

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.
FACULTAD DE ECONOMIA

POLITICA ARANCELARIA Y SISTEMA ADUANERO DE EL SALVADOR

TESIS

PRESENTADA EN EL ACTO PUBLICO DE SU DOCTORAMIENTO

POR

RENE SANTIAGO CARRILLO

4861

1957

**SAN SALVADOR,
EL SALVADOR, CENTRO AMERICA.**



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



Rector:

Dr. Romeo Fortín Magaña

Secretario General:

Dr. Enrique Córdova h.

-- o --

FACULTAD DE ECONOMIA

Decano:

Dr. Gabriel Piloña Araujo

Secretario:

Dr. Manuel Antonio Anaya h.

-- o --

317

T

36.26

C312P

1954

2.000 F

2



345

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES

PRIMER EXAMEN GENERAL PRIVADO

Presidente, Dr. Willy J. Feuerlein.
 Primer Vocal, Dr. Francisco Antonio Carrillo.
 Segundo Vocal, Prof. Rafael Huezso Selva.

SEGUNDO EXAMEN GENERAL PRIVADO

Presidente, Dr. William E. Schenk.
 Primer Vocal, Lic. Arturo Morales Flores.
 Segundo Vocal, Dr. Salvador Alemán Echeverría.

EXAMEN PUBLICO

Presidente, Dr. William E. Schenk.
 Primer Vocal, Lic. Arturo Morales Flores.
 Segundo Vocal, Dr. Jorge Mario Loor Fernández.



DEDICATORIA

A mi adorada esposa:

Juana Novoa de Carrillo.

A mi querida madre:

Marcos Antonia Carrillo.

A mi querida abuela:

María Santos Carrillo.

A mis adorados hijos:

Douglas Antonio, René Santiago, Roberto,

Ana Ruth y Norma Guillermina.

A mis estimados Profesores.

A mis apreciables compañeros de estudio.

RECONOCIMIENTO:

La complejidad de las actividades económicas de la vida contemporánea, reclama de la sociedad, personal idóneo para que intervenga en su ordenamiento. Ese ordenamiento podrá estar representado en la dirección de la producción y distribución de los bienes que demanda el conglomerado para su bienestar social.

Las razones anteriores originaron la inquietud de organizar en el más alto Centro de Estudios -Universidad de El Salvador- una Escuela apropiada, para preparar el elemento humano que más tarde debería responder ante las exigencias del crecimiento económico del país.

Gracias al sentido visionario de las Autoridades Universitarias de aquella época, 1946; al particular dinamismo y espíritu de progreso del Dr. Carlos A. Llerena, Rector de la Universidad de aquel entonces; al esfuerzo económico de la Corporación de Contadores y de un grupo de respetables comerciantes de la plaza, fué un hecho la creación de la Facultad de Economía, de la que ahora me toca egresar.

Para esas personas, mi mayor gratitud.

René Santiago Carrillo.

I N D I C E

	Página
RECONOCIMIENTO	4
INTRODUCCION	5
I - POLITICA ARANCELARIA:	
A - FUNCION FISCAL DEL ARANCEL ..	8
a - Como factor preponderante de los ingresos monetarios ..	13
b - Como elemento para la promoción del desarrollo económico del país ..	16
B - LA FUNCION PROTECCIONISTA DEL ARANCEL DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO	22
a - Control para evitar la elevación del costo de la vida	25
b - Control para evitar la elevación del costo de producción de las Exportaciones ..	29
c - Estímulo a la producción, ocupación y aprovechamiento de la mano de obra especializada	42
d - Alicientes a la inversión de capitales extranjeros	47
C - EL ARANCEL COMO ELEMENTO DE CANALIZACION DE LAS DIVISAS QUE PRODUZCAN LAS EXPORTACIONES ..	50
a - Hacia la adquisición de bienes y servicios que aumentan la capacidad de exportación y el bienestar general	54
b - Hacia la restricción sistemática para la importación de artículos superfluos o excesivamente suntuarios	56
D - EL ARANCEL COMO ELEMENTO DE ORGANIZACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL	59
a - Factor influyente en la relación entre precios internos y externos	63
b - Flexibilidad para mover los derechos de importación	65
c - Regulador de derechos consulares con tendencia a favorecer el Comercio Internac.	67
d - Freno al Contrabando, a través de medidas arancelarias	69

	Página
E - ELEMENTO DE BASE PARA ORGANIZAR O REORGANIZAR EL REGIMEN JURIDICO Y ADMINISTRATIVO DE LAS ADUANAS	70
II - ASPECTOS ARANCELARIOS	73
A - HISTORIA DE LAS ADUANAS	73
a - Impuestos	74
b - Diferentes Aranceles de El Salvador	75
c - Efectos de la Guerra de 1876	82
d - Política Comercial	85
e - Tratado Zaldívar - Delcassé	94
f - Unificación de Clasificaciones de Estadísticas del Comercio Internacional y de Nomenclaturas Arancelarias	96
III - A - DIRECCION GENERAL DE LA RENTA DE ADUANAS	107
B - JERARQUIA	109
C - PERSONAL	109
D - FUNCIONES	110
E - CONSECUENCIAS	117
F - CONCLUSIONES	123
IV - A - ADUANAS MARITIMAS	130
B - ADUANAS TERRESTRES	148
C - ADUANA AEREA DE ILOPANGO	155
D - ADUANA DE FARDOS POSTALES	159

I N T R O D U C C I O N

Ayer y hoy, el Arancel de Aduanas ha desempeñado un papel importante en la vida económica de los pueblos. Por conducto de él, el Estado regula sus actividades intercambistas, de acuerdo con sus intereses fiscales, proteccionistas o de libre comercio. En el pasado, el "Arancel" mantuvo una función casi de carácter fiscal, es decir, los gobiernos lo ocupaban únicamente como instrumento generador de ingresos monetarios; hoy día, su aplicación es más amplia. Una política arancelaria dirigida ordenadamente y en conformidad con las necesidades del bienestar social, puede contribuir notablemente a mejorar el costo de vida de la población, a aumentar el nivel de producción y ocupación, a canalizar las divisas en la forma más aprovechable, y en general, a ayudar al desarrollo económico.

