementar más cargos al usuario y mejorar el acceso a los fondos de cargos cobrados a usuarios. Recomendamos desarrollar prioritariamente un sistema sólido cuotas de usuario, debido a que las cuotas de usuario constituyen una herramienta esencial pero sub utilizada para aumentar la modernización. Aduanas es una institución de comercio importante, bien administrada pero sub financiada. Las cuotas de usuario podrían tener un impacto significativo. El impacto en el presupuesto puede ser altamente significativo al aplicarlas a los proceso de Aduanas ya que podrían financiar esfuerzos de modernización específicos. Además la mejora en las instituciones de Aduanas y en los procesos (o sea, importaciones, administración ROO, gestión de riesgos) pueden tener un efecto importante sobre la eficiencia de los flujos comerciales. Estos esfuerzos de modernización reducen los costos globales de comercialización y aumentan el atractivo de hacer negocios en el país. El financiamiento de las cuotas apropiadas de usuarios puede ser un elemento de transformación para la institución al asistir en sus esfuerzos de modernización de áreas críticas. El GOES tiene algunas experiencias positivas en esta área. Según informaran funcionarios relevantes, el proceso de exportación agilizado recientemente por CENTREX incluye una cuota de \$4 por transacción. Los empresarios no objetan el pago de esta cuota debido a que es razonable y a que el nuevo proceso

constituye una mejora tangible comparada con la anterior. La asistencia de USAID en esta área es útil y apropiada. El GOES posee poca experticia y experiencia en esta área. Uno o varios expertos idóneos pueden proveer este conocimiento y desarrollar un plan para el GOES. Aunque este no es un requisito de CAFTA en si, se podría estructurar de manera que ayude a financiar los requerimientos de CAFTA.

- ♦ Sostener y mejorar el entorno de seguridad. Resulta crítico mantener las mejoras que se han logrado en el área de seguridad. La PNC debe ver la forma de aumentar sus destrezas en la aplicación de la ley en áreas claves tales como el examen de la carga, vigilancia, y requisas. Además es necesario obtener equipo crítico para mejorar la efectividad de los exámenes de la carga (sondas, densímetros, y escopios de fibra óptica). Deben mejorarse los programas de integridad.
- ♦ Promover la normalización de las estrategias para la Unión Aduanera. Como bien saben los salvadoreños, el país prosperará únicamente mediante una mayor integración. Por lo tanto, debe continuar buscando soluciones integradoras cada vez que sea posible, como por ejemplo, desarrollar un centro regional CACM para la evaluación de riesgos, creando un centro coordinado de información para toda la información relacionada con procedimientos de la Unión Aduanera, y coordinar los análisis de laboratorio para aduanas y agricultura al nivel regional.
- ♦ Mejorar la administración de las reglas de origen e implementar otros requisitos de CAFTA. Recomendamos lo anterior por las siguientes razones. El impacto económico de CAFTA ROO es difícil de calibrar sin un análisis económico más profundo. En cuanto a la administración del ROO de Aduanas, la administración GOES ROO se centrará principalmente en las importaciones. Una mejor capacidad debe producir una administración más capaz que resulte en la identificación de más bienes que están ingresando y que *no* deberían recibir un trato preferencial. El resultado económico de un monitoreo más estrecho de las importaciones puede conllevar a la recolección de más derechos y menos importaciones. Por otra parte, una mejor administración del ROO puede llevar a mayor importación y exportación salvadoreña, al ayudar a los empresarios a sacarle todas las ventajas a los beneficios ofrecidos por CAFTA. La identificación y explotación de nuevos mercados puede tener un impacto económico significativo. Independientemente, es seguro decir que el ROO afectará a El Salvador significativamente, y que es una función crítica que el GOES debe estar preparado a asumir. Una mejor administración del ROO de por si no tendrá un impacto importante en la institución. Sin embargo, el ROO, como ya se expresó, constituye una función crítica y es una parte clave de la especialización que debe ocurrir en una administración de aduanas moderna y bien administrada. El Salvador actualmente posee una baja capacidad de ROO. También tiene una estructura institucional deficiente para la administración del ROO, además de poco conocimiento y experiencia. El GOES debe presentar instrucciones claras y otorgarle una autoridad sin ambigüedades a Aduanas para el manejo del ROO. De otorgarse esta autoridad, USAID–El Salvador puede asistir al GOES a través de algunas intervenciones programáticas enfocadas, tales como el desarrollo de un plan administrativo y capacitación especializada. Este programa podría asistir al GOES con un requisito clave del CAFTA.

XII. FLUJO DE PERSONAS

A. INTRODUCCIÓN

En general, las leyes salvadoreñas y las instituciones privadas apoyan el flujo de personas por motivos de comercio. Sin embargo, El Salvador podría hacer más para modernizar su administración de visitantes altamente calificados que buscan quedarse por un plazo largo de tiempo y también podría hacer más para contrarrestar los flujos ilegales. El problema de los flujos ilegales de personas sigue siendo significativo. Las fronteras entre El Salvador con Guatemala y Honduras son largas y porosas. El Salvador sirve como país clave de origen y tránsito para la inmigración ilegal hacia los Estados Unidos. El riesgo de secuestro se encuentra en un nivel moderado pero raras veces afecta a los extranjeros.

En esta sección analizaremos las limitaciones legales, institucionales y operacionales que impiden el flujo de personas con fines comerciales. Primeramente, nuestro análisis se centra en el marco jurídico para las visitas por razones de negocio. Segundo, consideramos los asuntos institucionales relacionados con el flujo de personas. Tercero, revisamos otras instituciones claves involucradas en la facilitación, tales como la policía. Por último, identificamos las recomendaciones principales para facilitar el flujo de personas con fines comerciales en El Salvador.

E. MARCO JURÍDICO

En general, las leyes y reglamentos no son engorrosos para los que viajan como turistas temporales o para fines comerciales.

La ley no requiere que los visitantes de los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, México y los países CAFTA tengan una visa para visitar El Salvador.

Respecto a la armonización regional, los requisitos del CA-4 reflejan un progreso firme en el área de inmigración. Estos nuevos requisitos permiten a los miembros del CA-4 viajar libremente sin pasaporte y muy pronto permitirá a todos los viajeros internacionales movilizarse dentro del CA-4 con un solo chequeo de inmigración en el punto de entrada.

F. INSTITUCIÓN EJECUTORA

En general en la Dirección de Inmigración, que es la Institución ejecutora más importante, posee una misión clara y está dotada de personal y equipo adecuado.

1. Operaciones de Inmigración en Apoyo de la Facilitación del Comercio

La Dirección de Inmigración ayuda la facilitación del comercio mediante las siguientes medidas:

- ♦ Los funcionarios están instalados en las fronteras, puertos y aeropuertos. Poseen equipo moderno para el manejo eficiente y seguro del flujo de personas, incluyendo la tecnología para la lectura de pasaportes.

- ♦ Las oficinas centrales están conectadas electrónicamente con las fronteras. En caso de problema, los registros se investigan electrónicamente.
- ♦ Las regulaciones requieren el pago de un cargo por visa al momento de arribar al país y un impuesto de aeropuerto al momento de partir, pero las cuotas son nominales, \$10 y \$27, respectivamente. Las aerolíneas cobran estos impuestos. Aparentemente estas medidas no resultan en casos de corrupción en estos sitios y tampoco hubo quejas acerca de los funcionarios de inmigración en las fronteras.
- ♦ Los funcionarios de inmigración salvadoreños utilizan las listas de los más buscados de Interpol, las Naciones Unidas, Los Estados Unidos, y demás fuentes, con el objeto de monitorear el ingreso y salida de personas peligrosas. Este procedimiento se ejecuta electrónicamente.

a. Asuntos de Inmigración que deben abordarse

El Salvador puede apoyar de mejor manera la facilitación del comercio, mediante las siguientes medidas:

- ♦ Al igual que el sistema de los demás países centroamericanos, el sistema de El Salvador se considera engorroso para los que buscan una estadía más prolongada, para fines de comercio. Los visitantes internacionales que buscan una estadía más prolongada y un permiso de trabajo se podrían beneficiar de un nuevo proceso facilitado. Son pocos trámites, los cuales se ejecutan con bastante transparencia, y aun costo razonable. Sin embargo, el tiempo de procesamiento puede variar y puede tomar incluso meses debido a trabas burocráticas y visitas repetidas a la Dirección de Migración.
- ♦ El Salvador, como lugar de origen e inmigración ilegal de personas, esta mejorando las instituciones pertinentes, pero siguen siendo inadecuadas para salvaguardar las fronteras.

G. INSTITUCIONES DE APOYO

La PNC es la principal institución de apoyo, y es vista como un socio fuerte de la Dirección de Inmigración. Al igual que en el resto de los países centroamericanos, Inmigración, vela porque se cumplan las leyes, y la policía es quien ejecuta la aplicación de la ley, tales como las detenciones y arrestos. Se considera que la policía esta bastante bien equipada y dotada de personal.

La infraestructura y servicios relacionados con el flujo de personas son adecuados, según se indica más adelante en este informe. El Salvador tiene un aeropuerto internacional de donde salen vuelos directos diarios hacia y desde muchas ciudades en la región y de Norte y Sur América. Los viajes internos del país por la carretera Panamericana son adecuados porque la infraestructura es decente. Sin embargo, las carreteras importantes hacia el norte son pocas y deficientes.

H. DINÁMICA SOCIAL

Los flujos de personas relacionadas con el comercio en general, reciben apoyo a todos los niveles, gracias a que El Salvador es relativamente abierto. Los flujos personas, particularmente en la forma de turismo son ampliamente estimuladas y respaldadas en todos los niveles – el poder ejecutivo, el poder legislativo, las instituciones privadas, y el público en general. Existe apoyo en la comunidad empresarial y en el gobierno para lograr un sistema de procesamiento migratorio eficiente, a fin de facilitar aún más el movimiento de los viajeros por negocio.

I. RECOMENDACIÓN

El Salvador debe trabajar hacia el mejoramiento y la estimulación de la transferencia del conocimiento empresarial facilitando los trámites para los visitantes con estadías más largas. Algo que debe fomentarse es la atracción de conocimiento y destrezas más allá de Centro América. La transferencia de conocimiento y destrezas ayudará a contrarrestar la fuga de salvadoreños calificados al exterior, y animar a más salvadoreños calificados para que se queden en el país y fomentar mayor inversión directa extranjera. Las personas que están tratando de promover las multinacionales existentes en El Salvador y que residen en el país, deben encontrar un proceso rápido, predecible, transparente y costo efectivo. Se debe estimular a las personas calificadas que El Salvador necesita (doctores, ingenieros, expertos en computación, etc.) a quedarse en el país, quienes deberían encontrar trámites ágiles y costos efectivos.

XIII. DELITOS FINANCIEROS

A. INTRODUCCIÓN

El Salvador ha instituido el Marco Jurídico e instituciones básicas necesarias, así como la voluntad pública de combatir los delitos financieros. Sin embargo, son necesarias algunas mejoras y el país debe permanecer vigilante ya que, entre otras razones, la adopción del dólar de los Estados Unidos de América como la moneda de curso legal en el año 2001, ha convertido al país en un lugar más atractivo para los lavadores de dinero y además el mundo ha cambiado grandemente desde que El Salvador promulgó su ley contra el lavado de dinero en 1998. Más específicamente debe promulgarse la ley contra el financiamiento terrorista que se está formulando actualmente. Además, los problemas que enfrenta el poder judicial, según se ha detallado en otras secciones, también tienen un efecto nocivo en ésta área. Por ende, los cambios necesarios en El Salvador respecto al combate del lavado de dinero en particular, y a otros delitos financieros en general, son más bien de actualización y refinamiento y no de una revisión y reforma total.

B. MARCO JURÍDICO

En los últimos años El Salvador ha dado numerosos pasos hacia la creación y fortalecimiento de su marco jurídico tanto internacional como nacionalmente. Fundamentalmente, “La Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos” de El Salvador y sus reglamentos, así como otros esfuerzos del país para participar en el esfuerzo internacional contra los delitos financieros, según dijo un entrevistado, puede servir de modelo para el resto de la región.⁹⁶

En el foro internacional, el gobierno de El Salvador, ha firmado numerosos acuerdos tendientes a combatir el lavado de dinero, incluso acuerdos de asistencia legal mutua, tanto regionalmente y dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como otros tratados de la OEA que tratan con narcóticos y terrorismo. El Salvador es además parte de numerosos tratados relevantes de las Naciones Unidas y miembro de la Fuerza de Tarea de Acción Financiera, la Fuerza de Tarea de Acción Financiera del Caribe, y el grupo Egmont. El país también recibe con agrado la asistencia proveniente de varios países, incluyendo los Estados Unidos.⁹⁷

Internamente, con respecto al lavado de dinero, la “Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos”, claramente estipula los principios necesarios para garantizar las protecciones adecuadas. El delito en si mismo esta clara y ampliamente definido y se comprueba que se relaciona a un número de acciones ilícitas.⁹⁸ Todo fallo condenatorio por lavado de dinero conlleva sentencias significativas, al igual que otros delitos separados que pueden considerarse como facilitadores en el esfuerzo de lavar dinero.⁹⁹ Además la ley contiene una lista exhaustiva

⁹⁶ El decreto Legislativo no. 498, Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, entró en vigencia el 23 de diciembre de 1998. EL Decreto no. 2, Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activo entró en vigencia el 20 de enero del 2000.

⁹⁷ El personal salvadoreño ha recibido capacitación en variadas ocasiones brindada por expertos internacionales, muchos de los cuales son de Estados Unidos, y han realizado evaluaciones de grupos internacionales tales como el *Caribbean Financial Action Task Force*, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

⁹⁸ *Ley Contra el Lavado de Dinero*, Artículos 4 y 6.

⁹⁹ Una sentencia por lavado de dinero puede ser castigada con “un período de prisión de cinco a quince años y una multa de cincuenta a dos mil quinientos salarios mínimos vigentes para la empresa, industria, o servicios en el

de las organizaciones específicamente sujetas al control de la ley y las enmiendas próximas a esta ley ampliarán aún más esta lista.¹⁰⁰

La ley establece la versión salvadoreña de una unidad de inteligencia financiera, denominada, Unidad de Investigación Financiera (UIF).¹⁰¹ Una de las debilidades de la ley trata con la organización de la UIF, ya que no es una entidad independiente, sino que forma parte de la Fiscalía General de la República. Según uno de los entrevistados esto se debe a la falta de recursos y no a un esfuerzo por controlar las actividades de la UIF. No obstante, la UIF esta sujeta a la Fiscalía General y no a su autoridad propia independiente.

Así mismo la ley establece obligaciones claras y precisas y los requerimientos de reportes para tanto las transacciones como las personas que las realizan para las organizaciones sujetas a la ley. La ley establece los umbrales en la que las organizaciones deben considerar que una transacción es sospechosa y reportarla a la UIF; Más de uno de los entrevistados estimó que la suma en cuestión, de aproximadamente U.S.\$57,000 es probablemente demasiado alta. La ley requiere además que se brinde capacitación continua y la auditoría interna de las organizaciones financieras, así como las penas por violar esos requisitos.¹⁰²

Finalmente la ley establece facultades de investigación claras y otorga una autoridad firme para el decomiso/incautación de activos durante el proceso de investigación.¹⁰³ Además, la ley específicamente estipula excepciones claras a las medidas de secreto bancario para la Fiscalía General y los jueces que investigan casos de lavado de dinero.¹⁰⁴ La ley ha provisto una base fuerte para combatir los delitos financieros, y toda enmienda bajo consideración fortalecerá estos esfuerzos.