Las razones anteriores me han inducido a presentar el presente trabajo de tesis, intitulado "POLITICA ARANCELARIA Y SISTEMA ADUANERO DE EL SALVADOR", considerando que en el caso particular de este país, la función del Arancel es de capital importancia, precisamente, porque la principal fuente de ingresos que equilibra el Presupuesto General de la Nación, está basada en los impuestos arancelarios, y porque además, es necesario tomar medidas tendientes a su diversificación, tales como el aspecto proteccionista, a fin de que el desarrollo de la economía encuentre alicientes para su expansión y de esta manera, El Salvador no tenga que depender casi exclusivamente del aspecto fiscal.

La parte administrativa es igualmente importante. Un proceso administrativo que siga paralelo a una bien dirigida política arancelaria, permitirá el fácil desenvolvimiento del *modus operandi* administrativo, lo cual será un estímulo para la rápida expeditación del movimiento de importación y exportación, y, a la vez, redundará en directo beneficio de los comerciantes y de la población consumidora.

El Salvador, por razón de su estrechez territorial y su alta densidad de población, se encuentra colocado en una posición especial en la que su economía reviste características y particularidades propias. De esta suerte, si no se toman medidas apropiadas para diversificar su riqueza, no mejorarán las condiciones de vida de la población, y el futuro panorama económico será incierto ante la perspectiva de que sea desplazado el principal renglón de exportación, debido a los esfuerzos de superación productiva de los países mejor desarrollados del globo. Esa superación productiva podrá estar manifestada en el apareamiento de productos sintéticos que puedan desplazar, en carácter de sucedáneos, a nuestra principal exportación.

El autor, compenetrado de la magnitud del campo arancelario y de sus múltiples funciones en la vida económica interna, desea establecer que, el presente trabajo, apenas intenta aportar ideas que puedan contribuir, en la medida de su valor, al mejoramiento del Sistema Arancelario Salvadoreño en relación con las demás actividades económicas del país.

Un estudio ampliamente analítico sobre la materia, talvez no

sería adecuado para esta clase de trabajos, considerando que para ello sería menester del aporte decisivo de otras personas, lo cual, hasta cierto punto, le restaría el valor que esta clase de trabajo requieren.

Los consejos directrices recibidos de parte de los señores Miembros de Jurado, Profesores: Dr. William E. Schenk, Lic. Arturo Morales Flores y Dr. Jorge Mario Lóor Fernández, nombrados para la labor de revisión de tesis, han sido de valor inapreciable, para poder llevar a feliz término este trabajo. Para ellos, mis más expresivos agradecimientos.

René Santiago Carrillo.

I - P O L I T I C A A R A N C E L A R I A

Si El Salvador es un país cuyos ingresos monetarios están representados esencialmente por concepto de los derechos de importación y exportación (ver Cuadro N°1), no cabe duda que su Sistema Arancelario juega papel importante en el desarrollo de la vida económica de la Nación, es decir, que el grado de prosperidad económica dependerá, hasta cierto punto, del nivel de las actividades de su Comercio Exterior. Entonces, el Arancel de Aduanas, como instrumento básico de esa actividad, deberá ser un documento técnicamente elaborado desde el punto de vista económico, tomando en consideración no solamente su importancia fiscal como generador de ingresos monetarios, sino también el equilibrio que éste deberá guardar como regulador de las actividades proteccionistas e intercambista del país. Estos puntos de vista son fundamentales, precisamente, por la doble influencia que el Arancel ejerce sobre las operaciones mercantiles en los mercados internos, representadas en primer lugar, por el gravamen sobre el equipo y los materiales que utilizan las empresas privadas, por lo cual contribuye a elevar los costos; y en segundo, por la protección a determinadas actividades económicas.(1)

(1) Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas, por Henry C. Wallich y John H. Adler.

Cuadro N° 1

Comparación de los Derechos de Importación y Exportación,
respecto de los Ingresos Generales.

Año 1956.

Ingresos Generales	₡170.638,728.74		
Derechos de Importación		₡ 59.030,083.59	34.59%
Derechos de Exportación		₡ 43.503,069.80	25.49%
Total	₡170.638,728.74	₡102.533,153.39	60.08 (2)

A - FUNCION FISCAL DEL ARANCEL

Los derechos que gravan las mercaderías importadas son un factor determinante en las operaciones mercantiles del comercio local. Si se hace un análisis en la Contabilidad de Costos del Comercio de la plaza, se puede observar rápidamente que, los gastos más fuertes que elevan el precio de las mercaderías son, precisamente, los derechos y demás tasas que se aplican a las mercaderías al ser introducidas. Este factor es el punto de vista más elocuente de las circunstancias en que se desenvuelven los negocios dentro de la plaza. Para los Centros mercantiles que gozan de amplia liquidez, este aspecto no es un inconveniente para el desenvolvimiento de sus actividades; en cambio, para los pequeños y medianos negocios, es un valladar que dificulta su desarrollo, lo cual repercute, como es

(2) Fuente: Depto. de Contabilidad Central.

natural, entre la población consumidora, en el sentido de que escasea la oferta de bienes de producción y de consumo para ampliar eficientemente los mercados, aumentar la competencia y como consecuencia lógica, contrarrestar el ascenso de los precios.

a.- Opino que el Arancel deberá ser lo más flexible posible, a efecto de situarlo en una posición favorable, que repercuta en beneficio directo de la comunidad. La intensa variabilidad de los precios de las mercaderías en general en los mercados internacionales y las medidas seguidas por otros gobiernos, para defender su comercio, aconseja esa norma a seguir; en este sentido, y siempre que sea factible, el Arancel deberá de formularse a base de tasas ad-valorem, con el objeto de defender, en la medida de lo posible, los intereses del Fisco y los del consumidor. Creo que las tasas ad-valorem presentan un contenido de mayor equidad en la cuestión fiscal, en el sentido de que oscilan de acuerdo con el precio de las mercaderías; luego, esta razón incide sobre el consumidor al pagar impuestos más acordes con el valor que tienen en los mercados de venta los diferentes bienes que se demandan. A la vez, es económico, desde el punto de vista fiscal, porque la oscilación de los precios en sentido ascendente, le permite al Fisco resarcirse de las oscilaciones en sentido contrario.

b.- En el caso del Sistema Arancelario de El Salvador, el carácter fiscal no siempre se distingue de otros aspectos, tales como el proteccionista, debido a que, al elevar los derechos de importación, con el objeto de proteger el desarrollo interno de de-

terminadas industrias, siempre se observa que, a pesar de ello, man tienen un alto volumen de importaciones, lo cual representa, a la vez, un alto nivel de ingresos monetarios en concepto de derechos aplicados a esa misma mercadería. Esto indica que existe, dentro de un mismo renglón, una doble política arancelaria en práctica. Este caso se observa en la tarifa que se aplica a los tejidos, que tienen un sentido altamente proteccionista, pero en la realidad produce cuantiosos ingresos fiscales. (1) No cabe duda que ese fenómeno obedece a la creciente demanda de artículos suntuarios de parte de la población consumidora, a quien, posiblemente, no satisface cualitativamente la producción nacional. Si el Gobierno mantie ne siempre su función proteccionista sobre esa misma clase de merca derías dentro de su actual política comercial, sobre todo, considerando el auge que está tomando la industria textil, con la introduc ción de nuevas fábricas, no cabe duda que lo recomendable sería ele var los impuestos de importación con cuotas combinadas, cuotas ad valorem y cuotas específicas.

c.- La oscilación de los derechos de importación o expor tación, tiene consecuencias importantes en la economía nacional, por estar cimentadas en ellos, principalmente, el equilibrio del presu puesto general de la Nación; en esa virtud, conviene tomar las pre visiones necesarias para evitar, hasta donde sea posible, un descen so en los impuestos de importación o exportación. Así, si El Salva dor está interesado en intensificar las negociaciones sobre Trata-

(1) Proyecciones Económicas de Las Finanzas Públicas, por Henry C. Wallich y John H. Adler.

dos Comerciales, conviene elaborar un sistema arancelario que proporcione un margen de seguridad amplio para poder operar. Este margen estará determinado entre la Tarifa General y la Tarifa Mínima. (2)

d.- La posición salvadoreña en materia arancelaria, requiere el mayor cuidado de parte de las Autoridades encargadas de manejar la política comercial, en el sentido de sacar el mayor provecho de las operaciones de comercio exterior.

De acuerdo con las normas recomendadas anteriormente, de mantener un Arancel lo más flexible posible, para beneficiar la introducción de bienes de producción o de consumo, tanto para acelerar el fomento industrial, como para mejorar las condiciones alimenticias de la población o para proteger algunas industrias, conforme lo demanden las necesidades propias del desarrollo económico, no podría estar de acuerdo en que El Salvador se adhiera a Asociaciones Arancelarias de carácter internacional, tales como el GATT (General Agreement on Trade and Tariffs: Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles), porque eso significaría sujetarse a la rigidez parcial que establece esa Asociación, en el sentido de que los aforos no se pueden mover en sentido ascendente, con lo cual, prácticamente, le cortarían las alas a las posibilidades de que la política comercial se encauce paralelamente con las ondulaciones que marque la economía criolla.

(2) Proyecciones Económicas de Las Finanzas Públicas, por Henry C.

Wallich y John H. Adler.

De acuerdo con los términos del GATT, un sistema arancelario no puede aumentarse, excepto mediante un proceso complejo y prolongado; en cambio, sí puede mover sus aforos en sentido descendente, la única dirección que admite. Podrían tomarse precauciones, como: elaborar una lista de los bienes que se necesitarán en el desarrollo futuro; y segundo, un aumento general de los aforos, antes de ingresar al GATT. (1) Ninguna de las dos medidas me parecen aconsejables, porque en el primer caso, no es posible prever cuáles serán en realidad los productos que se necesitarán para el futuro desarrollo. Sería sujetarse a una rigidez que después se lamentaría, tomando en cuenta que la política económica vigente, requiere una serie de rectificaciones que posiblemente serán previstas en un futuro próximo. Y el segundo caso, tampoco es aceptable, porque a pesar de que prevé la posibilidad de subir los aforos con el objeto de irlos bajando a medida de que lo permita el tiempo, también es cierto que el país cuyos ingresos principales los funda en los derechos de importación y exportación, difícilmente podría resignarse después, a reducir esos ingresos, sobre todo, considerando que es la fuente básica para equilibrar el presupuesto.

a.- Como factor preponderante de los ingresos monetarios.

Desde principios del presente siglo, los derechos de imposición han representado el renglón más importante entre los ingresos monetarios de la Nación. Entre los años 1900 y 1904, alcanzaron el 55% de los ingresos totales (2). Sin embargo, en los últimos años

-
- (1) Problemas de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico de El Salvador, por Bruno Brovedani.
 - (2) Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas, por Henry C. Wallich y John H. Adler.

se ha observado que esa importancia ha venido disminuyendo. La razón, sin lugar a dudas, estriba en el hecho evidente, de que el país a medida que pasa el tiempo ha mejorado su economía, particularmente, en el campo de las Finanzas Públicas, con la consiguiente diversificación de entradas. El Cuadro N° 2, muestra la importancia de los derechos de importación respecto de los ingresos totales, durante los años 1952 a 1955; y a la vez, el descenso que ha experimentado el por ciento, respecto de las entradas generales.

Cuadro N° 2

Comparación de los Derechos de Importación respecto de los Ingresos Generales, durante 1952/55. (x)

1952:

Ingresos totales	₡127.690,994.83		
Derechos Importación		₡ 34.740,875.93	27.20 %

1953:

Ingresos totales	₡140.541,243.07		
Derechos Importación		₡ 48.632,509.88	34.60 %

1954:

Ingresos totales	₡172.616,003.87		
Derechos Importación		₡ 53.610,046.52	30.99 %

1955:

Ingresos totales	₡165.606,215.98		
Derechos Importación		₡ 55.474,641.31	33.49 %

La información anterior indica que El Salvador continúa dependiendo, en gran parte, de los derechos de importación, lo cual significa que en El Salvador se hace mayor énfasis en la cuestión

(x) Fuente: Informe complementario Constitucional, correspondiente a los años 1952-54 e Informe Financiero, 1955.

fiscal, que en el aspecto proteccionista, como razón de peso en los intereses económicos de la Nación,