Al mismo tiempo, pese a que todavía no se ha promulgado una ley específica que trate con el financiamiento terrorista, lo cual crea un vacío en el régimen de delitos financieros de El Salvador, más de uno de los entrevistados declaró que el proyecto de ley bajo consideración, que fuera formulado con el apoyo y experticia de extranjeros, será promulgada en el futuro cercano ya que la necesidad de esta ley es un hecho reconocido. Pero hasta ese entonces, los entrevistados afirmaron que han estado utilizando diferentes partes del código penal, incluyendo por ejemplo, las disposiciones contra el fraude, para llenar este vacío. Cuando esta ley sea promulgada el marco jurídico para los delitos financieros de El Salvador será el más completo de la región y continuará sirviendo de modelo.

momento en que impuso la sentencia correspondiente” (Artículo 4). Además, “se incluyen en la definición los casos especiales de lavado de dinero y activos”—o sea, ocultamiento del lavado de dinero o la posesión a sabiendas, de bienes lavados sin la intención de legitimizarlos puede ser castigado con “ocho a doce años [en prisión] y una multa de cincuenta hasta dos mil quinientos salarios mínimos mensuales” (Artículo 5). Además la ocultación negligente o ignorante de bienes lavados se castiga con 2 a 4 años de prisión (Artículos 7 y 8).

¹⁰⁰ *Ley Contra el Lavado de Dinero*, Artículo 2, (a)-(p). Bajo enmiendas propuestas se incluirá en la lista a los cotadores, abogados y notarios.

¹⁰¹ *Ley Contra el Lavado de Dinero*, Artículo 3.

¹⁰² *Ley Contra el Lavado de Dinero*, Artículos 9–16.

¹⁰³ *Ley Contra el Lavado de Dinero*, Artículos 16–23. Como dijo un entrevistado, “por fuerza de la ley, todas las entidades reguladoras están obligadas a cooperar con nosotros, y cooperan.”

¹⁰⁴ *Ley Contra el Lavado de Dinero*, Artículos 24 y 25.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Las instituciones salvadoreñas para el combate del lavado de dinero y el financiamiento terrorista están lo suficientemente afianzadas y facultadas para desempeñar las tareas requeridas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se necesitan reformas a fin que estas instituciones permanezcan al día con los cambios en la naturaleza de los delitos financieros.

De acuerdo con uno de los entrevistados, aun cuando el personal de la UIF no es numeroso, existe una gama de experiencia profesional para investigar los delitos financieros desde varios puntos de referencia—contadores, abogados, expertos en seguros, etc.—no obstante se necesitan más recursos. Esta oficina investiga no sólo los delitos de lavado de dinero específicamente, sino que también los delitos relacionados con transacciones monetarias en general, tales como el fraude y la corrupción. Aparte, la UIF esta facultada para enjuiciar casos por si mismo como parte que es de la Fiscalía General de la República. Esta oficina goza de altos niveles de cooperación y acceso a aquellas organizaciones involucradas en esta área. Por ejemplo, la UIF ha abierto y realiza comunicaciones regulares con la oficina del gobierno que trata específicamente con la corrupción y el crimen organizado, la PNC, otros fiscales fuera de la UIF, y la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), así como con otras entidades de supervisión. En resumen, actúa como una unidad de inteligencia financiera clásica excepto que forma parte de la Fiscalía General..

Sin embargo, pese a que la UIF este investida de poderes de investigación, no posee los recursos para realizar investigaciones complejas. En este caso, buscan la asistencia de la PNC y la SSF. Según se ha mencionado la cooperación entre la policía y la UIF se describe como buena. Esto es importante ya que la policía debe primero llenar un informe preliminar con a la UIF, quien luego debe aprobar una mayor investigación. En esta área, la relación adolece de lo se puede considerar niveles aceptables de complicaciones burocráticas e Interinstitucionales, sin embargo ambas organizaciones están tratando de mejorar este aspecto. No obstante, debido a que los esfuerzos policiales con respecto a los delitos financieros sufren de escasez de recursos similar a lo que le sucede a la UIF aunado al hecho que tienen menos capacitación y a que sus investigaciones a menudo son “deficientes”, según las palabras de un entrevistado, lo que dificulta llevar estos casos de delitos financieros de la investigación al juicio.¹⁰⁵

La PNC posee una unidad dedicada a las investigaciones de los delitos financieros, que forma parte de la división anti narcóticos. Inicialmente, esta unidad carecía de experiencia específica, aún cuando ha logrado desarrollar esta experiencia en los seis años transcurridos desde la promulgación de la ley. Aún cuando la unidad mantiene analistas permanentes entre su personal, todavía carece de expertos financieros como auditores y contadores pero ha recibido cierta capacitación ofrecida por otros países latinoamericanos y los Estados Unidos. La unidad goza de una fuerte cooperación con otros socios regionales relevantes pero, según los entrevistados en una base informal y por redes. La división anti narcóticos tiene la singularidad de que se reporta directamente ante una comisión presidencial anti drogas, lo que demuestra la importancia de este tema. Como resultado, la división mantiene los más altos estándares de profesionalismo dentro de la policía.

¹⁰⁵ Desde que se promulgó la ley únicamente han habido cuatro sentencias condenatorias por lavado de dinero a pesar de numerosas investigaciones. Sin embargo, según discutiremos más adelante, la calidad de las investigaciones no es la única razón, ya que los tribunales también crean obstáculos.

Entre los recursos escasos mencionados se destaca en particular el de las computadoras y vehículos, cuya falta limita la capacidad investigativa de la unidad. En el caso de la aplicación de la ley en los delitos financieros, cuando un oficial de la policía entrevistado para la evaluación, argumenta que la “PNC hace lo que puede con lo que tiene” es indicativo del problema.

Respecto a la SSF, según los entrevistados, esta organización ha establecido la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento terrorista como dos de sus más altas prioridades. Debido a la firmeza de la ley y a la cooperación de los bancos, y de las compañías de seguros y las financieras, y casas de cambio que la SSF supervisa, la entidad goza de suficientes poderes para realizar su trabajo. Además, según lo reportado, los bancos y la SSF son muy conservadores a fin de garantizar la seguridad y el flujo de remesas entre El Salvador y los Estados Unidos, las cuales constituyen una parte importante de la economía salvadoreña. Todos los bancos deben registrarse con la SSF y designar a un oficial responsable de reportar toda transacción sospechosa. Como resultado, casi todas las transacciones sospechosas se informan, y de acuerdo con uno de los entrevistados los involucrados en esta lucha utilizan una definición amplia de lo que se considera sospechoso. La SSF provee capacitación continua, aunque no este regularizada, con miras a fortalecer estos esfuerzos, y esta capacitación se pasa luego a sus registrados a través de lineamientos y otra asistencia.

Adicionalmente la SSF ha creado una nueva aunque pequeña unidad de auditoría especializada dedicada a temas de lavado de dinero. Sin embargo, un entrevistado afirmó que sin un equipo más actualizado y continuamente modernizado como por ejemplo computadoras, los esfuerzos de esta unidad y de otras en la SSF que luchan contra los delitos financieros se verían obstaculizados. Para ayudar en las investigaciones, el gobierno de El Salvador ha suscrito acuerdos regionales para permitir a la SSF investigar en otros países y tener autoridad de supervisión extraterritorial sobre las sucursales de los bancos en los Estados Unidos, lo cual logra gracias a la cooperación de las autoridades estadounidenses. Además, los altos ejecutivos de las entidades fiscalizadoras del sistema financiero de la región se reúnen regularmente. Actualmente la SSF acata las normas desarrolladas internamente respecto al financiamiento terrorista y provee lineamientos para los bancos. Sin embargo la necesidad de una ley es un hecho reconocido.

Al igual que con otras áreas de este informe, los tribunales juegan un papel perjudicial en la aplicación eficiente de las leyes contra los delitos financieros. De acuerdo con uno de los entrevistados, los jueces carecen del conocimiento y comprensión suficiente de la ley como para garantizar su adecuada aplicación. Adicionalmente, las normas de evidencia son limitadas, lo que conlleva a los jueces a tomar determinaciones adhoc sobre el valor probativo de evidencia complicada y poco familiar, decisiones que a la larga no están basadas en experiencia suficiente. Como resultado, pese a que se han realizado numerosas investigaciones de delitos financieros y particularmente de lavado de dinero, las condenas son pocas. De acuerdo con esto, a pesar de un marco jurídico sólido y numerosos individuos bien intencionados y capaces en las instituciones relevantes, la lucha contra el lavado de dinero se ve obstaculizada por las deficiencias en las instituciones.

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Otras muchas instituciones juegan un papel secundario en lo que respecta a la aplicación de los delitos financieros. Entre ellos, de manera interesante esta el “Grupo de Acción de Alto Nivel Contra el Lavado de Dinero y de Activos” (un grupo interinstitucional de alto nivel contra el lavado de dinero) creado por un memorando de entendimiento formal en el 2001 para facilitar la cooperación intergubernamental y garantizar un enfoque claro en este problema. El grupo esta compuesto por figuras claves contra el lavado de dinero en el país, incluyendo al Fiscal General; a los Presidentes del Banco Central y la Asociación de la Banca Salvadoreña; los Directores del Centro Nacional de Registro, la SSF y la PNC; los Superintendentes de Valores y de Obligaciones Mercantiles; y el Ministro de Gobernación.¹⁰⁶ Aun cuando su papel es inminentemente asesor, la mera existencia de este grupo de alto nivel demuestra el compromiso de El Salvador en el combate al lavado de dinero y en la toma de medidas necesarias para superar este desafío.

Respecto de las instituciones encargadas de capacitar a las personas relacionadas con delitos financieros, esta es un área en donde El Salvador probablemente podría mejorar. Todos los entrevistados acordaron que la Academia de la Policía, CNJ, y los centros responsables de capacitar a profesionales, tales como facultades de derecho y contabilidad, fallan en proveer suficiente oportunidad para que los individuos desarrollen un conjunto de destrezas para combatir delitos financieros, antes de que se les asigne esta función en su vida profesional.

Por ultimo, debe hacerse una breve mención de las instituciones que conforman los operadores del sistema—los bancos, aseguradoras, etc. En resumen, según lo constatado por un entrevistado conocedor, “lo logran”. Pese a los requisitos de reportes copiosos y de cooperación obligatorios, los entrevistados acordaron que las empresas y los usuarios finales que conforman el sistema, toman las medidas necesarias para garantizar que se cumplan las obligaciones legales respecto a las leyes contra los delitos financieros. Gracias al apoyo de los usuarios finales y al interés del Grupo de Acción de Alto Nivel Contra el Lavado de Dinero y de Activos, El Salvador esta en una buena posición para continuar desarrollando su lucha contra los delitos financieros.

E. DINÁMICA SOCIAL

En general, y por varias razones, los funcionarios públicos encargados de luchar contra los delitos financieros frecuentemente no proveen la energía social, cultural y política para determinar el curso y alcance de la reforma en esa sociedad. En algunos países esto podría constituir un fracaso particular, como lo que se descubrió en una evaluación similar efectuada en Indonesia (octubre del 2003), sin embargo El Salvador ya esta sostenido por una comunidad gubernamental y profesional activa e involucrada, así como por un marco jurídico e institucional previamente establecido que reduce esta preocupación. Como tal, el país esta bien posicionado para realizar las reformas necesarias ya que aparentemente existe la voluntad política no sólo de hacer esto ahora, sino de continuar haciéndolo en el futuro a medida que evolucione la necesidad de combatir los delitos financieros.

¹⁰⁶ “Memorando de Entendimiento del Grupo de Acción de Alto Nivel contra el Lavado de Dinero y de Activos,” firmado del 9 de agosto del , 2001 (archivado en Unidad de Investigación Financiera (UIF)).

F. RECOMENDACIONES

El Salvador se encuentra en una posición firme con respecto al combate de delitos financieros. De hecho, debido a que los demás países de la región se han quedado atrás en estas actividades, El Salvador se constituye en el líder de la región en esta área. Sin embargo, es necesario efectuar las reformas requeridas para garantizar este liderazgo. Aquí nuevamente, El Salvador, esta posicionado de manera singular; dada la existencia del Grupo de Acción de Alto Nivel Contra el Lavado de Dinero y de Activos, podría lograrse que la voluntad política este dispuesta a realizar las reformas más rápidamente.

Entre estas reformas están principalmente la capacitación de los profesionales encargados desde todos los puntos de ventaja. Estas incluyen las siguientes:

- ♦ Los agentes de la ley y el orden, particularmente la policía, se podrían beneficiar de capacitación regular y apropiada, además de asistencia técnica sobre las mejores prácticas para los procedimientos de investigación, relacionados con delitos financieros y las técnicas específicas para la construcción de casos (ejemplo recolección de evidencias, entrevistas, investigación).
- ♦ Las facultades de derecho deberían proveerle a los estudiantes mayores antecedentes sobre este tema a fin de garantizar una mejor comprensión de la naturaleza complicada de los delitos financieros, antes que salgan a trabajar con las leyes relevantes.
- ♦ Las instituciones encargadas de capacitar a jueces deberían incluir educación específica sobre delitos financieros, incluyendo asuntos legales internos e internacionales, a fin de garantizar, entre otros, que la evidencia complicada y única asociada con estos delitos sea comprendida y sopesada correctamente.
- ♦ Finalmente, la capacitación de profesionales encargados de la investigación de delitos financieros (por ejemplo la SSF y la UIF) debiera ser continua a fin de garantizar que estos individuos se mantengan al tanto de los adelantos.

En lo relacionado a la asignación de recursos, se deben hacer esfuerzos para asegurar que las entidades fiscalizadoras e investigativas estén dotadas con equipo suficiente y sofisticado, tales como computadoras de alta tecnología, para responder a la naturaleza técnica de la investigación de los delitos financieros.

Adicionalmente, deberán hacerse esfuerzos por traer a expertos profesionales, tales como contadores y auditores tanto a la PNC como a la UIF que actualmente carecen de experiencia profunda en estas áreas. Además, a pesar de la limitación de recursos, se debe hacer un esfuerzo por asegurar la independencia de la UIF del resto de la Fiscalía General. Aun cuando no existe evidencia que esta relación hubiese creado algún conflicto de interés entre la UIF y el Fiscal General, claramente existe esta posibilidad. Como la relación entre estas entidades esta estipulada por ley, se necesitaría enmendar la ley para lograr cambios importantes. Entre tanto, se podrán establecer amortiguadores reguladores claros para evitar cualquier problema.

Finalmente, son necesarias las siguientes reformas legales adicionales:

- ♦ Primero, se debe adoptar la ley sobre financiamiento terrorista discutida actualmente, para garantizar que el marco jurídico de El Salvador este actualizado respecto a las exigencias internacionales de hoy en día.
- ♦ Además, los delitos de lavado de dinero y otros delitos financieros deben convertirse en delitos sujetos a extradición, y otras reformas tales como la inclusión de los contadores en la lista de entidades que deben rendir cuentas bajo la ley de lavado de dinero, si se promulga.

Con estas reformas, El Salvador podrá continuar siendo el líder regional en lo relacionado con delitos financieros.

XIV. FLUJO DE FINANCIERO

A. INTRODUCCIÓN

Las transacciones transfronterizas de bienes y servicios reflejan una cantidad relativamente pequeña, pero sin embargo significativa, de intercambio monetario que paga por esos bienes y servicios comercializados- aproximadamente \$8.9 mil millones en bienes y \$1.7 mil millones en servicios que se comercializaron en el 2003.¹⁰⁷ Aproximadamente \$2.1 mil millones de dólares entraron a El Salvador en concepto de remesas enviadas por los trabajadores salvadoreños y sus familias que residen en el exterior¹⁰⁸ o lo que equivale a casi el 14 por ciento del producto interno bruto. El Salvador es el segundo país de Latinoamérica más dependiente de las remesas en una base per cápita.

En general, tanto las leyes de El Salvador como las instituciones públicas y privadas apoyan estos flujos de dinero con fines comerciales. Los productos para el financiamiento del comercio están disponibles para los comerciantes. La economía esta totalmente dolarizada y además se encuentran otras divisas extranjeras ampliamente disponibles, las cuales son fácilmente cambiadas por los empresarios. Los créditos para las exportaciones son de difícil obtención debido a serios problemas estructurales, tales como los requisitos altos de garantías reales mobiliarias y un sistema judicial deficiente. Al igual que los demás miembros de CAFTA, El Salvador enfrenta flujos ilegales de dinero.

En esta sección analizaremos las limitaciones legales institucionales y operativas que impiden los flujos de dinero con fines comerciales. Primero, nuestro análisis se enfoca en el marco legal para las transacciones primarias—financiamiento comercial y cambio de divisas. Segundo, consideramos los asuntos institucionales respecto al financiamiento comercial, cambio de divisas y flujos ilícitos de dinero. Tercero, revisamos otras instituciones claves involucradas en la facilitación del comercio, tales como los fondos de desarrollo. Por ultimo, identificamos las recomendaciones principales para facilitar los flujos financieros con fines comerciales en El Salvador.

B. MARCO JURÍDICO

El marco jurídico en El Salvador, en lo que respecta a la eficiencia y seguridad de los flujos financieros, es en general suficiente.

1. Asuntos Legales en Apoyo de la Facilitación del Comercio

- ♦ Los bancos privados tanto nacionales como extranjeros operan en todo el país
- ♦ En general, se aplican los lineamientos financieros para el comercio emitidos por la Cámara de Comercio Internacional, y las leyes están de conformidad con las Aduanas Uniformes y la Práctica para Créditos Documentales.

¹⁰⁷ Vease <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=SV>

¹⁰⁸ Unidad de Inteligencia Económica (UIE) Perfil de País – El Salvador, 2004-2005.

- ♦ La estructura jurídica para el financiamiento con fines comerciales permite el pago mediante giros, cheques extranjeros, cartas de crédito comerciales, cartas de crédito standby, cobro de documentos, y cuentas abiertas. También esta disponible el factoreo.
- ♦ Los importadores y exportadores no consideran que el marco jurídico para el intercambio de pagos sea demasiado engorroso o complicado.
- ♦ El marco jurídico para el cambio de divisas estipula una flexibilidad adecuada a los empresarios. La moneda de curso legal de El Salvador es el dólar de los EE.UU. Bajo esta ley, los comerciantes tienen la libertad de cambiar divisas en las instituciones financieras y en otras instituciones no bancarias.
- ♦ No existen restricciones para la repatriación de las ganancias de empresarios extranjeros. Así mismo, se consideran legales los productos que permiten a los comerciantes protegerse de riesgos financieros.
- ♦ Existen leyes para abordar los flujos financieros ilegítimos. El Salvador ha promulgado e implementado una ley que penaliza el lavado de los frutos del delito.
- ♦ A partir de la dolarización, las tasas de interés han bajado, acercándose a los niveles estadounidenses. El financiamiento bancario para aquellas personas que pueden adquirir un crédito es relativamente bajo.

2. Asuntos de Facilitación que deben abordarse

Los créditos para el mediano y largo plazo a menudo son difíciles de acceder por los comerciantes y el sistema jurídico es una parte importante de este problema. El crédito es escaso debido a un sin número de razones, de las cuales dos de las más importantes son el marco jurídico bancario deficiente y un sistema judicial igualmente deficiente.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

1. Bancos

a. Operaciones Bancarias en Apoyo de la Facilitación del Comercio

Existe un sistema bancario relativamente bien desarrollado con 12 bancos privados nacionales, incluyendo bancos internacionales como el Citibank. De hecho, los bancos principales de El Salvador son los más grandes en Centroamérica.

- ♦ Casi todos los bancos proveen algún tipo de financiamiento comercial. Los bancos mantienen relaciones de corresponsalía con bancos estadounidenses y otros internacionales.
- ♦ Las ofertas financieras para el comercio fluctúan desde cartas de crédito básicas hasta el cambio de divisas y contratos de protección cambiaria. Gran parte de las importaciones salvadoreñas están financiadas mediante líneas de crédito de corto plazo (60-días), las cuales son entregadas directamente por el exportador al importador salvadoreño. Este método de financiamiento esta generalmente disponible únicamente a los grandes importadores y clientes de larga trayectoria.

- ♦ El Banco de Exportaciones-Importaciones Americano provee garantías de corto y mediano plazo para las ventas al sector privado, y El Salvador participa en los programas de la USDA para garantías de crédito de importación de productos agrícolas originarios en los Estados Unidos.

b. Asuntos de la Banca que deben abordarse

Aun cuando estas instituciones financieras ofrecen métodos para el pago del financiamiento comercial a los importadores y exportadores nacionales, bajo términos razonables, la calificación para el otorgamiento de un crédito más allá del corto plazo resulta extremadamente difícil para los pequeños y medianos comerciantes.

- ♦ Además de las deficiencias legales, el acceso al crédito se considera inadecuado debido a la poca información crediticia, a los estrictos requisitos para el otorgamiento de créditos y al débil entorno de negocios; el crecimiento de El Salvador en los años recientes ha sido bajo.
- ♦ Existen pocas facilidades alternativas para estimular a futuros comerciantes (ejemplo bancos de financiamiento para las exportaciones), aún cuando el Banco Centroamericano de Integración Económica, (BCIE) ofrece un programa de crédito, capacitación, y asistencia técnica.

2. Banco Central

El Banco Central de El Salvador maneja la regulación de divisas en esta economía dolarizada. Las divisas se pueden cambiar en numerosas instituciones, incluyendo los bancos, casas de cambio y hoteles. El cambio de divisas opera a tasas altamente competitivas, y las comisiones para las transferencias monetarias no llegan al diez por ciento del monto de divisas a ser giradas.

3. Unidad de Investigaciones Financieras

Esta es la principal institución ejecutora en casos de lavado de dinero, y de aplicación de la ley en casos de delitos financieros, que esta trabajando con miras a reducir el lavado de dinero. Su desarrollo es todavía incipiente en cuanto a esta capacidad, pero aparentemente la institución esta progresando en el combate de este problema verdaderamente crítico. Todas las instituciones de apoyo que combaten los flujos financieros ilícitos, tales como bancos, reguladores, y fiscales, generalmente cooperan. (Ver la sección de delitos financieros.)

D. INSTITUCIONES DE APOYO

Las instituciones de apoyo nacionales que facilitan el financiamiento con fines comerciales son relativamente débiles. El Salvador carece de una institución de crédito gubernamental para la promoción de las exportaciones. La Asociación de la Banca es considerada como una herramienta efectiva de promoción en El Salvador. Los salvadoreños se benefician del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Uno de los programas del BCIE incluye el otorgamiento de créditos a los comerciantes para capital circulante y fijo. El BCIE financia proyectos económicamente viables y compañías exportadoras con miras a mejorar la capacidad exportadora de la región.

E. DINÁMICA SOCIAL

La falta de acceso al crédito financiero para el comercio constituye un problema serio en El Salvador, y recibe atención adecuada en todos los niveles. Todos, el Gobierno, los bancos, pequeños exportadores y comerciantes potenciales, están interesados y centrados en la necesidad de cambio. Aún cuando las soluciones son difíciles, la dinámica esta encaminada en la dirección correcta ,a través del compromiso positivo y consistente con los principios de la banca moderna.

El lavado de dinero es otro tema que recibe atención desde muchos niveles. El Gobierno ha estado trabajando para mejorar su capacidad para combatir el problema a través de la promulgación de leyes y el establecimiento de instituciones y procesos apropiados. A su vez, el sector privado ha sido proactivo en el cumplimiento de sus responsabilidades, tales como la regulación de “conozca a su cliente”.

F. RECOMENDACIÓN

Mejorar el acceso al crédito para los pequeños y medianos importadores y exportadores. Un sistema comercial más vibrante les proveerá a los pequeños y medianos comerciantes la habilidad de financiar sus actividades de importación y exportación. El sistema actual les obliga a autofinanciar sus actividades, lo cual impone un costo significativo a sus productos y servicios. Este costo agregado hace que sus productos sean menos competitivos en los mercados de exportación y en el mercado doméstico. Las instituciones financieras y de comercio deben desarrollar estrategias a fin de proveer un crédito efectivo a las compañías sujetas de crédito. Estas estrategias deben incluir actividades como el establecimiento de asociaciones de productores para aunar recursos y compartir riesgos, el establecimiento de un fondo de garantía que otorgue créditos a un grupo de exportadores que demande menos garantías que en la actualidad, y el aumento del conocimiento de los instrumentos bancarios por parte de los productores.

XV. INFRAESTRUCTURA DE APOYO

La infraestructura constituye un componente importante de una comunidad comercial bien desarrollada. Sin este elemento, no existiría capacidad para que una región participe en el mundo del comercio internacional. No hay duda que la implementación de un sistema de infraestructura altamente eficiente, es un requisito funcional para el comercio, que puede ser visto como una ventaja competitiva al ofrecer servicios costo efectivos y confiables. En el contexto más amplio, existe un vínculo directo entre crecimiento económico y calidad de la infraestructura. La implementación y administración de un sistema de infraestructura de calidad reduce costos, expande el alcance del mercado, y estimula la demanda de mayores servicios. Dentro del contexto de CAFTA y los países parte, la competitividad regional es un tema emergente clave, en donde la infraestructura juega un papel importante.

Esta sección discute la infraestructura de bienes comerciales de El Salvador la cual normalmente incluye los componentes de transporte, tales como carreteras, aeropuertos, puertos marítimos, ferrovías, y puntos fronterizos. Además, la infraestructura de apoyo, como la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y tecnología de la información son componentes necesarios de un entorno comercial eficiente y por consiguiente están incluidos como parte de esta evaluación global. En la medida de lo posible, esta evaluación proporciona una descripción del inventario de infraestructura comercial de la nación, además de las entidades responsables de su administración; evalúa su condición general, así como su capacidad y utilización; describe los proyectos propuestos para su mejora; y hace recomendaciones según se considere apropiado; esta evaluación relaciona los hallazgos claves al tema común de la competitividad, la cual encapsula los siguientes tres componentes claves: calidad del servicio, confiabilidad y costo.

A. INTRODUCCIÓN

En general, la infraestructura de los bienes comerciales de El Salvador cumple suficientemente con las demandas del mercado existentes. Comúnmente, los componentes de infraestructura individual se mantienen bien y en buenas condiciones. Ambas mejoras recientemente implementadas así como los proyectos de transporte contemplados, emplean las mejores prácticas industriales en su diseño y construcción. Sin embargo, existen grandes diferencias en cuanto al nivel de capacidad y servicio entre los diferentes componentes de infraestructura. Como consecuencia, cualquier declaración global que pretenda resumir la efectividad de las existencias totales de infraestructura de la nación, nos llevaría a un error. Por lo tanto, en el Cuadro 1 presentamos una evaluación resumida y los hallazgos claves para los componentes individuales.

Cuadro 1. Resumen de los Hallazgos de la Evaluación de la Infraestructura

Componente de la Infraestructura	Evaluación General	Puntos Positivos	Puntos Negativos
Carreteras	Competitiva	<ul style="list-style-type: none"> Despliegue expansivo de corredores de alta capacidad a lo largo de las principales rutas de transporte Sistemas sólidos de pavimentación con deterioro limitado de la superficie de rodamiento Buen diseño geométrico con escapes apropiados 	<ul style="list-style-type: none"> Condiciones de tráfico densas dentro de los límites de la ciudad Subcapacidad de los pasos a desnivel y estructuras de puentes Falta de autoridad para aplicar el mantenimiento del derecho de paso Mejoras incompletas a la red a lo largo de la parte norte del país Prevalencia del abuso de usuarios Sistema de seguridad
Puertos marítimos	Menos competitivos	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas exitosas de alianzas públicas privadas; concesiones de servicios; Disponibilidad de equipo de manejo moderadamente moderno Reciente certificación ISPS; control de acceso estricto Acceso terrestre por la costa occidental 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de instalaciones dedicadas de alta capacidad Instalaciones llegando a los límites de su capacidad operacional Frecuentes demoras largas Deficiencias en la transmisión y comunicación de datos internos
Aeropuertos	Altamente competitivos	<ul style="list-style-type: none"> Area y terminal alta capacitadas para operaciones aéreas Corredor de transporte de alta capacidad Reciente expansión de terminal Potencial de crecimiento significativo 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad limitada de procesamiento de pasajeros Asuntos de contaminación de pasajeros; mezcla de pasajeros internacionales que embarcan y desembarcan Falta de instalaciones múltiples
Ferrovías	No disponibles	<ul style="list-style-type: none"> Institución ejecutora esta evaluando actualmente las alternativas y beneficios del transporte por ferrocarril 	<ul style="list-style-type: none"> Actualmente no se provee el servicio del ferrocarril
Puntos Fronterizos	Competitivos	<ul style="list-style-type: none"> Instalaciones dedicadas existentes Coordinación informática con vecinos 	<ul style="list-style-type: none"> Las iniciativas de la Unión Aduanera han impedido la inversión Problemas de confiabilidad del sistema informático
Electricidad	Menos competitiva	<ul style="list-style-type: none"> Múltiples fuentes de generación eléctrica Participación del sector 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de un entorno monopolizado de la transmisión eléctrica Capacidad generadora insuficiente Capacidad de transmisión transfronteriza insuficiente
Telecomunicaciones/tecnología informática	Competitivas	<ul style="list-style-type: none"> Mercado abierto y competitivo Tecnología avanzada 	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de impacto negativo de CAFTA sobre el mercado de telecomunicaciones

Escala de Evaluación	
Altamente Competitivo	Los sistemas desplegados muestran una alta calidad tanto en sus activos fijos como en sus operaciones; están desplegados uniformemente a lo largo de la nación, y muestran oportunidades de crecimiento significativas.
Competitivo	Los sistemas desplegados satisfacen apropiadamente las demandas de mercado, pueden exhibir inconsistencias potenciales al nivel nacional, y muestran oportunidades para mantener los niveles de servicio a lo largo del tiempo, mediante una cuidadosa planificación e implementación del capital
Menos competitivo	Los sistemas desplegados actualmente adolecen de problemas que inhiben un comercio eficiente
En Desarrollo	Los sistemas han sido desplegados recientemente, por ende poseen capacidades de servicios limitados lo que hace difícil medirlos
No disponible	No se han desplegado sistemas

Los resultados de las observaciones y entrevistas indican que El Salvador ha experimentado un éxito consistente respecto a la implementación de los múltiples componentes de sus programas de inversión en infraestructura. El país no sufre de cuellos de botella significativos ni de vacíos de servicio desde la perspectiva nacional. Sin embargo, para el futuro, se requerirá de iniciativas centradas en la creación de un entorno coherente. El Salvador debe enfocar sus esfuerzos específicamente en las siguientes áreas.

1. Carreteras

La infraestructura vial de El Salvador ha sido mejorada significativamente en años recientes. Evidencia de esto es el desarrollo reciente de una carretera de cuatro carriles a lo largo de los corredores de transporte más importantes. En general, el sistema vial primario de El Salvador está en buenas condiciones, con mejoras en capacidad pronunciadas en la región sur del país. Sin embargo, la red vial de la nación adolece de deficiencias tanto de capacidad como de calidad en la región norte del país. Aún cuando esta última región está en los planes actuales de modernización, el financiamiento ha sido un impedimento importante para la mejora total del sistema. Actualmente, el desarrollo de esta región se considera como un impedimento mínimo para la competitividad de El Salvador dentro del contexto de CAFTA.

El mayor desafío que enfrenta actualmente la red vial de El Salvador es la falta de autoridad legal para proteger efectivamente las inversiones públicas contra el abuso. La nación carece de leyes para facultar a las instituciones encargadas de la red vial el imponer sanciones contra usuarios que infringen el sistema, lo cual pone en riesgo la confiabilidad general del sistema así como los beneficios netos anticipados. Se recomienda altamente que se provea asistencia a fin de permitir la aplicación de la ley para mantener la actual ventaja competitiva de El Salvador en su transporte vial.