En atención a lo anterior, cabe anotar que los movimientos cíclicos repercuten fundamentalmente en los ingresos fiscales del país, particularmente, en lo que se refiere a los ingresos por concepto de derechos de importación. Esta razón obedece a que cuando el tipo de interés de las Instituciones Bancarias, baja, como ocurre en el presente, con motivo del período de prosperidad que experimenta la Nación, los negociantes aumentan sus existencias, hacen más pedidos a los productores; luego, ese volumen elevado de importaciones, permite, como es natural, elevar la renta aduanera, lo cual significa, a la vez, mayores oportunidades para que el Estado diversifique las fuentes de trabajo y, consecuentemente, se presenten mayores oportunidades de parte de la clase consumidora, para aumentar sus gastos. Esta evolución constante de dinero, no cabe duda, beneficia la economía interna desde el punto de vista de sus ingresos nominales, partiendo del hecho de que el más alto porcentaje de sus bienes de consumo o de producción, son importados. No ocurre lo mismo en el período de depresión o en épocas de alteraciones sociales, como acaba de ocurrir con motivo de la recién campaña presidencial, época en la cual nuestros inversionistas, poseídos de cierto espíritu de desconfianza, detuvieron sus pedidos, lo cual representó una disminución de la Renta Aduanera, en comparación con los ingresos en épocas de normalidad. En términos generales, se notó una disminución general de las actividades comerciales de los mercados internos.

El que escribe ésto, ha tenido oportunidad de observar este fenómeno desde diferentes ángulos, por estar trabajando en la Oficina matriz del Sistema Aduanero de la República, lugar indicado para observar adicionalmente, las actividades de los Agentes Aduanales, quienes se quejaron mucho en la época mencionada, con motivo del descenso del trabajo.

b.- Como elemento para la promoción del desarrollo económico del País.

El mejoramiento e incremento de la agricultura, el desarrollo industrial, la explotación de la pesca, el mejoramiento del sistema de transportes, el aumento de la fuerza hidroeléctrica, la producción de personal calificado, el aprovechamiento de los recursos naturales, el mejoramiento de los sistemas administrativos, etc., todo lo cual que podría considerarse como parte del fomento económico, deberá contemplarse necesariamente, en el Arancel de Aduanas. Partiendo del hecho de que en la mayor parte de los países del mundo y en particular, El Salvador, el Arancel es el centro de interés de las negociaciones internacionales. Esta razón viene a ser enriquecida por el hecho de que El Salvador con una "economía de carácter abierto", es decir, que depende casi exclusivamente, de las resultas de las relaciones internacionales, necesita inminentemente, situar su política arancelaria en un punto que le permita recibir el mayor grado de beneficio para el aceleramiento de su progreso económico, o, al menos, para no retroceder del nivel alcanzado. Sin intentar hacer un análisis detenido en la materia, tomando en cuenta que éste no sería campo propicio para ese fin, presento los aspectos que

deberán considerarse como básicos dentro del Arancel, para un programa de desarrollo económico.

a.- El sistema de aforos deberá ser lo más elástico posible, es decir, las cuotas deberán ser susceptibles de ascensos o reducciones, para atender las constantes variaciones de los precios en los mercados externos y las necesidades que tenga el país para cubrir la demanda de ciertos bienes necesarios para el consumo de la población. Desde este punto de vista, es oportuno mencionar nuevamente, que no le convendría a El Salvador adherirse al GATT, porque el dinamismo de la economía salvadoreña podría indicar en determinada época del ciclo de producción, marcar un aumento en los aforos del Arancel de Aduanas, lo cual no es permitido en la reglamentación de dicha Asociación.

b.- El sistema arancelario deberá establecerse con base en la información, respecto a las posibilidades de sustitución de la materia prima que actualmente demanda nuestra maquinaria industrial. Esta circunstancia es importante mencionarla, tomando en consideración la aparición de infinidad de artículos sucedáneos o artificiales en la vida industria contemporánea.

c.- Brindar el margen de protección necesaria a los productos manufacturados que sea posible elaborar o que tengan alguna perspectiva de producción, de acuerdo con las existencias de materias primas y las posibilidades de consumo interno; esa protección no deberá ser extensiva a los bienes de capital y materias primas que se empleen en el proceso de producción, cuya fabricación local no sea factible, es decir, que desde el punto de vista

ta del precio. no sea económico.

d.- Dentro de la política proteccionista del Arancel, deberá incluirse la posibilidad de establecer aforos proteccionistas destinados a contribuir al desarrollo económico, particularmente, dentro del tipo de industrias que aún no han sido explotadas y que sí presentan muy buena perspectiva, tales como el desarrollo de la industria hotelera, industria de turismo, construcción de viviendas en gran escala, e industria de transporte marítimo (cabotaje), especialmente para prestar servicios entre los mismos países del Istmo.

e.- Para aumentar la existencia de ahorros dentro del plan de desarrollo económico, se podría usar el sistema de restricciones de consumo sobre ciertos artículos suntuarios, que no necesita la población para las necesidades urgentes de la vida; y que en cambio, ocasionan, desde el punto de vista de la Balanza de Pagos, fuertes fugas de capital. Este plan de restricciones se basaría en la elevación de los aforos correspondientes, o en la fijación de cuotas de importación.

f.- El segundo aspecto relacionado con las restricciones de importación podría referirse a aquellos artículos de carácter superfluo, dentro del renglón de suntuarios, desde el preciso momento en que no contribuyen para mejorar el standard de vida de la población. Para esta clase de productos se podrían tomar medidas en el sentido de cambiar las costumbres de consumo de la población por

medio de algún sistema de propaganda, o elevando completamente los aforos de importación.

g.- El aprovechamiento de las reservas monetarias para otorgar créditos, no sólo a las Sociedades Mercantiles, sino también a las Agrupaciones sociales de cualquier tipo, a fin de que los inviertan en la compra de bienes que puedan contribuir directa o indirectamente a la producción. Esta clase de créditos se podrán conceder siempre que el campo de inversión a que estén destinados, presente buenas perspectivas. Los bienes producidos por esta clase de empresas, serían distribuídos únicamente entre los mismos miembros de la Sociedad, a fin de mejorar sus condiciones de vida.

h.- Coordinar todas las actividades tendientes hacia el desarrollo económico del país por medio de una Comisión, integrada con representantes de las diferentes ramas de la actividad económica. Esta Comisión la podría calificar como de urgente, particularmente en esta época en que se observa que cada Ramo a veces, trabaja por su propia cuenta, sin considerar que otras dependencias están trabajando en la misma actividad, es decir, no existe entendimiento o relación en las diversas actividades que se propone llevar a cabo cada sector. Entre las atribuciones que podría tener esa Comisión podría mencionar: organización de la Legislación Económica, en el sentido de relacionar las leyes tendientes hacia ese fin.

i.- Sugerir a los Ministerios respectivos, los campos adecuados de los recursos naturales que requieren atención, por estar

propensos en forma inmediata de producir, a fin de aprovechar dentro de lo máximo, las disponibilidades del país.

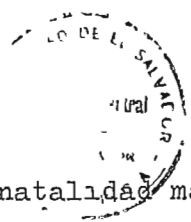
j.- Establecer por medio de un Reglamento ad-hoc, la conveniencia de reclutar personal idóneo capacitado, con amplia visión sobre sus responsabilidades, para confiarle los trabajos de carácter económico.

k.- Todo país empeñado en desarrollar su economía y en levantar las condiciones de vida de su población, deberá recurrir a la totalidad de sus recursos disponibles. En este caso, El Salvador, de acuerdo con las cifras que se muestran en seguida, demanda con carácter de mayor urgencia, el desarrollo de su producción:

Extensión superficial 20.000 Km.2	(1)
Población	2,268.464	(2)
Tasa de natalidad	48.7	(3)
Habitantes por Km.2	113.42	(2)

La información anterior indica que dentro de una estrechez territorial, se está desarrollando una población tan elevada, como la de ningún otro país en la América Continental, cuya distribución asciende a 113.42 habitantes por kilómetro cuadrado; y su tasa de natalidad a 48.7 por cada mil habitantes que, en compara-

-
- (1) De acuerdo con la recomendación de la Segunda Conferencia Nacional de Estadística, celebrada del 1° al 15 de noviembre de 1953. (Atlas Censal).
 - (2) Hasta el 1° de Julio de 1956, según la Dirección General de Estadística.
 - (3) Fuente: Atlas Censal, publicado por la Dirección General de Estadística.

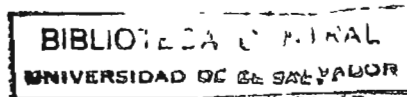


ción con los países de América que acusan tasa de natalidad más elevada, El Salvador ocupa el segundo puesto, después de Costa Rica.

De acuerdo con la teoría malthusiana de la población, El Salvador se encuentra en una posición en que el factor variable, re presentado por la población, ha traspasado los límites aceptables del factor fijo, representado por la tierra, lo cual significa que la gente deberá abstenerse de procrear, so pena de acercarse al hambre y en general, a la pobreza. Esta teoría, desde luego, no considera la posibilidad de que cuando una causa (factor fijo. tierra), actúa en sentido de disminuir los rendimientos por cabeza; la otra causa (factor variable: población) actúa en el sentido de aumentar la división del trabajo. lo cual permitiría cubrir con eficiencia las necesidades del crecimiento de la población.

La teoría moderna de la población, al contrario de la teoría clásica, acepta que el aumento de la población, hace posible una división mayor del trabajo que antes, y que, los inventos y descubrimientos pueden aumentar la oferta de alimentos del mundo, en la medida en que lo han hecho; y, adicionalmente, no existe ninguna relación entre la tasa de salarios y el coeficiente de natalidad. A esta teoría colocada en una posición diferente, le conviene que la población se acerque lo más posible al nivel más aceptable, en el sentido de obtener los mayores rendimientos y como cosecuencia, vivir en mejores condiciones. (1)

(1) Curso Elemental de Economía. por H. M. Scott.



Las anteriores consideraciones inducen reflexionar que El Salvador, para salir avante en su situación demográfica, necesita de la combinación inteligente del capital fijo, del capital circulante, del trabajo y del espíritu de empresa de sus habitantes.

La Historia ha demostrado que, entre otros aspectos, por medio de los descubrimientos, sistemas y métodos, el hombre ha confirmado que en las circunstancias reales de la vida, no actúa la Ley del Rendimiento Decreciente; esta razón adicional es pauta para que en el país, se trace un plan de trabajo, aprovechando el factor humano, para explotar las reservas naturales de que dispone el territorio, para cubrir satisfactoriamente el constante incremento de la demanda de bienes de la población.

B.- LA FUNCION PROTECCIONISTA DEL ARANCEL DESDE EL
PUNTO DE VISTA ECONOMICO

Conviene hacer en el Arancel de Aduanas los reajustes necesarios, encaminados hacia la modificación de los aforos con tendencia proteccionista a largo y a corto plazo. Para tal fin, estimo que se debe hacer un análisis de las industrias en pleno desarrollo que requieren protección; industrias en estado de superación, es decir, industrias en actividad media de desarrollo y que por no haber alcanzado todavía su período máximo de superación, también demandan protección; e industrias incipientes, es decir, que inician su período de desarrollo. Creo que el Arancel, de a-

cuerto con su nueva política de aforos flexibles, propuesta con anterioridad, deberá contemplar para cada una de esas etapas, distintos niveles de cuotas. Lo contrario sería una política inadecuada e indiscriminativa en detrimento para los intereses fiscales del Estado y del consumidor, considerando que daría margen al monopolio.

Entiendo además, que la parte de la Legislación Económica que contempla el aspecto proteccionista, deberá ser amplia, en el sentido de que la protección podrá ser extensiva a cualquier campo de la actividad económica, religiosa o social, según las finalidades del acto objeto de protección. La circunstancia que únicamente mediará para dispensar aforos, subsidios o cualquier otra disposición proteccionista, será el estudio que previamente hará el organismo correspondiente.