2. Puertos Marítimos

La instalación portuaria de El Salvador, aún cuando al presente se considera adecuada para el manejo continuo de carga a granel y neo granel, está llegando a los límites de su capacidad operacional en lo que respecta a la carga en contenedores. Esto se debe tanto a deficiencias

operacionales como a límites de capacidad. El Salvador, reconociendo estas limitaciones, está desarrollando vigorosamente una terminal de carga de contenedores en La Unión, ubicado en el Puerto de Cutuco. Este proyecto de transporte ha sido planificado en cooperación con Honduras e incluye el desarrollo de un sistema de un mini puente terrestre que conecte eficientemente la Costa Pacífica de El Salvador con la Costa Caribeña de Honduras. Desde la perspectiva regional, este es un proyecto importante debido a que provee oportunidades de desarrollo para servicios de valor agregado y centros de distribución a lo largo del corredor logístico propuesto. Sin embargo, existen riesgos, los cuales deben ser comprendidos plenamente antes de ejecutar el proyecto. Se recomienda altamente que se provea apoyo en los esfuerzos de planificación regional para minimizar cualquier riesgo, al mismo tiempo que se capitaliza esta oportunidad ofrecida por CAFTA.

3. Aeropuertos

El Salvador es la sede de la instalación de mayor capacidad para tráfico aéreo internacional. El Aeropuerto Internacional de El Salvador, es la puerta de la nación al tráfico aéreo internacional y actualmente es el único centro de acopio para los pasajeros en tránsito, en su ruta a otros destinos en Latinoamérica. Sin embargo, se debe mejorar las terminales con el propósito de eliminar las condiciones de contaminación de pasajeros que existen al presente en la terminal. La asistencia en esta área mejorará el entorno de seguridad general en la terminal. Además, la terminal de pasajeros necesita expandir sus instalaciones de procesamiento de pasajeros – o sea las áreas de venta de boletos, inmigración y aduanas. Respecto a la carga, la instalación posee un potencial tremendo como centro de distribución de la carga aérea para la región, proyecto que debe ser apoyado mediante esfuerzos de planificación estratégica.

4. Ferrovías

Actualmente, El Salvador carece de una red ferroviaria.

5. Puntos Fronterizos

Las instalaciones en los puntos fronterizos de El Salvador se consideran altamente productivos en términos de su capacidad de volumen. Esto se debe tanto a las inspecciones limitadas en la frontera, como a las políticas para mantener consistentemente tiempos de tránsito bajos, por vehículo, en un momento dado en la instalación. Al igual que otros países Centroamericanos las iniciativas regionales incluyen la eliminación de instalaciones fronterizas, en consecuencia, actualmente se contempla poca o ninguna inversión para las fronteras de El Salvador.

6. Electricidad

En una base anual, El Salvador, es un importador neto de electricidad de sus países vecinos. El país no tiene suficientes instalaciones de generación eléctrica para satisfacer la demanda de los usuarios de manera independiente. Como resultado, una mayor demanda potencial aumentaría aún más la dependencia de El Salvador en la electricidad importada. Actualmente, la capacidad de transmisión internacional sirviéndole a El Salvador es limitada e inadecuada para apoyar efectivamente los aumentos en la importación eléctrica. Consecuentemente, la posición competitiva de El Salvador se encuentra en un riesgo potencial por el suministro eléctrico. Actualmente, se están estudiando planes regionales para mejorar la capacidad de transmisión; sin

embargo, se recomienda el apoyo a los esfuerzos para mejorar la capacidad de generación en El Salvador. Mayor auto eficiencia vendría a mejorar la competitividad general, vista desde la perspectiva de confiabilidad y costo.

7. Telecomunicaciones

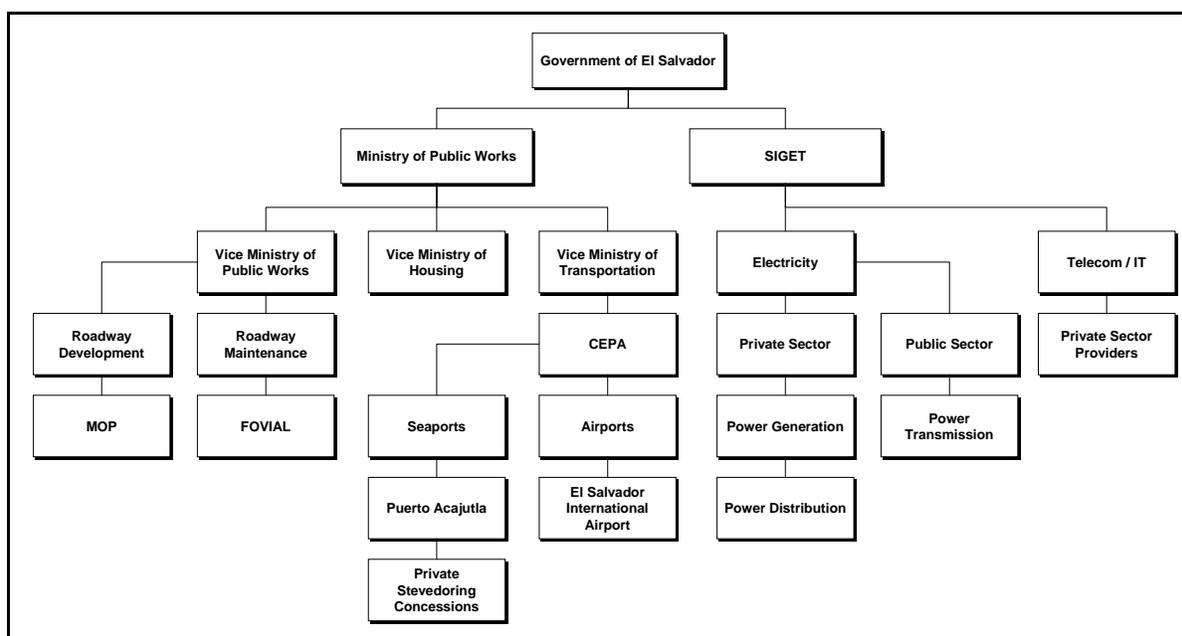
El Salvador goza de un mercado de telecomunicaciones abierto y competitivo, que les provee un servicio confiable con tecnología moderna a sus usuarios. Como es común en los países en desarrollo, se necesita mayor densificación del acceso a las telecomunicaciones pero se anticipa que esto ocurrirá naturalmente a medida que el servicio se vuelva más accesible.

Adicionalmente, la región requiere asistencia en el desarrollo de un plan armonizado para la recuperación de los costos de terminación internacionales regionales.

B. MARCO JURÍDICO

La planificación de la infraestructura de transporte, así como su coordinación, supervisión, implementación y mantenimiento son responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas de El Salvador. Este ministerio esta compuesto por tres vice ministerios: El Vice ministerio de Obras Públicas (red vial), Vice Ministerio de Transporte (aeropuertos, puertos marítimos y ferrocarriles), y el Vice Ministerio de Vivienda. La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) es una entidad gubernamental que regula la electricidad, telecomunicaciones y tecnología de la información. El cuadro 2 provee un organigrama que destaca las relaciones institucionales.

Cuadro 2. Organigrama de la Infraestructura de El Salvador



El desarrollo y mantenimiento de la red vial es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, bajo dos instituciones ejecutoras distintas. El Vice Ministerio de Obras Públicas es responsable de la implementación de proyectos de desarrollo y expansión vial, y el Fondo de Conservación

Vial (FOVIAL) es responsable del mantenimiento. Los proyectos de desarrollo se financian a través de la aprobación de fondos del Ministerio de Economía o de otras agencias donantes. El mantenimiento de carreteras se financia a través de un cargo cobrado a los usuarios recientemente promulgado y recolectado a través de un impuesto a la gasolina. Aún cuando ambas agencias son autónomas en sus operaciones y financiamiento, trabajan conjuntamente para implementar un sistema de alta calidad.

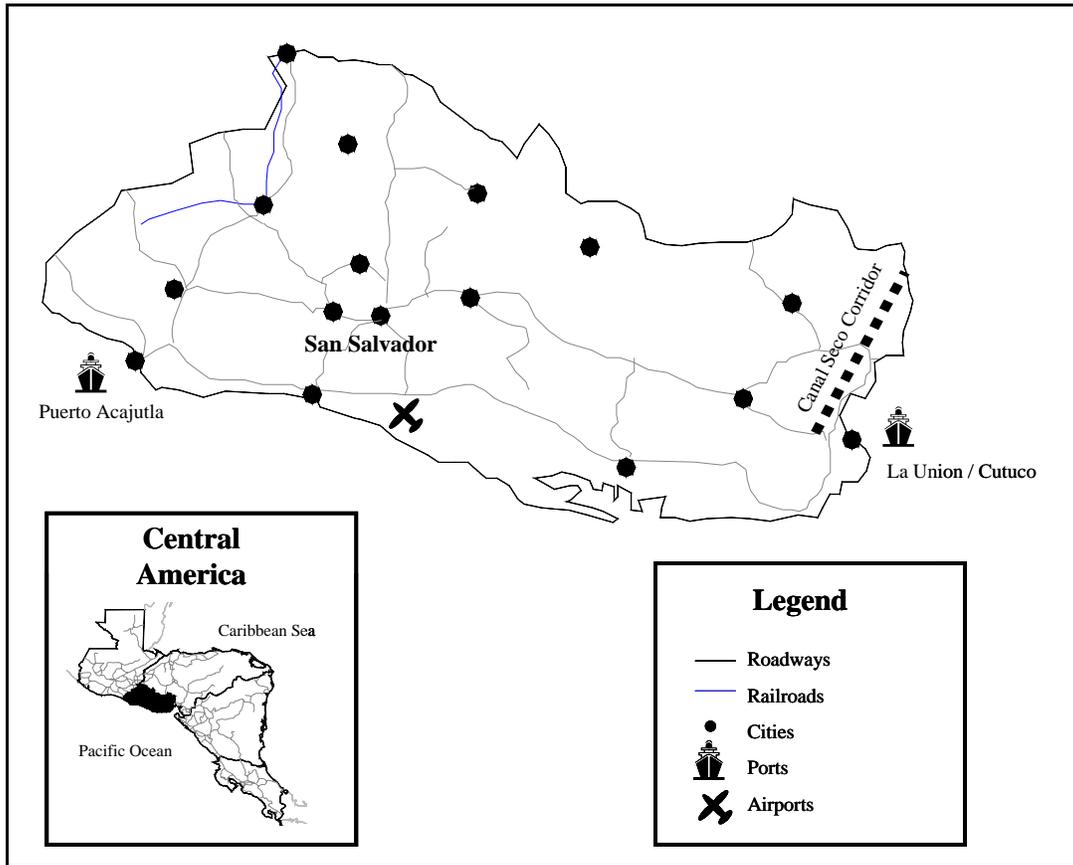
La infraestructura del aeropuerto y puerto marítimo de El Salvador esta administrada y operada por la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), una autoridad independiente bajo el Vice Ministerio de Transporte. CEPA consiste de una junta de directores independientes que representan tanto al sector público como privado. CEPA debe mantener su independencia económica a través del cobro de aranceles y el control de sus gastos operativos. Dentro de esta meta CEPA esta autorizada para establecer sus propios aranceles para cubrir sus gastos operativos, siempre dentro de los lineamientos legales. CEPA esta organizada siguiendo unidades de negocio estratégicos (SBU) que representan los diferentes medios de transporte bajo su dirección: aeropuertos, puertos marítimos, y ferrovias. Aún cuando las SBU están estructuradas a manera de operar como centros de ganancia y pérdidas independientes, todos los ingresos de la generalidad de operaciones de CEPA se reúnen y asignan a las SBU, a decisión del nivel ejecutivo de CEPA. Aún cuando CEPA goza de autonomía, su presupuesto y planes de inversión están sujetos a la aprobación de la Asamblea General.

La energía eléctrica y las telecomunicaciones están reguladas por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la cual esta autorizada para regular la generación, transmisión y distribución eléctrica, con autoridad adicional para otorgar licencias a los proveedores de telecomunicaciones e Internet.

C. INSTITUCIONES EJECUTORAS

Las siguientes secciones proveen un panorama de cada uno de los componentes más importantes de la infraestructura para el comercio de El Salvador. La discusión provee una breve descripción de las instalaciones más significativas y de las operaciones generales ofreciendo recomendaciones para su mejora, según sea necesario. El cuadro 3 muestra un mapa regional de El Salvador como referencia.

Cuadro 3: Mapa de El Salvador (N.T.S.)



1. Red Vial

El Salvador goza de una red vial interurbana altamente desarrollada, gracias a la implementación de un número de proyectos estratégicos para la mejora de carreteras y al cobro de cuotas a los usuarios de la red. Los proyectos de mejora vial incluyen el desarrollo de carreteras de cuatro carriles a lo largo de los principales corredores, entre los centros de población y centros comerciales más importantes de la nación. Además, estas mejoras incorporan principios de diseño geométrico de alta capacidad, recomendados por asociaciones de diseño de carreteras modernas tales como la *Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO)*. Actualmente, los corredores de cuatro carriles se encuentran principalmente a lo largo de la parte sur de la nación, con proyectos de anillos periféricos hacia el norte de San Salvador. El aumento de la capacidad del sistema de carreteras Inter-urbanas, consiste en una red de carreteras secundarias de dos carriles pavimentadas y no pavimentadas. En la región sur de la nación las carreteras de dos carriles pavimentadas son de reciente construcción e incorporan las mejores prácticas respecto al diseño geométrico. Los niveles de servicio estimados están por debajo de B, fuera de las horas pico sobre las carreteras de dos carriles, y en B o mejor, en las carreteras de cuatro carriles fuera de las horas pico. Se considera que el sistema provee niveles de servicio competitivos dentro de la región, por su condición general; sin embargo, requiere de mejoras continuas a fin de completar la capacidad de la red y de reformas de política para proteger las inversiones de la nación.

La red vial de El Salvador y la autoridad administrativa deberá realizar las mejoras necesarias a fin de facilitar el comercio, muchas de las cuales ya han sido identificadas por el Ministerio de Obras Públicas. Entre las mejoras y recomendaciones claves se incluyen las siguientes:

- ♦ Facultar a las autoridades encargadas de desarrollar y mantener la red vial para que impongan sanciones a los usuarios que infringen el sistema. El desafío más grande que enfrenta la red vial de El Salvador es proteger la inversión de la nación contra abusos. Se requiere una reforma jurídica para facultar a las instituciones ejecutoras a imponer sanciones a los infractores. De acuerdo con los entrevistados, la ley actual que fue promulgada a finales de los años 50, le otorga capacidad limitada al MOP para que proteja sus inversiones del deterioro rápido causado por el abuso de los usuarios (por ejemplo camiones sobre cargados). Adicionalmente, las instituciones ejecutoras tienen poca autoridad para proteger el derecho de vía de obstrucciones físicas y visuales introducidas por otros, por ejemplo existen muchas vallas de empresas comerciales y vallas no autorizadas a lo largo de las carreteras principales. La ley actual no permite a las instituciones ejecutoras eliminar estas obstrucciones, lo cual debe ser revisado y actualizado con miras a proteger las inversiones de la nación.
- ♦ Implementar medidas de seguridad en el diseño y operación del sistema vial nacional. Actualmente, los usuarios incluyen vehículos motorizados (camiones, buses y automotores), vehículos halados por animales y transeúntes. Aún cuando las bermas construidas recientemente a lo largo de las carreteras mejoradas, permiten el paso libre a estos usuarios, la densidad del tráfico vehicular no motorizado representa un impedimento a la seguridad. Esto es a su vez, un asunto de concientización de la sociedad, como un problema de diseño del corredor. Se recomienda la implementación de una campaña a nivel nacional para mejorar la seguridad general en las carreteras. Así mismo, se recomienda que los diseños de corredores futuros incorporen carriles dedicados para vehículos no motorizados (carriles para ciclistas) a lo largo de las áreas densamente pobladas. La combinación de estas recomendaciones mejorará la seguridad general en las carreteras, reduciendo los accidentes y las obstrucciones al paso libre.
- ♦ En el futuro, las mejoras a la red vial se deben concentrar en carreteras de cuatro carriles a lo largo de los corredores más importantes, y en la región norte del país. La carretera actual entre San Salvador y Cutuco varía en su capacidad de diseño. Sin embargo, la implementación de la terminal de contenedores prevista en La Unión necesitará mejoras de capacidad a lo largo de este corredor importante. Las carreteras de dos carriles a lo largo de la región norte requerirán mejoras para agilizar el flujo del tráfico. Actualmente, según los entrevistados, existen pocos o ningún fondo para ejecutar las mejoras en esta región. Debe pensarse en alianzas públicas-privadas para ejecutar las mejoras futuras a la red vial. Será necesario continuar con el apoyo al programa de mejoras a la infraestructura de El Salvador para completar estos proyectos.
- ♦ Implementar un mayor número de puentes y pasos a desnivel y mejorar los existentes a lo largo de los principales corredores de fletes. Muchos de los puentes sobre carreteras en El Salvador, al igual que en otras partes de la región, están sub capacitados respecto a las cargas actuales sobre las carreteras, ya que los puentes fueron diseñados y construidos con límites de carga de aproximadamente 25 toneladas. Hoy en día los límites de carga son comúnmente para más de 40 toneladas. Aún cuando sería difícil encontrar el

financiamiento para mejorar la cartera completa de puentes de El Salvador, se recomienda altamente realizar mejoras enfocadas a lo largo de los corredores de flete más importantes. Las mejoras le permitirían a la nación cosechar los beneficios de cargas de camión de alta capacidad, reduciendo al mismo tiempo la congestión del tráfico y los costos de mano de obra.