Los tres niveles de aforos proteccionistas de acuerdo con el estado de desarrollo de la industria a que me he referido, se podrían estudiar en la forma siguiente:

a.- Industrias en pleno desarrollo:

Las cuotas proteccionistas asignables a una industria en este estado, deberán prever el margen de utilidad, el grado cualicuantitativo de producción y el aporte de ocupación o de empleo dentro de la población.

b.- Industrias en actividad media de desarrollo:

En este caso los aforos en una proporción más elevada, deberán prever el incentivo necesario hacia la superación, un plazo prudencial de desarrollo, en previsión de que el progreso de la industria sea factible en el país, y el...

de la industria no sea factible en el país, y el apoyo del Gobierno, ya sea en forma de subsidios directos o indirectos.

c.- Industrias incipientes:

En países como el nuestro, en donde se está iniciando el desarrollo económico, requiere especial atención la protección de las industrias en este estado. La protección en este caso particular, deberá ser no sólo desde el punto de vista arancelario, en el sentido de evitar la competencia de artículos semejantes, sino de otorgar franquicias aduaneras para la introducción de su equipo, e incentivos indirectos de parte del Gobierno, como ayuda técnica, para su organización y desenvolvimiento.

La protección, en el caso de los últimos dos incisos, es decir: industrias en actividad media de desarrollo e industrias incipientes, están íntimamente relacionados con la situación de los costos crecientes en el primer caso; y costos decrecientes, en el segundo; es decir, que de acuerdo con la teoría de los costos; toda empresa, desde su etapa inicial de desarrollo, observa un constante ascenso de sus costos medios de producción, hasta llegar a un máximo, en que, por concepto del límite de la producción, se detienen y a partir de ese punto, sus costos empiezan a descender. (1)

La política proteccionista que siga el Gobierno, deberá ser lo más moderada posible, particularmente cuando, desde el punto de vista arancelario, se pueda herir la susceptibilidad de los Gobiernos vecinos del Istmo; es decir, que en lo tocante al inter-

(1) Curso de Economía Moderna, por Paul A. Samuelson.

cambio comercial con las Repúblicas Centroamericanas no se establezca, si es posible, ninguna clase de restricción a las importaciones procedentes de ellos.

La excesiva restricción en las importaciones podría acarrear represalias de parte de los países remitentes, en el sentido de aplicar el mismo método a las exportaciones procedentes de El Salvador, y ésto, naturalmente, tendería hacia la disminución de las divisas y, consecuentemente, del dividendo nacional. Debido a que la escasez de fondos de parte de los vendedores extranjeros, al no dárseles oportunidad de colocar ampliamente sus productos en esta plaza, no les permitiría mantener el volumen adecuado de compras.

Las represalias a las exportaciones procedentes de este país, de parte de los gobiernos que compran productos salvadoreños, no serían necesariamente en la misma proporción de las restricciones que El Salvador aplique a las importaciones, ni entre los mismos comerciantes, pero sí afectaría notablemente el nivel de divisas.

a.- Control para evitar la elevación del costo de la vida

Uno de los factores determinantes en el poder de compra de la gente, está basado en el "dinero", por ser éste el medio de cambio de aceptación general que permite al "consumidor", generalizar su poder adquisitivo y ejercitar sus derechos sobre la sociedad en la forma que mejor le acomode; y, a la vez, le permite al hombre, como productor, concentrar la atención en su trabajo, y aumentar así mejor el caudal de mercancías y servicios que constituyen el ingre-

so real de la sociedad; luego, facilita toda clase de préstamos y pagos por adelantado". (2) Sin embargo, el dinero es, a la vez, entre otras, una de las causas de la elevación en el costo de la vida, precisamente, porque su valor no es estable, porque su poder adquisitivo es susceptible de fluctuaciones a través del tiempo, y esa circunstancia representa de parte de los que lo portan, sencillamente, una gran desventaja, particularmente, entre los grupos sociales de menos ingresos.

Si se clasifica entre los grupos sociales de menos ingresos, tanto a la clase media como a la gente pobre, representada la primera por los profesionales, empleados y estudiantes; y la segunda, por los obreros y demás gente, cuyos ingresos dependen del tiempo que dediquen al trabajo (hora, día, semana o quincena), o de la cantidad de trabajo que efectúen (trabajo por obra), se acepta de inmediato, que es la parte del conglomerado social, más sufrida. Con iguales o mayores responsabilidades que la clase alta, tiene que hacer frente a los descensos del valor de la moneda, con ingresos fijos.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el enfoque de las Autoridades respectivas deberá estar, precisamente, en compensar las diferencias que pierde el valor de la moneda, entre un período normal, y otro anormal. Esas diferencias, representadas por el poder adquisitivo de la moneda, es una de las causas de la elevación en el costo de la vida, entre otros aspectos. Si el po-

(2) Dinero, por D.H. Robertson.

der adquisitivo está determinado por los bienes y servicios que se pueden adquirir con determinada unidad monetaria, que es lo que constituye el poder "real" de la moneda, entonces, el problema a resolver, desde este punto de vista, se funda básicamente en elevar el valor de la moneda, que, como poder real de la misma, permite que la gente obtenga los bienes necesarios para cubrir las necesidades de la vida.

Ante el problema del costo de la vida, se observa a monudo la demanda de parte de los trabajadores del aumento de sus ingresos monetarios, para mejorar su poder de compra; esos ingresos monetarios, conocidos dentro de la nomenclatura económica, como ingresos nominales, porque de acuerdo con su denominación no están representando más que un signo, no deberá ser el punto de "regateo" de los asalariados, ni el objeto de la intervención estatal ante los patronos, para mejorar las condiciones de vida de ese sector importante del conglomerado, que es lo que en sí representa al pueblo.

Asociando los argumentos anteriores, se puede inferir que el aumento sobre el costo de la vida, desde el punto de vista monetario, se puede frenar, mejorando los ingresos reales de los asalariados.

Otro aspecto importante para ser considerado como medida en el alza del costo de la vida, es el que se refiere al alza desmedida de los precios de parte de los oferentes de los diferentes

bienes de consumo. Las razones de ese desequilibrio entre los precios de una misma clase de bienes, estriba en la misma imperfección de los mercados internos. ¿Cómo contribuir hacia el perfeccionamiento de ellos, y como consecuencia a establecer un freno en el alza de los precios? Sin duda, la intervención estatal en los asuntos privados de la vida moderna, tiene su aceptación, hasta cierto punto; y es, precisamente, en el caso presente, donde el Estado podrá contribuir a regular la vida de la sociedad, interviniendo por medio de un control de precios, especialmente sobre los productos básicos que constituyen la dieta alimenticia del pueblo, para evitar esas oscilaciones pronunciadas en los precios de las mercaderías, que dejan exhausto al consumidor, en su presupuesto familiar.