2. Puertos Marítimos

El Puerto de Acajutla es una instalación de propósito múltiple que maneja carga general, contenedores, y cargas a granel líquidas y secas. Esta instalación opera como una autoridad portuaria independiente bajo la sombrilla de CEPA. Al igual que con el aeropuerto internacional del país, el Puerto de Acajutla goza de autonomía económica en lo relacionado con el cobro de ingresos, costos de operación e inversiones, sujeta a la aprobación del presupuesto de la nación por parte de la Asamblea Legislativa. CEPA opera el Puerto de Acajutla como autoridad portuaria operativa, mediante el uso de contratos de concesión con el sector privado para los servicios marítimos más importantes, tales como las operaciones de carga y descarga. Actualmente, CEPA administra siete contratos de concesión en el puerto. Las responsabilidades de la autoridad portuaria excluyen los servicios de inspección de Aduanas, Inmigración y Agricultura. Recientemente, el Puerto de Acajutla fue certificado bajo los códigos del *International Ship and Post Security (ISPS)* y esta a medio camino de ejecutar su plan de seguridad. Las observaciones indican que los trámites de seguridad de acceso por tierra, podrían considerarse altos.

Cuadro 4 Desglose de los Elementos de Infraestructura Clave en el Puerto de Acajutla ¹⁰⁹

Componente	Puerto Acajutla
Ubicación	Costa Pacífica
Operación	Autoridad portuaria de operación pública; concesiones de servicios al sector privado
Embarcadero principal	2 espigones Longitud total disponible del atracadero 1,192 metros Tres terminales adicionales privadas
Profundidad de Agua	Varía (9 m – 12 m)
Número de atracaderos	8 – (6 efectivos)
Carga manejada	Contenedores Carga Líquida a granel Carga seca a granel Carga general
Equipo de atracadero dedicado	Sistema de la carga a granel líquida Evacuadores de carga seca a granel El sistema de transportadores
Configuración del patio de contenedores	Acarreador a Horcajadas
Expansión potencial	Baja
Comentarios	Excelente acceso, tanto por tierra y por mar
Evaluación General	Menos competitiva

Según se investigó durante las visitas al sitio y a través de entrevistas relevantes, los terrenos de apoyo en la parte posterior de la instalación incluyen dos instalaciones de distribución de carga a granel seca; instalaciones de almacenamiento arrendadas para carga a granel líquida; áreas

¹⁰⁹ Información recolectada de las entrevistas efectuadas y materials de mercadeo recogidos durante la visita al Puerto, en archivos del autor.

dedicadas al almacenamiento de contenedores; Cuatro bodegas de almacenamiento cubiertas; e instalaciones de almacenamiento abiertas para granel nuevo, automóviles y otra carga de embarque y desembarque. Actualmente, Aduanas arrienda una bodega para los servicios de inspección. Todas las instalaciones están aseguradas mediante una defensa perimetral a lo largo de toda la instalación que se puede acceder a través de dos portones custodiados.

El sistema de puertos marítimos de El Salvador se beneficiaría de las siguientes mejoras y recomendaciones claves para facilitar el comercio. Desarrollar una instalación dedicada y construida para el manejo de contenedores que satisfaga los crecientes requerimientos de capacidad de la región de la Costa Pacífica. La mejor descripción del Puerto de Acajutla es de una instalación que combina el manejo de carga general y carga a granel, adaptada para acomodar carga en contenedores. Según revelaran las entrevistas de evaluación, aún cuando las estadísticas recientes para el manejo de contenedores indican que los volúmenes anuales se han incrementado de aproximadamente 10,000 a 65,000 contenedores en los últimos tres años, la instalación se está acercando al límite de su capacidad operativa, en relación con las operaciones de contenedores, al mismo tiempo que crean restricciones de capacidad para la carga a granel tradicional. El desarrollo de una instalación en otro lugar a lo largo de la Costa del Pacífico le dará a El Salvador una ventaja competitiva sobre bienes de alto valor, con restricción de tiempo, mientras mantiene su capacidad para la carga tradicional en la instalación actual.

CEPA ha identificado que una parte importante de su estrategia de desarrollo de infraestructura para el comercio internacional, debe incluir el desarrollo de una instalación dedicada y construida para el manejo de contenedores a lo largo de la Costa Pacífica. En años recientes, tanto CEPA como otros grupos interesados han realizado estudios minuciosos con el objetivo de volver a desarrollar el área del Puerto de Cutuco, ubicado en el cuadrante sureste de la nación. De acuerdo con las entrevistas, la instalación de la Terminal de Contenedores de la Unión, es una propuesta que ha recibido financiamiento significativo otorgado por una institución de crédito internacional. La futura terminal de la Unión, gozará de 14+ metros de aguas profundas naturales, lo que le dará a El Salvador la oportunidad de acomodar embarcaciones de contenedores del tipo Post Panamax. La visión estratégica de El Salvador respecto al transporte, aunado al proyecto del Canal Seco, y a los incentivos para desarrollar instalaciones de valor agregado en la región, podría situar a El Salvador como el líder en el comercio y distribución internacional. Se recomienda fuertemente que la nación continúe estudiando la viabilidad económica de esta visión estratégica. Se recomiendan los siguientes pasos:

- ♦ Establecer prioridades en el corto plazo para mejorar la capacidad operativa del patio de contenedores. El patio de contenedores del Puerto de Acajutla esta al límite de su capacidad operativa causado por dos deficiencias de infraestructura: espacio de almacenamiento apropiado y cantidad apropiada de equipo desplegado. Actualmente el patio de contenedores esta altamente congestionado, lo que resulta en demoras significativas en el movimiento de la carga, en perjuicio de la competitividad, desde el punto de vista de confiabilidad en el servicio. Un alto porcentaje de los contenedores en el patio se caracterizan por estar vacíos largo tiempo. Este problema se podría eliminar rápidamente mediante el establecimiento de políticas arancelarias que sancionen el almacenamiento extenso de contenedores vacíos. Después de implementar estas políticas CEPA podría considerar la construcción de espacio de almacenamiento adicional, según sea necesario. La instalación también necesita equipo adicional para el manejo de

contenedores. Al momento de escribir este informe, tres de cuatro acarreadores a horcajadas propiedad de CEPA estaban en condiciones operativas. La instalación requerirá de dos o tres acarreadores a horcajadas adicionales para mejorar su eficiencia operacional.

- ♦ Establecer prioridades para mejorar la conectividad de datos electrónicos dentro de la terminal. Actualmente falta la interconectividad de los sistemas de comunicación entre los portones, operaciones en los patios, y las operaciones en las embarcaciones. Por ejemplo, debido a la falta de conectividad de los sistemas, los camiones que entran por un portón deben salir por el mismo portón para ser pesados. Los datos de pesos al entrar no se pueden transmitir al segundo portón para completar el requisito de pesado al salir. Las mejoras en esta área beneficiarían todos los servicios y reducirían los costos relacionados con las demoras de los vehículos terrestres.
- ♦ Establecer procedimientos y desplegar prioridades para eliminar la congestión de los transportistas terrestres. Las operaciones actuales en el Puerto Acajutla obligan a los motoristas de los furgones a estacionar a sus vehículos en varios lugares para tramitar la documentación en una oficina centralizada. Las terminales portuarias altamente eficientes siguen la política de evitar que los motoristas de los furgones salgan de sus vehículos para tramitar documentos, facilitando el procesamiento desde sus furgones. El Puerto de Acajutla debería considerar la implementación de políticas como esta para mejorar los tiempos de procesamiento de los furgones, reducir la congestión y eliminar demoras. Las mejoras en esta área redundarán en un mejor servicio y costos reducidos respecto a las demoras de los transportistas terrestres.

3. Aeropuertos

Actualmente, El Salvador opera dos aeropuertos internacionales calificados; sin embargo, únicamente un aeropuerto es de importancia significativa en lo concerniente a pasajeros comerciales y carga aérea. El Aeropuerto Internacional de El Salvador es el aeropuerto principal ubicado aproximadamente a 50 kilómetros al sur este de San Salvador, accesible a través de una carretera de cuatro carriles que proporciona un buen acceso vehicular. Esta instalación se considera como el mejor aeropuerto internacional de Centro América, y opera como un aeropuerto de destino y de acopio para pasajeros en tránsito. Los datos recolectados para el año 2003 indican que la instalación manejó aproximadamente 1.8 millones de pasajeros internacionales. La construcción de la instalación se inició en 1973 con el comienzo de la Fase I (ahora denominada “la Terminal Antigua”), una terminal de 8 puertas. La Fase II se completó en 1998 (ahora denominada “la Terminal Nueva”), que consiste de ocho puertas adicionales. Las 16 puertas incluyen un total de 14 puentes articulados para pasajeros. La instalación esta ubicada al nivel del mar y esta equipada con dos pistas: una pista pavimentada de 3,200 metros flexible, sin obstrucciones, capaz de acomodar a los aviones comerciales más grandes de la industria, y una pista general más pequeña. Los planes actuales incluyen la extensión de la pista principal en 200 metros adicionales. Existe potencial para una expansión futura de una pista paralela, al tener disponible los terrenos adyacentes que no le pertenecen actualmente a CEPA.¹¹⁰

¹¹⁰ La información fue compilada a través de visitas al sitio, entrevistas y materiales de mercadeo de CEPA, archivados por el autor.

Para facilitar al comercio, la infraestructura aeroportuaria de El Salvador requerirá de mejoras focalizadas con miras a capturar oportunidades de negocio, mejorar la seguridad y todas las operaciones en general. Entre las mejoras y recomendaciones claves, se incluyen las siguientes:

- ♦ Mitigar los vacíos de seguridad mediante la segregación de los pasajeros internacionales entrantes y salientes. Aún cuando el aeropuerto de El Salvador se considera un aeropuerto internacional sin servicio interno, al presente no provee un medio para evitar la contaminación de pasajeros (o sea la mezcla de pasajeros internacionales entrantes con pasajeros internacionales salientes en una terminal). De esta manera, la terminal funciona de manera parecida a un aeropuerto interno, lo cual no es deseable para una terminal aeroportuaria internacional. Esta deficiencia se debe abordar mediante la construcción de corredores separados para pasajeros internacionales entrantes, con pasillos para los Servicios de Inmigración y Aduanas, antes del ingreso al país. La implementación de esta mejora incrementará la seguridad general de la instalación existente.
- ♦ Desarrollar una estrategia a fin de capturar las oportunidades de crecimiento en la carga aérea regional. La terminal principal del Aeropuerto Internacional de El Salvador, posee una ventaja altamente competitiva respecto de la capacidad de la infraestructura instalada, para surgir como el líder regional en cuanto a las operaciones de carga aéreas. La instalación posee espacio generoso que facilita el crecimiento en esta área. Se recomienda altamente que El Salvador identifique y persiga estrategias para realizar su potencial como centro de carga aérea regional.
- ♦ Mejorar las instalaciones para el procesamiento de pasajeros en tierra. Aun cuando se amplió la terminal del aeropuerto a manera de acomodar simultáneamente a un gran número llegadas y partidas, las instalaciones de procesamiento de los pasajeros, tales como la venta de boletos e inspección de Aduanas e Inmigración se han quedado rezagados respecto a estos planes de expansión. En consecuencia, la congestión de pasajeros puede llegar a ser un problema durante las horas de operación pico. La expansión de las instalaciones de procesamiento de pasajeros mejorará el servicio en general, así como la confiabilidad en las instalaciones del aeropuerto internacional de la nación.

8. Vías Férreas

El servicio de ferrocarril no está disponible al presente en El Salvador. Considerando el costo del transporte por ferrocarril, toda iniciativa futura para brindar el servicio ferroviario debe involucrar un enfoque integral como región centroamericana, para poder sacar ventaja de los beneficios potenciales del servicio de este medio de transporte. Tanto la geografía de El Salvador como su masa terrestre requieren de un concepto de ferrocarril regional para justificar la inversión en el ferrocarril en la nación.

En su esfuerzo por facilitar el comercio, El Salvador se beneficiaría de la evaluación de las alternativas al servicio de ferrocarril. El siguiente rubro de acción se recomienda para su debida consideración. Se deben reconocer los beneficios económicos del servicio ferroviario considerando la longitud completa del recorrido del transporte de carga así como las características de la carga consolidada. Los servicios de ferrocarril cobran valor económico con distancias largas, típicamente de 500 millas o más. El transporte por ferrocarril adquiere una

ventaja competitiva respecto del transporte por furgón, a medida que aumenta la distancia recorrida. Sin embargo, para mejorar la competitividad de la movilización de la carga, se requiere un esfuerzo de generación de ideas estratégicas al nivel regional. El Salvador debería trabajar con sus países vecinos y los Estados Unidos para desarrollar un plan estratégico regional de ferrovías ínter modales capaz de capturar los beneficios potenciales del servicio ferroviario.

9. Puntos Fronterizos

El Salvador posee tanto instalaciones de administración fijas, como de inspección de vehículos en todas las fronteras internacionales. Estas instalaciones albergan a Aduanas, Inmigración, y Agricultura, y al mismo tiempo permiten el paso de vehículos y transeúntes. Históricamente se efectuaban frecuentes inspecciones vehiculares en cada una de las fronteras terrestres; sin embargo, los trámites aduaneros se han modificado a fin de agilizar el flujo del tráfico, y facilitar así las demandas de operación individual en cada frontera de la nación. Las visitas al sitio y entrevistas con personas versadas en la materia, revelaron que las instalaciones se pueden considerar altamente productivas en términos de la capacidad de producción anual, gracias al número limitado de inspecciones transfronterizas realizadas en las instalaciones y a las políticas promulgadas para mantener el período en tránsito por debajo de los 15 minutos por vehículo. El equipo de estudio utilizó una instalación como muestra de la inspección, la cual se consideró apta para facilitar el comercio. En muchos casos, las instalaciones de inspección permanecen en los puntos fronterizos pero no son muy utilizadas, generalmente solo por agricultura. Como se describió anteriormente, las iniciativas regionales incluyen la eliminación de instalaciones y por lo tanto, actualmente en las fronteras de El Salvador, existen pocas muestras, si acaso alguna, de trabajos en las instalaciones.

Aun cuando la intención es de eliminar los puntos fronterizos formales en el futuro, en el corto plazo se requieren mejoras para facilitar el comercio. En ese ínterin se recomiendan las siguientes mejoras. Incrementar la confiabilidad del equipo de comunicaciones computarizadas. Las instalaciones fronterizas de El Salvador están electrónicamente conectadas con las de sus países vecinos. El avance tecnológico es un punto a favor significativo; sin embargo, los informes indican que existe baja confiabilidad con las conexiones existentes. Todo esfuerzo por mejorar la confiabilidad de las conexiones electrónicas en los puntos fronterizos vendría a mejorar el servicio y confiabilidad en general.