El Arancel de Aduanas es influyente como instrumento económico, en la lucha del alza del costo de la vida. Su función en este caso, estaría basada en la disminución de aforos aplicables a los productos que, directa o indirectamente, impulsarían el mejoramiento del costo de la vida, ya sea en el renglón alimenticio, vestuario, de vivienda o de cultura, etc.; sin embargo, esa concesión arancelaria está íntimamente relacionada con el caso anterior -control de precios- porque de lo contrario, no sería posible controlar el alza exorbitante de precios, de parte de los especuladores que se aprovechan de los ciclos depresivos, en lo que se refiere a la escasez de alimentos, ocasionados por circunstancias perturbadoras, como: cambios de Gobierno, fenómenos meteorológicos que disminuyen las cosechas, etc., para obtener su mayor margen de utilidades.

La función arancelaria desde el punto de vista que vengo enfocando, es aún más amplia, porque al situarlo en el campo de la política intercambista, al llenar otros fines que no son de este tema, permite el libre intercambio de productos que directamente inciden en los precios de los bienes que consume la población. Esa circunstancia, sin lugar a objeciones, disminuye el costo de la vida.

El Salvador, a través de sus Tratados de Libre Comercio, con los países de Centro América, está logrando esa finalidad, porque en el sentido de la Balanza Comercial, los resultados son advelos; pero como la política económica del país no es mercantilista, es decir, no se hace énfasis, como única meta en el mantenimiento de los resultados positivos del intercambio comercial; no importa en cierto modo, ese aspecto desfavorable, y a medida que se intensifique el movimiento comercial, se notará un descenso paulatino en los precios de la mercadería que se introduzca al país, como lógica consecuencia en la disminución de los costos de las mismas. Se puede sugerir, como medida para frenar la elevación del costo de la vida, la intensificación del intercambio comercial.

b.- Control para evitar la elevación del costo de producción de las Exportaciones.

El implantamiento de normas técnicas, desde el punto de vista económico-administrativo, tendientes a la reducción en el costo de producción de productos que forman parte del tráfico comercial internacional, es un incentivo para aumentar la producción y, consecuentemente, la exportación. De ese resultado se deriva el mejor

miento de las utilidades del productor, de los salarios de los trabajadores y la reducción en el precio que, en última instancia, es lo que beneficia al consumidor.

Partiendo de un plan en el proceso de producción, se traza el siguiente orden.

a.- Localización de la Empresa:

Los factores que deberán considerarse como básicos al momento de determinar la localización de la empresa, porque contribuyen decididamente en el costo de producción, son los que se enumeran a continuación: (1)

"I - Activo fijo, gastos fijos:

- a) Costo del terreno adquirido inmediatamente;
- b) Costo de los terrenos adquiridos para futuras expansiones;
- c) Topografía del lugar;
- d) Subsuelo;
- e) Reglamentos y permisos para la fabricación;
- f) Restricciones y Ordenanza locales;
- g) Pavimentación, caminos y conexiones por medio de ferrocarriles;
- h) Cercas y portadas;
- i) Materiales de construcción;
- j) Mano de obra utilizada en la construcción;
- k) Facilidad para el almacenaje de los residuos obtenidos en la fabricación;
- l) Abastecimiento de agua;
- m) Instalaciones sanitarias y alcantarillado;
- n) Facilidades de alojamiento y habitabilidad;
- o) Protección contra incendios;
- p) Facilidades educacionales;
- q) Facilidades para diversiones y entretenimientos;
- r) Facilidades de atención médica.

II - Gastos de operación:

- a) Precio de las materias primas;
- b) Transporte de las materias primas a las fábricas;
- c) Transporte de los productos manufacturados a los mercados

(1) Administración de Negocios, por Ramón Zapico Medina.

- de consumo;
- d) Mano de Obra;
- e) Accesibilidad del personal al lugar donde se instalará la fábrica;
- f) Contribuciones e impuestos;
- g) Legislación sobre retribución al trabajador;
- h) Disponibilidad de servicios legales;
- i) Facilidades de comunicación;
- j) Facilidades para envío y recepción de correspondencia;
- k) Facilidades bancarias;
- l) Seguros;
- m) Seguridad pública;
- n) Condiciones climatológicas;
- o) Combustible y Fuerza Motriz.

III - Factores que actúan sobre los gastos fijos o sobre los gastos de operación.

- a) Legislación vigente;
- b) Proyectos de legislación para el futuro;
- c) Gobierno local;
- d) Capital ajeno en disposición de ser invertido;
- e) Efectivo disponible;
- f) Proximidad a otras empresas industriales;
- g) Iniciación de tipos nuevos de industria. "

La clasificación anterior, tomada por Ramón Zapico Medina en su obra intitulada "Administración de Negocios", es una transcripción del libro "Organization and Management of a Business Enterprise", por Fernstrom, la cual creo oportuno transcribir, por recerme que son renglones universales, desde el punto de vista de factores que necesariamente se deben considerar, antes de organizar una empresa, para producir con el menor costo posible.

b.- Mercado de la mano de obra:

La clase trabajadora, por razones de sus mismos ingresos que no les permiten, generalmente, vivir en los lugares céntricos de las urbes, debido a los costos elevados de los rentes del costo de la vida, tienden a domiciliarse en las zonas . . .

apropiadas a sus circunstancias económicas. Algunas veces se establecen en las afueras de las ciudades y otras, en las zonas rurales. Esta circunstancia contribuye favorablemente a la localización de los principales núcleos de trabajadores de parte de las empresas que, por ésta y otras razones, no es conveniente que se establezcan en los centros de las metrópolis.

La proximidad de los trabajadores a las empresas, incide favorablemente en el bienestar y tranquilidad de éstos, de manera que en el campo de sus actividades se despliegan con amplio espíritu de trabajo, lo cual significa, sencillamente, el aceleramiento de la producción.