10. Electricidad

Las instituciones de implementación de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica de El Salvador consisten de una mezcla de entidades de carácter público y privado. La generación de energía esta constituida principalmente por plantas de energía hidroeléctrica operadas predominantemente por dos compañías eléctricas privadas, CEL y Duke Power. Aproximadamente el 65 por ciento de la energía eléctrica de la nación esta generada a través de plantas de energía hidroeléctrica. Las plantas geotérmicas y de combustibles fósiles aportan el balance a las instalaciones de generación eléctrica de la nación, cada una esta operada por entidades privadas. La transmisión eléctrica la provee la Empresa de Transmisión Eléctrica de El Salvador (ETESAL), una entidad de propiedad gubernamental. Cinco compañías privadas

independientes proveen la distribución local; sin embargo, cuatro de las cinco son subsidiarias propiedad de una sola compañía de distribución eléctrica.

Con miras a facilitar el comercio, el sistema eléctrico de El Salvador se beneficiaría de las siguientes mejoras y recomendaciones claves:

- ♦ Apoyar vigorosamente las mejoras de capacidad continuas en la transmisión de la región. Actualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo apoya un proyecto regional importante, que involucra la inter-conectividad y mejoras en la capacidad de transmisión entre países de la región. El Salvador cada año importa electricidad, ya que tiene capacidad insuficiente dentro de sus fronteras para hacerle frente a las demandas pico. Sin embargo, la capacidad de transmisión existente es limitada e impone una amenaza potencial a la competitividad de la nación en caso que no se realicen las mejoras planificadas. Por lo tanto, se recomienda continuar apoyando esta área.
- ♦ Desarrollar la auto suficiencia en la generación eléctrica a través del desarrollo de instalaciones de generación eficientes. La oportunidad ofrecida por CAFTA posee gran potencial para inducir aumentos importantes en la demanda de electricidad. Aun cuando hasta el momento El Salvador posee suficiente capacidad para acomodar la demanda promedio existente y depende de las importaciones para acomodar las demandas pico, pero a menos que se aumente la capacidad de generación, la nación rápidamente se volverá más dependiente de las importaciones para satisfacer las demandas promedio diarias, lo que a su vez incrementaría el costo. Desde el punto de vista de la competitividad, el atractivo de El Salvador se vería afectado. Por lo tanto, se recomienda brindar apoyo para la búsqueda de alternativas para el desarrollo de capacidad de generación adicional.

11. Telecomunicaciones e Internet

Varios proveedores privados proveen los servicios de telecomunicaciones e Internet a lo largo de las zonas metropolitanas del país. El mercado de telecomunicaciones de El Salvador se considera abierto y competitivo, brindando a los usuarios la oportunidad de beneficiarse de una tecnología moderna y de alta capacidad. Las comunicaciones fijas e inalámbricas se proveen dentro de este panorama competitivo. De acuerdo con las entrevistas efectuadas a individuos dentro de la industria de las telecomunicaciones, la tasa actual de servicios de telecomunicaciones según la densidad poblacional es de 29/100. Las comunicaciones inalámbricas representan 16/100, y las comunicaciones de línea fija representan 13/100.

Al igual que otros proveedores regionales de servicios de telecomunicaciones entrevistados en los países vecinos, los proveedores locales temen una presión hacia la baja en los precios de llamadas internacionales, lo que obligaría a rebalancear los subsidios de las llamadas locales y nacionales. Adicionalmente, es importante notar que la región no ha acordado un plan armonizado para la recuperación de los costos de terminación internacionales para las llamadas entre los países de Centroamérica. Actualmente, los proveedores que inician las llamadas retienen todas las ganancias. Esta práctica crea inequidades en la recuperación de costos dependiendo de la tasa de llamadas entrantes y salientes entre los países centroamericanos. Se percibe que la implementación de CAFTA impondrá una presión sustantiva sobre la industria de

las telecomunicaciones para que resuelvan este asunto. Por lo tanto, se recomienda fuertemente que se brinde apoyo a fin de identificar y evaluar las soluciones para armonizar la industria de las telecomunicaciones internacionales.

J. INSTITUCIONES DE APOYO

1. Compañías de Transporte de Carga Terrestre

Las compañías de transporte de carga por tierra operan por todo lo largo del país ya que las terminales de distribución marítima y terrestre brindan capacidad suficiente. Las empresas de transporte de carga terrestre proveen servicios de distribución de acarreo y tierra adentro para toda la mercadería internacional. La cantidad y calidad de las empresas de transporte disponibles en El Salvador se consideran adecuadas y escalables para facilitar el comercio.

2. Líneas Aéreas

El Aeropuerto Internacional de El Salvador recibe las aerolíneas más importantes, que actualmente acomodan a más de 1.8 millones de pasajeros. La instalación sirve como el centro de acopio más importante para el Grupo TACA, la principal línea de transporte aéreo de Centroamérica. Las empresas de transporte principales también proveen el servicio de transporte de carga. El servicio aéreo se considera adecuado y escalable a fin de facilitar el comercio; sin embargo, las instalaciones para el procesamiento de los pasajeros en tierra se consideran inadecuadas durante las horas pico. Estos incluyen las instalaciones para la venta de boletos y las áreas de inspección de seguridad. Se recomienda que CEPA continúe trabajando estrechamente con las instituciones de aplicación de la ley a fin de garantizar un personal e instalaciones idóneas durante las horas pico.

3. Empresas de Transporte Marítimo

El Salvador le sirve a un número significativo de empresas internacionales de transporte marítimo que nos visitan a intervalos regulares. Los servicios incluyen carga en contenedores, carga fraccionada, carga de neogranul y granel líquido. Las compañías del sector privado proveen servicios de carga y descarga de las embarcaciones y el transporte por tierra. Suficientes instituciones de apoyo participan en las actividades marítimas de El Salvador.

4. Ferrovías

El servicio de ferrovía actualmente no está operando en El Salvador. Considerando el costo del transporte por ferrocarril, toda iniciativa futura para brindar el servicio ferroviario debe involucrar un enfoque de región integral centroamericana, para poder sacar ventaja de los beneficios potenciales del servicio del ferrocarril. Tanto la geografía de El Salvador como su masa terrestre requieren de un concepto de ferrocarril regional para justificar la inversión en este servicio en la nación.

5. Distribución de la Energía

Dos empresas principales de generación eléctrica proveen la distribución energética de plantas generadoras del sector privado, con un alto porcentaje de importación de electricidad durante los

períodos de demanda pico. Las instituciones de apoyo incluyen empresas de transmisión y distribución. La capacidad de transmisión internacional resulta inadecuada para satisfacer las demandas futuras. Como consecuencia, será necesario mejorar la capacidad de transmisión internacional o aumentar la capacidad de las plantas de generación locales par satisfacer la demanda de energía.

6. Telecomunicaciones e Internet

Las telecomunicaciones de línea terrestre e inalámbrica y los servicios de Internet se proveen a través de concesiones al sector privado en un entorno de mercado abierto y competitivo. Este entorno les provee a los usuarios tecnología y servicios confiables de donde escoger.

K. RECOMENDACIONES

La infraestructura del transporte de El Salvador ha sido testigo de mejoras significativas en años recientes, particularmente en el área de desarrollo del corredor vial. El sistema se encuentra en riesgo debido al abuso de usuarios que infringen el sistema. Las instituciones ejecutoras requieren de una reforma legal para hacer cumplir los reglamentos. Se recomiendan los siguientes pasos:

- ♦ Continuar con la mejora de las carreteras. el programa de mejoras a la red vial de El Salvador esta incompleto. Es necesario continuar con el programa de mejoras a la red vial en la región norte del país. Los proyectos de mejoras a la red vial deben complementarse con el desarrollo del proyecto del canal seco.
- ♦ Asistir a los puertos mediante la formación de capacidades, especialmente en lo concerniente a operaciones y adquisición de equipo. La instalación del Puerto marítimo de El Salvador va a requerir del desarrollo de capacidades y mejoras operacionales en el corto plazo para reducir la congestión. Se requiere también el apoyo técnico en cuanto a planificación de operaciones y adquisición de equipo para mejorar el servicio en general.

La instalación portuaria existente para contenedores es inadecuada para facilitar el comercio en el largo plazo. La nación esta contemplando el proyecto de la terminal de Contenedores de La Unión, el cual debe considerarse una prioridad nacional para permitir a El Salvador participar fuertemente en el comercio internacional. La ejecución de este proyecto, en conjunción con mayores mejoras en el transporte por tierra y el desarrollo de instalaciones de valor agregado, poseen el potencial de convertir a El Salvador en el líder regional de distribución y comercio internacional. Se requiere apoyo técnico en el análisis de la demanda, evaluación de riesgos, y planificación de negocios antes de ejecutar este proyecto. Se recomiendas los siguientes pasos:

- ♦ Mejorar la seguridad y operaciones en el Aeropuerto de Comalapa y no dejar pasar la oportunidad de seguir siendo el centro líder de la región. Las instalaciones del Aeropuerto Internacional de El Salvador requieren de mejoras a la terminal a fin de mejorar la seguridad y acomodar las demandas de procesamiento de pasajeros en las horas pico en las zonas de venta de boletos y procesamiento. Se requiere de apoyo técnico par realizar estas mejoras. Las instalaciones del Aeropuerto Internacional de El Salvador poseen un gran potencial para crecer sustancialmente tanto en el manejo de los pasajeros en tránsito

como en la distribución de la carga aérea por la región. Se requiere de apoyo de planificación estratégica a fin de capturar esta oportunidad.

- ♦ Se debe considerar la cooperación y desarrollo de una red ferroviaria. La red ferroviaria de El Salvador no está en funcionamiento actualmente. El tamaño del país limita las oportunidades de operaciones de ferrocarril costo-efectivas; sin embargo, mediante alianzas con los países vecinos, El Salvador puede desarrollar una red de vías férreas que vendría a beneficiar a toda la región CAFTA. Se requiere de apoyo técnico en lo referente a planificación al nivel regional para comprender plenamente los beneficios potenciales del transporte por tren para tanto el país como la región.
- ♦ Mejorar los sectores de electricidad y telecomunicaciones. El abastecimiento eléctrico de El Salvador está en riesgo. La nación requiere de mejoras a la capacidad de transmisión regional y el desarrollo de instalaciones de generación eléctrica adicionales. Se requiere de apoyo en planificación estratégica a fin de mitigar este riesgo futuro. El sector de telecomunicaciones de El Salvador, al igual que todas las naciones de Centroamérica, está en riesgo de un aumento significativo en las llamadas locales y las desigualdades asociadas con llamadas internacionales de la región. Se requiere de apoyo técnico y Grupos de Enfoque para desarrollar un plan regional a fin de armonizar la recuperación de los costos de terminación.

ANEXO 1: COMPILACIÓN DE RECOMENDACIONES

LEY DE SOCIEDADES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Capacitación/campaña educativa	Es necesaria la capacitación en gobernabilidad corporativa para empresarios, abogados, jueces, funcionarios del gobierno, así como una campaña promocional sobre gobernabilidad corporativa para la sociedad en general.	Media	Largo plazo
2.	Reforma Legal	Es necesario pasar regulaciones a fin de establecer una mejor supervisión y disciplina de abogados y notarios.	Alta	Mediano plazo
3.	Educación Legal	La modernización del currículo de las facultades de derecho, educación legal para personas comunes, y capacitación en la ley mercantil internacional moderna para abogados y jueces que utilizan la metodología de casos como complemento de los programas existentes del USAID y PNUD.	Media	Largo plazo
4.	Reforma Legal	La reforma legal al Código de Comercio es necesaria para incorporar los principios de gobernabilidad corporativa de clase mundial, protección a los accionistas minoritarios, y excepciones cuando se puede prescindir de la personería jurídica de las compañías.	Alta	Largo plazo
5.	Monitoreo	El proyecto de integración del Registro de Comercio CIDA debería continuarse y se debe ofrecer cooperación para convertirlo en una ventanilla única.	Media	Largo plazo
6.	Analistas/Desarrollo Estratégico	Realizar un diagnóstico de la situación de la micro y pequeña empresa con el fin de identificar y eliminar los obstáculos que afectan al crecimiento de las PYMES y la lenta consolidación de los programas para las PYMES y el cluster de PYMES.	Alta	Corto Plazo

CONTRATOS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Desarrollo de Consenso	Realizar talleres y grupos de trabajo para desarrollar consenso sobre la necesidad de una reforma judicial, la despolitización del sistema judicial y la cultura de litigio.	Alta	Largo Plazo
2.	Reforma legal	Promulgar reglamentos para establecer una mejor supervisión y disciplina entre abogados y notarios.	Alta	Mediano Plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
3.	Fortalecimiento Institucional	Se deben hacer esfuerzos para promover los centros de arbitrajes existentes, y otros mecanismos alternativos para la resolución de controversias y ADR en general. El abuso del amparo en los casos de arbitraje se debe limitar en la reforma legal y en la capacitación a jueces.	Alta	Largo Plazo
4.	Educación legal	Modernización del currículo de las facultades de derecho, la educación legal de personas comunes y capacitación en las leyes comerciales internacionales modernas para jueces, utilizando la metodología de enseñanza de casos como complemento a los programas existentes de USAID y PNUD.	Media	Largo Plazo
5.	Monitoreo/Desarrollo de Consenso	Aprobación del Nuevo Código Civil y Procesal Comercial, agregar la notificación por medios electrónicos, fax, correos certificado y capacitación para procedimientos orales.	Alta	Corto Plazo
6.	Monitoreo	Asistir en lo posible, con el proyecto de reforma judicial del Banco Mundial, incluyendo las sugerencias de lineamientos para jueces y selección de magistrados, así como técnicas de manejo de casos que se pueden introducir en el sistema judicial.	Media	Largo Plazo
7.	Reforma Legal	Aprobar la Ley de Contratos Electrónicos y cambio en distribución y la ley de acuerdo entre instituciones que permita escoger una ley y jurisdicción extranjeras	Media	Mediano Plazo

PROPIEDAD INMUEBLES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Desarrollo de consenso	Desarrollo de consenso respecto a las reformas del registro nacional.	Alta	Corto Plazo
2.	Reforma legal	Establecer normas reguladoras mejoradas para notarios.	Media	Largo Plazo
3.	Reforma legal	Esforzarse por promulgar una ley de zonificación y ordenamiento territorial.	Media	Corto Plazo
4.	Reforma legal	Promulgar una ley sobre titularización, que permita que el crédito se obtenga públicamente mediante la entrega de garantías sobre activos líquidos.	Alta	Mediano Plazo
5.	Reforma legal	Promulgar una nueva ley sobre arrendamiento de propiedad inmueble.	Media	Largo Plazo
6.	Monitoreo	Monitorear el proyecto del Banco Mundial sobre Registro de Propiedad Inmueble/Catastro, ofrecer apoyo y seguimiento con una ley de "Comparecer o Callarse" y asistencia para consolidar datos y coordinar tecnológicamente con otras oficinas del gobierno.	Media	Largo Plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
7.	Tecnología/ Fortalecimiento Institucional	Desarrollar e implementar un plan por medio del cual las remesas se puedan invertir en Bienes Inmuebles en línea, desde el extranjero.	Baja	Largo Plazo

GARANTÍAS REALES MOBILIARIAS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma legal	Se necesita una nueva ley de transacciones garantizadas, y darle forma al proyecto de ley de Garantías Reales Mobiliarias para asegurar que sea congruente con todos los aspectos de la ley modelo de Transacciones Garantizadas de la OEA/CIDIP. Esto debería incluir un esfuerzo por regionalizar las instituciones de Crédito claves como el registro de comercio.	Alta	Largo Plazo
2.	Reforma legal	Se debe redactar una nueva ley Procesal Civil y Procesal Comercial que aborde y elimine muchas de las demoras y cuellos de botella existentes para aplicar las garantías reales mobiliarias.	Media	Largo Plazo
3.	Reforma Institucional	Apoyo para la capacitación de funcionarios judiciales, en cooperación con el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), el cual ha establecido la escuela judicial para capacitar a un grupo de candidatos para llenar las vacantes judiciales. La capacitación de jueces en funciones carece de dicha organización lo cual afecta negativamente al sistema judicial.	Media	Largo Plazo
4.	Capacidad Institucional	El sistema de tribunales esta significativamente atrasado con respecto a la tecnología y equipo para sus operaciones. Se ha probado un plan piloto, pero debido a la falta de fondos, parece que el plan ha sido abandonado. Debe proveerse fondos y asesoría para revivir este esfuerzo y proporcionarle asistencia.	Alta	Corto Plazo

RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Capacitación/promoción – sector privado/público	Con el propósito de sacarle provecho a la reciente promulgación de la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje, y la creación subsiguiente del Centro de Mediación y Arbitraje se debe ofrecer capacitación y promoción sobre los beneficios y factibilidad de la Resolución Alternativa de Controversias (ADR): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover y capacitar sobre la mecánica (ejemplo, el uso normativo de la cláusula de arbitraje en los contratos mercantiles) y las ventajas de la ADR a través de la red de asociaciones y cámaras de El Salvador. ▪ Conducir campañas de información pública (prensa escrita, radio, televisión), seminarios, etc. para informar y estimular el uso de ADR. ▪ Proveer capacitación especializada adicional a los profesionales del derecho en las áreas de la ley, en donde se requiere el uso de la ADR . 	Alta	Corto Plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introducir en todas las facultades de derecho de El Salvador, cursos específicamente dedicados al arbitraje, mediación y conciliación. 	Media	Largo Plazo
2.	Análisis	Conducir una encuesta de análisis de costo-beneficio del uso de la ADR en comparación con la resolución de disputas en los tribunales. Estudiar específicamente los costos asociados al arbitraje institucional comparados con los costos en términos comerciales de tiempo y oportunidad. Utilizar los resultados en campañas de educación pública sobre los beneficios de la ADR.	Media	Corto Plazo
3.	Reforma Institucional	Continuar con las reformas actuales de los tribunales mercantiles para garantizar resultados rápidos, eficientes y predecibles.	Media	Largo Plazo

QUIEBRA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Reforma legal	Una nueva ley de insolvencia, que tome en cuenta los conceptos, principios y reglas incluidos en la convención preliminar de UNCITRAL , sobre insolvencia internacional que está actualmente en las etapas finales de su formulación. y otras leyes de insolvencia recientes.	Alta	Largo Plazo
2.	Reforma legal	Una nueva ley Procesal Civil y Procesal Mercantil y una nueva ley de Garantías Reales Mobiliarias, ambas de las cuales dan cuenta de y armonizan con las reformas a la ley de insolvencia.	Media	Largo Plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
3.	Reforma Institucional	Apoyo para la capacitación de funcionarios judiciales, en cooperación con el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), el cual se lleva a cabo en la escuela judicial a fin de capacitar a un grupo de candidatos para llenar las vacantes judiciales. La capacitación en esta área es de gran importancia para desarrollar la competencia judicial en la aplicación de las leyes de insolvencia, dada la total falta de experiencia en El Salvador actualmente.	Media	Largo Plazo
4.	Capacidad Institucional	El sistema de tribunales esta significativamente retrasado respecto a la tecnología y equipo para sus operaciones. Se ha probado un plan piloto pero debido a la falta de fondos aparentemente se ha abandonado este plan. Proveer fondos y asesoría para revivir este plan y darle asistencia.	Alta	Corto Plazo

COMPETENCIA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Evaluación/ Ante proyecto Legal/Reforma Legal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar una doble evaluación de la agenda política y el marco institucional para comprender plenamente el alcance y extensión del potencial de las políticas. ▪ Considerar cuidadosamente la estructura institucional de la Dirección General de Competencia. Realizar un examen detallado de las ventajas y desventajas de los diferentes modelos institucionales de las autoridades de competencia en el LAC. ▪ Diseminar la ley propuesta a las comunidades legales, empresariales, y académicas para sus insumos en el proceso de formulación. ▪ Finalizar la redacción de la ley. ▪ Desarrollar una serie de seminarios para promover el apoyo del sector privado para la promulgación y ejecución de una ley de competencia. 	Alta	Corto Plazo
2.	Desarrollo de Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar una estrategia de políticas para operativizar la ley, incluyendo arreglos institucionales (dotación de personal y capacitación). ▪ Fortalecer las capacidades reguladoras y de aplicación de la ley de la institución, incluyendo el análisis y logro de sinergias con la aplicación de la ley de protección al consumidor; y desarrollar la capacidad para detectar, investigar, analizar y remediar la sospecha de infracciones a la ley de competencia, etc. ▪ Involucrarse en iniciativas de promoción, incluyendo la revisión de las políticas y reglamentos gubernamentales que afectan la competencia, y preparar estudios sobre sectores clave. 	Media	Largo Plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
3.	Extensión/Educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover una cultura de competencia a través de la comunicación pública, incluyendo: la preparación de materiales para medios de comunicación; fortalecimiento de la capacidad de los medios en publicaciones relacionadas con la competencia, mediante el diálogo, talleres con periodistas; involucrarse en diálogos/talleres con oficiales de la aplicación de la ley, reguladores gubernamentales y las comunidades empresariales y académicas. ▪ Desarrollar programas de capacitación regional con las universidades y asociaciones de abogados. 	Media	Largo Plazo

COMERCIO INTERNACIONAL

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	General	<p>En asuntos relacionados con el comercio exterior, particularmente en su infraestructura y en la eficiencia de sus operaciones aduaneras, El Salvador parece haber ganado bastante progreso, especialmente dentro de la región de Centro América. No existen asuntos legales inmediatos en este sector para el futuro cercano, pero se deben tomar los pasos necesarios para mejorar la situación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimular la cooperación actual entre los sectores público y privado; ▪ Estimular el apoyo y mejoras constantes en la administración y operación de Aduanas, incluyendo la capacitación adicional para los funcionarios de Aduanas; y ▪ Monitorear la utilidad y cobertura del marco legal para el comercio exterior tomando en cuenta que será necesario ver las reformas en áreas tales como la administración interna y procedimientos para aplicar derechos compensatorios en el futuro. 	<p>Media</p> <p>Media</p> <p>Baja</p>	<p>Largo Plazo</p> <p>Largo Plazo</p> <p>Largo Plazo</p>

FLUJO DE BIENES Y SERVICIOS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Armonización Regional	<p>Promover la normalización regional y estrategias para la Unión Aduanera a través de lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Desarrollo de un Centro CACM regional para la evaluación de riesgos a fin de seleccionar un sistema, cumplimiento con el programa de medidas, enfoque de verificación de auditoría, investigaciones conjuntas y verificación del proceso de país de origen.▪ Crear un centro coordinado de información para todos los datos relacionados con los procedimientos de la Unión Aduanera, que sea de fácil acceso para la comunidad de comercio y con períodos de notificación avanzada requeridos. A medida que este concepto continúe evolucionando, la comunidad de comercio se verá informada acerca de la multitud de cambios a los cuales deberá adaptarse. Los procedimientos deben ser bastante detallados a manera de minimizar la discrecionalidad por parte de los funcionarios de Aduanas. SIECA sería un candidato fuerte para coordinar el proyecto. Sin embargo, resulta esencial que cada país participante le notifique al centro sobre los reglamentos y procedimientos de implementación de manera oportuna.	Alta Media	Largo Plazo Largo Plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
2.	Proceso para facilitar el comercio	Mejorar el profesionalismo y modernización de las instituciones públicas (otras además de Aduanas) involucradas en el comercio internacional, mediante las siguientes acciones:	Alta	Corto plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asistir al Ministro de Agricultura en el desarrollo de un sistema amplio de personal que mejore las calificaciones de los candidatos, mejore los procedimientos de reclutamiento, establezca normas de desempeño y evaluación específicas a cada puesto de trabajo con base en las normas internacionales de inspección SPS 	Alta	Corto plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrenar a la División Financiera de la Policía Nacional Civil en el examen de contenedores y furgones, técnicas de investigación y de entrevista, y operaciones de vigilancia y encubiertas. 	Alta	Corto plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proveer equipo de detección de contrabando tal como sondas, densímetros, espejos, escopios de fibra óptica a la policía de finanzas para mejorar su efectividad en la inspección de la carga. 		Mediano plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proveer asistencia técnica al personal del laboratorio del Ministerio de Salud para mejorar su capacidad para desempeñar el análisis ágil y competente de los productos alimenticios procesados, en un ambiente que satisfaga los requisitos de certificación internacional. 	Alta	Mediano plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificar el proceso para reservar fondos del fondo disponibles de cuotas cobradas a usuarios de manera que las instituciones puedan utilizar este dinero para modernizar los procesos y mejorar el personal en lugar de devolver los fondos al Ministerio de Hacienda cada seis meses. 	Media	Largo plazo
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar un sistema moderno de registro y tramitación de autorizaciones de importación y exportación en el Ministerio de Salud, el cual debe incluir como mínimo el archivo electrónico de solicitudes y pagos o mediante retiros de cuentas existentes, la transmisión electrónica de permisos y aprobaciones a los solicitantes y el enlace con el sistema de procesamiento de Aduanas. 	Alta	

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
3.	Modernización de Aduanas	<p>Modernizar los trámites Aduaneros para facilitar el comercio mediante las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisar la ley de Aduanas en la parte de sanciones o su interpretación para eliminar las sanciones por errores tipográficos y facilitar la presentación de apelaciones. Esto debe incluir también la revisión del concepto de responsabilidad personal que obstaculiza el uso del buen juicio en la institución. Se deben manejar los errores menores, tal como falta de información, fuera de las disposiciones de sanciones, a menos que sean indicativos de un mal desempeño por parte del solicitante. El proceso de apelaciones no debería ser tan oneroso para que los usuarios paguen la multa en lugar de desafiar la evaluación cuando sienten que están en lo correcto. ▪ Emitir la certificación AAA por sector, y diseñar un examen para que la licencia permanezca válida hasta que la persona deje de trabajar en esa industria, no necesariamente en una sola compañía. ▪ Desarrollar una Zona Franca implementando reglamentos y procedimientos que eviten inconsistencias en las tramitaciopnes de Aduanas. ▪ Implementar un centro de procesamiento de ventanilla única a manera de incluir a todo el personal de la institución en Acajutla para los clientes. ▪ Capacitar a los funcionarios de campo en un enfoque orientado a los negocios para efectuar su trabajo de manera que los comerciantes confiables sean tratados como clientes valiosos que deben recibir un proceso y facilitación ágil. 	<p>Alta</p> <p>Media</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p>	<p>Largo plazo</p> <p>Mediano plazo</p> <p>Corto Plazo</p> <p>Mediano plazo</p> <p>Largo plazo</p>

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
4.	Mejoras al sector privado	<p>Proveer asistencia al sector privado y la comunidad de comercio a fin de aumentar su competitividad en el mercado internacional, a través de las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar un programa de control de calidad nacional a través de CONACYT y el sector de universidades. ▪ Desarrollar e implementar un plan coordinado para que las PYMES aborden sus necesidades de capacitación general y no específica a cada sector. Esto incluiría áreas tales como capacidad en TI, inglés, técnicas de contabilidad y análisis de costo. ▪ Coordinar los aproximadamente 20 programas disponibles actualmente para los exportadores en una sola operación de ventanilla única para mejorar la efectividad de los diferentes programas y reducir los costos al bajar la duplicación de esfuerzos y dar acceso fácil a los servicios para la comunidad de exportadores. ▪ Desarrollar un sitio Web nacional para diseminar la información sobre los proyectos y acciones de las diferentes asociaciones privadas que representan la comunidad de comercio. Esto incluiría capacitación, seminarios y asuntos que las organizaciones tratan ante el sector público. Debe ser de fácil acceso y proveer información puntual y sectorial. 	Alta Alta Alta Media	Mediano plazo Corto plazo Corto plazo Mediano plazo
5.	Promover la normalización internacional	<p>Desarrollar y promover legislación para los Cargos a Usuarios de los Servicios de Aduanas de conformidad con OMC (tales como la declaración de procesamiento) para aumentar el presupuesto y crear un fondo para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pago de salarios ▪ compra de equipo y herramientas ▪ modernización de Aduanas y mejora de las instalaciones 	Alta	Mediano Plazo- 6-18 meses
6.	Desarrollar funciones fronterizas integradas	<p>Desarrollar y promover un enfoque de institución fronteriza que incluya a Aduanas, Policía Nacional, Agricultura, Inmigración y Salud;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ integrar un programa de capacitación para todas las instituciones fronterizas, similar al enfoque del Centro para la Aplicación de la Ley Federal de los Estados Unidos. ▪ recopilación e intercambio de información y procesamiento de ventanilla única ▪ destrezas policíacas en las áreas de inspección y requisas de carga ▪ investigaciones en las áreas de fraude de impuestos, delitos financieros y tecnológicos ▪ compartir técnicas y herramientas entre las instituciones fronterizas 	Alta	Mediano plazo 6-18 meses

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
7.	Modernización de Aduanas	Continuar promoviendo la modernización y actualización de los sistemas automáticos de Aduanas, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ intercambio electrónico de información comercial con otros países CAFTA ▪ proveer capacitación adicional para desarrollar aún más el sistema de análisis de riesgos y el proceso de riesgos automatizado ▪ interfase electrónica con la industria de envíos expresos para agilizar el procesamiento 	Alta	Mediano plazo 6-18 meses
8.	Capacitación para Aduanas	Proveer capacitación para aumentar la capacidad de los funcionarios de Aduanas en el área de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo de Valoración Aduanera ▪ Reglas de origen: determinación del contenido regional y verificación de certificados ▪ Técnicas para la detección de fraudes de comercio. 	Alta	Corto plazo 3-6 meses
9.	Mejoras a las instalaciones de Aduanas	Identificar y proveer financiamiento para herramientas adicionales en los sitios de inspección aduanera y mejorar la instalación del laboratorio, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Herramientas modernas para el personal dedicado a la inspección de carga ▪ Materiales y software para el laboratorio ▪ Equipo actualizado para el laboratorio ▪ Equipo más sofisticado tal como escáners para los contenedores que brinde un enfoque menos intrusivo pero más productivo para la detección de armas, drogas y contrabando y para mejorar la protección en las fronteras ▪ Cámaras para las bodegas de bienes, lotes de carga comercial a fin de prevenir el acceso o pillaje de los bienes bajo el control de Aduanas 	Media	Mediano plazo/ Largo plazo 6- 24 meses

FLUJO DE PERSONAS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Legal y Regulador	Armonizar e implementar la visa de inmigración CA-4 de manera que los visitantes con fines comerciales puedan entrar a un país y visitarlo con la seguridad apropiada.	Alta	Mediano plazo

2.	Legal y Regulador	Enmendar las leyes para crear procesos ágiles para individuos altamente calificados (ingenieros, doctores, abogados). Simplificar el proceso implementando un centro de procesamiento de ventanilla única en el ministerio más apropiado. Este proceso debería incluir como mínimo la presentación de solicitudes y los pagos a través de una agencia con un proceso transparente que las evalúe y haga las determinaciones correspondientes.	Media	Mediano plazo
3.	Legal y Regulador	Eliminar el requisito de revisión para las personas que salen, fortaleciendo la función de evaluación de riesgos y aplicación de la ley. Debería ser obligatorio que los ciudadanos y visitantes se registren al llegar pero los procedimientos de salida no deberían ser engorrosos y causar menos demoras en las fronteras.	Media	Mediano plazo
4.	Operativo	Modernizar y mejorar el nivel de automatización para las personas que procesan en la frontera, incluyendo a los lectores de pasaportes y las computadoras en red de manera que las fronteras tengan la capacidad de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ intercambiar electrónicamente información sobre personas con otros países CAFTA ▪ mejorar el sistema de análisis de riesgos y el proceso automático de riesgos 	Media	Largo plazo
5.	Operativo	Proveer capacitación a los funcionarios de Aduanas en las áreas de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Técnicas de detección de fraude de documentos ▪ Servicio al cliente ▪ Gestión de Riesgos 	Media	Mediano plazo

DELITOS FINANCIEROS

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Capacitación	Proveer capacitación y asistencia técnica a las instituciones de la ley y el orden aplicables sobre las mejores prácticas para las investigaciones de delitos financieros en general y sobre técnicas de construcción de casos (ejemplo recolección de evidencias, entrevistas, investigación, etc.).	Media	Corto plazo
2.	Reforma legal	Revisar las leyes y políticas actuales contra el lavado de dinero para garantizar que están acorde con las normas y estándares actuales, incluyendo el financiamiento anti terrorista	Alta	Corto plazo

FLUJO DE DINERO

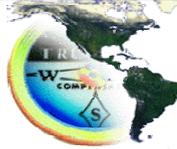
No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1.	Institucional	<p>Mejorar el acceso al crédito para los exportadores e importadores pequeños y medianos. Aún cuando las herramientas básicas para realizar el intercambio de pagos por comercio (cartas de crédito), las instituciones comerciales y financieras deben desarrollar estrategias para otorgar créditos a comerciantes pequeños y medianos sujetos de crédito. Un sistema comercial robusto les provee a los comerciantes pequeños y medianos la capacidad de financiar sus actividades de exportación e importación, sin embargo el sistema actual obliga a menudo a muchos pequeños comerciantes a autofinanciar sus actividades. Esta realidad impone costos serios sobre los importadores y exportadores lo cual los rinde menos competitivos. Las estrategias a seguir incluyen actividades tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ establecer fondos de garantía que ofrezcan crédito a los exportadores por menos garantías que las demandadas actualmente; ▪ desarrollar asociaciones/cooperativas entre los productores para agrupar recursos y riesgos y adquirir créditos a bajo costo; ▪ aumentar el entendimiento de los exportadores e importadores sobre los instrumentos bancarios existentes a través de capacitación y seminarios. 	Media	Largo plazo

INFRAESTRUCTURA

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
1	Mantenimiento de la Red Vial	<p>Promover la extensión de la vida útil de la infraestructura vial de alta capacidad recientemente desarrollada</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimizar los costos de mantenimiento relacionados al despliegue de vehículos de usuarios con sobre carga ▪ Minimizar los impactos del tráfico asociados con el despliegue de equipo en malas condiciones de los usuarios ▪ Facultar a las entidades reguladoras para imponer penas a los usuarios infractores 	Alta	Corto plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
2	Seguridad de la Red Vial	<p>Promover medidas de seguridad para minimizar accidentes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar la concientización social y educar a los usuarios en cuanto a la seguridad vial ▪ Eliminar los entrapamientos y distracciones de los usuarios a lo largo de los derechos de paso (mantener el derecho de paso despejado) ▪ Incorporar en el diseño los derechos de paso peatonales y de ciclistas en la sección transversal ▪ Minimizar el acceso de peatones a la red vial 	Media	Corto plazo
3	Desarrollo de Red Vial	<p>Promover el desarrollo y expansión de red vial regional, particularmente a lo largo de la región norte del territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar los beneficios económicos de las mejoras a las redes viales en la región norte del territorio. ▪ Continuar el desarrollo de carreteras de cuatro carriles a lo largo de los corredores clave. ▪ Establecer fuentes de recursos alternativos fuera de las instituciones donantes a través de los cargos a usuarios, acuerdos de concesiones, o impuestos. ▪ Facultar a las entidades reguladoras para ejecutar “dominio inminente” en la adquisición de derechos de derechos de paso. 	Media	Largo plazo
4	Instalaciones Portuarias	<p>Aumentar la capacidad operativa de las instalaciones de carga en contenedores existentes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desplegar las cantidades apropiadas de equipo de manejo de carga, particularmente dentro del patio de almacenaje de contenedores ▪ Eliminar el almacenaje de largo plazo de contenedores vacíos mediante la evaluación de la estructura arancelaria existente ▪ Desarrollar infraestructura en los portones para evitar que los motoristas de los furgones salgan de sus vehículos 	Alta	Corto plazo

No.	Tipo	Recomendación	Prioridad	Duración
5	Instalaciones Portuarias	<p>Establecer prioridad nacional para desarrollar una instalación dedicada al manejo de contenedores.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuar con las iniciativas asociadas con el desarrollo de La Unión ▪ Establecer metas para atraer a los embarcadores/distribuidores del sector privado a través del desarrollo de zonas francas ▪ Considerar, evaluar, y ejecutar los beneficios potenciales relacionados con el desarrollo de redes viales de alta capacidad desde el sitio propuesto para desarrollar el proyecto de la Unión hasta San Salvador a fin de atraer más transportistas. ▪ Descontar el beneficio percibido del servicio de un Canal Seco en la ausencia de iniciativas de libre comercio 	Alta	Mediano plazo
6	Centro de Distribución Regional	<p>Explotar y desarrollar aun más la base de activos de la infraestructura de transporte existente a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo de instalaciones de bodegas co-ubicadas / ensamble / manufactura ▪ Desarrollote zonas francas ▪ Liderazgo en el concepto estratégico intemodal regional 	Alta	Largo plazo
7	Instalaciones Aeroportuarias	<p>Aumentar la capacidad operativa de las instalaciones de acceso terrestre</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajar estrechamente con Aduanas, Inmigración, y agentes de boletos para mejorar la capacidad de procesamiento de pasajeros en las horas pico. 	Alta	Corto plazo
8	Generación, Transmisión y Distribución Eléctrica	<p>Proveer confiabilidad del servicio y consistencia de costo a los usuarios finales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuar con los esfuerzos hacia el Plan Puebla y Panamá y el IADB ▪ Buscar la privatización del proveedor estatal de transmisión ▪ Solventar la dependencia de la nación sobre electricidad importada, limitaciones de transmisión internacionales y ahorros de costo potenciales a través de la inversión en nuevas instalaciones de generación eléctrica ▪ Proveer capacitación a la entidad reguladora 	Alta	Mediano plazo
9	Ferrovías	<p>Evaluar los beneficios asociados al desarrollo de los corredores ferroviarios existentes en la nación</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Buscar oportunidades de distancia de transporte óptimas a través de la asociación con vecinos internacionales 	Baja	Largo plazo



ANEXO 2: PAQUETE DE MESA REDONDA

Preparación para el CAFTA y la Armonización Regional Comercio, Derecho Comercial y Estrategia para el Fortalecimiento Institucional Mesa Redonda

22 de julio de 2004 • 13:30 – 18:30
Hilton Princess Hotel • San Salvador, El Salvador

Temario

1:30 – 2:00 **Registro**

2:00 – 2:30 **Palabras de bienvenida**

- Presentación del temario: Emad Tinawi, Booz Allen Hamilton
- Repaso de los objetivos regionales estratégicos de USAID: Ron Greenberg, USAID
- Bienvenida y repaso de las medidas para la armonización regional: Juan Carlos Rivas, Ministerio de Economía
- Metas Estratégicas y Objetivos de la Actividad de Diagnóstico del CAFTA: Booz Allen

2:30 – 3:15 **Sesión I: Presentación de las conclusiones del diagnóstico sobre el comercio y el Derecho Comercial**

- Perspectiva de un Experto Salvadoreño: Javier Castro, FUSADES
- Conclusiones referentes al Derecho Comercial: Omar García Bolívar, BG Consulting
- Conclusiones referentes a las aduanas y el comercio: Andrew Mayock, Booz Allen

3:15 – 3:30 **Café**

3:30 – 4:45 **Sesión II: Discusión en grupos**

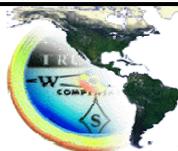
- Medidas en pro de un mercado más abierto
- Implicaciones estratégicas para apertura e integración regional
- Eliminación de las barreras comerciales
- Fortalecimiento de un crecimiento empresarial sostenible: un nuevo régimen jurídico sobre la insolvencia

4:45 – 5:00 **Presentación de los resultados de la discusión grupal**

5:00 – 5:30 **Comentarios finales y clausura**

- Ministerio de Economía
- USAID

5:30 – 6:30 **Cóctel**



Temas en Grupos de Discusión

Mecanismos para Promover una Mayor Apertura de Mercado

- ¿Cuáles pasos adicionales se pueden tomar para garantizar la promulgación del proyecto de ley actual o de otra ley de competencia?
- ¿Cómo se puede lograr la implementación y aplicación de las leyes y políticas de competencia? ¿Cuáles son las necesidades institucionales, reguladoras y de política para su implementación? ¿Cuáles podrían ser los impedimentos para su implementación?
- ¿Cuáles son otros desafíos importantes para la expansión de las inversiones?

Exploración de las Implicaciones Estratégicas de una Mayor Apertura e Integración Regional

- ¿Cuáles son los desafíos prioritarios legales/reguladores, de política y otros que enfrenarán las PYMES con el CAFTA? ¿Cuáles desafíos específicos enfrenarán las PYMES en los sectores de crecimiento económico prioritarios?
- ¿Cómo puede el sector privado y la sociedad civil complementar los esfuerzos del gobierno por mejorar el entorno para el crecimiento de las exportaciones de las PYMES?
- ¿Cuáles son las implicaciones de una mayor participación del sector informal en la economía formal? ¿Cómo puede estimularse a las PYMES en el sector informal para que participen en la economía formal? ¿Cómo pueden los sectores privado y público apoyar a las PYMES en su transición al sector formal?

Colapso de las Barreras Comerciales

- ¿Cuáles son los vínculos entre comercio, seguridad y competitividad?
 - ¿Cómo se puede movilizar al sector privado para que presionen por reformas legales y de política claves para mejorar el entorno para la inversión y el comercio?
- ¿Cuáles son las áreas críticas en donde no ha ocurrido la armonización regional?
- ¿Qué se puede hacer para acelerar el progreso en las áreas encaminadas hacia la armonización?

Facilitación y Salvaguarda del Crecimiento Empresarial: Necesidades de Largo Plazo para los Mecanismos de Insolvencia

- ¿Cuáles son los desafíos al sistema de insolvencia presente?
- ¿Que se necesita para promover un sistema funcional y viable?

Conclusiones/Recomendaciones desde:
La Preparación para el CAFTA y la Armonización Regional
Ley Comercial y Mercantil y Desarrollo de una Estrategia Institucional
Discusión de Mesa Redonda
Hotel Princess, San Salvador, El Salvador, 22 de Julio, 2004

TEMA #1: MECANISMOS PARA PROMOVER MAYOR APERTURA EN EL MERCADO

Se debe promulgar una ley de libre comercio que desarrolle de manera precisa y apropiada los principios constitucionales sobre el libre comercio y libre competencia:

- Se debe estudiar la utilidad del proyecto de ley actualmente en la Asamblea, para asegurar su eficacia.
- Existe la necesidad urgente de diseminar el proyecto de ley entre los sectores público y privado a fin de garantizar la promulgación de una “constitución económica” de la más alta calidad, y un campo de juego nivelado dentro del mercado, tanto desde la perspectiva comercial interna como internacional, de manera que la pequeña y mediana empresa (PYMES) tengan una mayor oportunidad de lograr un nivel viable de competitividad.

Asumiendo que se promulgue la ley de libre comercio, la entidad reguladora creada debe hacer lo siguiente a fin de lograr la implementación efectiva de la ley de libre comercio:

- Estar bien financiada y estar investida con suficiente autoridad en la ley para tener la capacidad real de desempeñar sus tareas tales como la de investigar, auditar e imponer sanciones así como para superar la resistencia y temor de los empresarios.
- Poseer suficiente capacidad técnica para implementarla. El Ministerio de Economía debe involucrarse en la capacitación del personal que trabajará en este ente regulador. Además las personas involucradas en la ejecución de la ley, incluyendo abogados, empresarios y jueces además de administradores, deben tener suficiente capacitación técnica.

Tema #2: Exploración de las Implicaciones Estratégicas de una Mayor Apertura e Integración Regional

- La pequeña y mediana empresa (PYMES) actualmente enfrentan desafíos respecto al proceso legal de constituir una compañía. Para la mayor parte de las PYMES el costo de formar parte de la economía formal es demasiado alto, ya que súbitamente se ven obligados a pagar impuestos y efectuar otros pagos obligatorios. Una solución a esto sería ofrecerle a las PYMES un trato flexible en relación con los requisitos legales.
- Las PYMES tienen acceso limitado al crédito y dificultad para garantizar un financiamiento. Una manera de resolver este problema sería aprobando una ley que permita el uso más amplio de activos, además de la propiedad, para garantizar el financiamiento y titularización. Adicionalmente, el sector público y privado deben desarrollar programas para estimular el crecimiento de las PYMES, incluyendo por ejemplo el desarrollo de “clusters” o alianzas estratégicas con ciertos sectores como la agricultura.
- La mayor parte de las PYMES no pueden acceder a la tecnología necesaria para competir interna o internacionalmente contra compañías más grandes, ya que un porcentaje muy pequeño de ellas posee computadoras. La capacitación sobre los beneficios de la tecnología y sus usos es un elemento necesario aunado a un mayor acceso a la tecnología. Como resultado, las PYMES tendrán un acceso más fácil a la información de mercados lo que a su vez les permitirá una mejor planificación y establecimiento de estrategias de largo plazo.

- Debido a las fallas en el sistema judicial, las PYMES no pueden confiar en el sistema para su protección en lo concerniente a disputas contractuales, o protección de ideas, marcas, etc. Se debe fortalecer y reformar el sistema judicial, a fin de mejorar su confiabilidad, eficiencia y predicibilidad, y otras mejoras similares en la resolución alternativa de controversias.

TEMA #3: COLAPSO DE LAS BARRERAS COMERCIALES

- La corrupción es un problema significativo respecto a los negocios en los sectores público y privado y en todos los niveles. Es necesario un cambio cultural para que las personas tomen conciencia que esta conducta no va en su mejor interés, ni en el del país. Un método que puede ayudar a lograr este objetivo es una campaña para promover la honestidad.
- Los involucrados en el nivel funcional del comercio, como los funcionarios de aduanas, deben tener educación y capacitación adecuada para asegurar la aplicación consistente de las reglas en los puertos y puntos fronterizos. Adicionalmente, los usuarios de estos servicios deben conocer el sistema a fin de evitar demoras.
- Se debe promulgar una ley de libre competencia. Como mínimo, esta ley debe garantizar el control interno de los monopolios existentes en El Salvador. Además, la ley debe ayudar a proteger contra nuevos monopolios que ocurrirán inevitablemente.
- El Salvador adolece de una excesiva burocracia que desacelera el progreso y el flujo comercial. El gran número de permisos que se requieren de diferentes oficinas en el curso de los negocios, causa demoras insostenibles a un costo muy alto. La emisión de permisos se debe concentrar en una “ventanilla única”.
- La armonización de las normas a lo largo de los países centroamericanos, delega demasiada discreción a las autoridades locales, lo que conduce a diferencias en la aplicación de la ley en las diferentes regiones. Es necesario acordar sobre normas regionales que no deleguen más autoridad de la necesaria para evitar una aplicación inconsistente.

TEMA #4: Facilitación y Salvaguarda del Crecimiento Empresarial: Necesidades de Largo Plazo para los Mecanismos de Insolvencia

Aún cuando existe un marco constitucional y principios jurídicos respecto a quiebras e insolvencia, la legislación utilizada para implementar esos principios en el mundo real es débil. El proceso de quiebra es largo, complicado y de alto costo para las partes, además es ineficiente en su ejecución lo que resulta en la no implementación. En la práctica judicial, puede resultar difícil rastrear al deudor y sus activos. En resumen el proceso de insolvencia es inadecuado para tanto los deudores como los acreedores.

- Se necesita una nueva ley de quiebra que siga los principios de UNCITRAL y que además este de conformidad con el marco constitucional. Se requiere asistencia técnica y capacitación, ya que existe experiencia limitada en los sectores público y privado. Se requiere de asistencia significativa respecto al proceso judicial, incluyendo e iniciando con un análisis del sistema completo para descubrir otros obstáculos, como por ejemplo en el proceso de notificaciones.
- Se debe reiniciar una ley para las Garantías Reales Mobiliarias que siga las leyes modelo disponibles.
- Los procesos bancarios deberían estar mejor regulados de manera que se puedan aplicar como una alternativa viable a la acción judicial e intentos para recuperar los activos perdidos. El proceso debe convertirse en uno más flexible, predecible y efectivo.