No cabe duda que la empresa antes de organizarse, debe prever en su plan de instalación, la proximidad de la mano de obra porque directa o indirectamente repercute en el costo de producción; directamente, porque los gastos que ocasionan al obrero situarse en su domicilio, a la empresa, como: transporte, etc., son trasladados tarde o temprano, al costo de producción; indirectamente, porque los aspectos subjetivos que representan el bienestar del obrero, también se trasladan al costo, cuando aumenta o disminuye la producción.

c.- División del trabajo:

Esta nueva modalidad de la vida económica moderna que permite al hombre, cuando se dedica a trabajar solamente en determinada actividad de un proceso de trabajo, aumentar la produc-

ción, conocida con el nombre de "división del trabajo", también es factor determinante para bajar los costos de producción. Antiguamente, cuando los hombres colaboraban en todo el proceso de trabajo de una obra, cuando por su destreza en los conocimientos del trabajo, se convertían en "personal calificado", por cuya razón su presencia era imprescindible, los gastos de producción, entre los cuales está incluida su remuneración, oscilaban en sentido ascendente; hoy día, que casi ha desaparecido la necesidad de personal calificado, con la división del trabajo, automáticamente han bajado los costos; y como consecuencia, los precios, que tienden llevar el producto a manos de la gente que antes no los podía comprar, precisamente, por lo elevado del precio.

Se exponen ventajas y desventajas en la división del trabajo; las primeras, se refieren al aumento de la producción a un bajo costo, que repercute directamente en beneficio del consumidor; las desventajas colocan a la división del trabajo como razón nociva para el desarrollo mental de los hombres; es decir, que los individuos cuando piensan en una sola cosa, no tienen oportunidad de ver más allá, su mente se anquilosa. La verdad, sin embargo, es que, las personas por muy especializadas que sean, siempre tienen oportunidad de situarse en otros campos, por medio de las lecturas, las diversiones, etc.

En el caso particular de El Salvador, desde mi punto de vista, posiblemente convenga por razones de la misma alta densidad de población, introducir la especialización, pero no en gran escala.

como en los países altamente desarrollados. Tal vez convendría inclinarse en aquellos aspectos del arte y la ciencia que más convenga, de acuerdo con las necesidades del crecimiento industrial, tales como: Comercio Exterior, Banca, Economía de Empresas, Finanzas, Estadística, etc. Estimo que una especialización excesiva, no estaría de acuerdo con la capacidad de ocupación que el país puede ofrecer, y ésto, desde luego, sería perjudicial para el elemento trabajador.

d.- Integración de la Industria:

Las particularidades propias de este país, nos permiten establecer industrias integradas, tales como la "Motor For Company", de los Estados Unidos de Norte América, empresa que produce desde las materias primas más insignificantes -desde el punto de vista del costo- hasta el producto acabado, el automóvil; sin embargo, y de acuerdo con una política tendiente hacia el incremento de la producción, para mejorar el nivel de vida de la población, creo que nuestras empresas industriales deberían inclinarse, dentro de lo posible, a producir la mayor parte del equipo y materias primas necesarias, para llevar el producto al mercado. Es evidente que esta circunstancia permitirá producir en las condiciones más favorables, desde el punto de vista del costo.

Las empresas industriales, del tipo de las que funcionan en los países con poco desarrollo, que tienen que estar comprando los bienes capitales y materias primas necesarias para mantener la producción, es decir, que lo que producen, depende indirectamente

de otros centros industriales, generalmente, extranjeros, se encuentran en posición sumamente desfavorable, no solamente desde la posición de los precios de los productos que lanzan al mercado, sino desde el punto de vista de las posibilidades de su subsistencia: porque cuando trastornos sociales de gran envergadura, no permiten a las casas productoras extranjeras remitir oportunamente los pedidos de materiales que mantienen su funcionamiento, sencillamente, van al paro, con la consecuente desventaja para la economía interna.

Con base en las razones anteriores, una política tendiente al máximo esfuerzo de parte de los empresarios, en el sentido de producir la mayor parte de los menesteres que necesitan para mantener su industria, daría resultados halagadores, tanto en función a sus intereses personales, por serles posible mantener un mayor margen de utilidades, como en razón de los intereses colectivos, en el sentido de mantener el suficiente nivel de producción, que permita el equilibrio entre la oferta y la demanda.

e.- Expansión de la demanda:

Un plan de ventas, tendiente a colocar el mayor volumen de mercaderías a los precios más bajos, seguramente estimularía la producción de los costos, y el aumento de los ingresos monetarios del productor, con las subsiguientes mejoras en las posibilidades de mayor ocupación, circulación de dinero, etc.; sin embargo, como desde el punto de vista de las condiciones reales de la vida, no es únicamente el factor precio, el que determina la "dilatación de la demanda" en sentido negativo, es decir, que a menores precios

mayor cantidad demandada, y a mayores precios, menor cantidad vendida, habría que considerar dentro del mismo plan, los demás factores que, adiccionamente contribuyen a los cambios en la curva de la demanda, hacia la izquierda, sobre el eje de las abscisas.

Los factores a que me refiero, podrían ser los siguientes: "Variaciones de la Cantidad de Dinero, Variaciones de los Ingresos Reales, Variaciones de la Población, Variaciones de la Distribución de la Riqueza, Variaciones de la Situación Económica, Variaciones de otros Precios, Cambio de Gustos, etc." (1)

1.- Variaciones de la Cantidad de Dinero:

Las guerras y revoluciones en el extranjero, las huelgas de trabajadores en los puertos de embarque, los cambios meteorológicos internos que contribuyen a los déficits de producción agrícola, etc., son factores que de una u otra manera influyen en la desconfianza de parte de los comerciantes e industriales. Los primeros, en el sentido de que, al detener sus pedidos disminuyen las actividades comerciales; los segundos, en el hecho de que, al no apreciar posibilidades de introducir sus productos, disminuyen su producción.

(1) Curso Superior de Economía, por Frederic Bonham.

Estas razones, sin duda, contribuyen de una o de otra manera, a disminuir la velocidad de circulación del dinero y, lógicamente, los ingresos individuales que inhiben al consumidor, aumentan su poder de compra. Tenemos acá una contracción de la curva de la demanda como consecuencia del ascenso de los precios en función de la disminución de la oferta de bienes. Qué medidas tomar para evitar esas contracciones, que a menudo ocurren en el comercio de las plazas del país? Una política económica tendiente a mantener la confianza de los comerciantes e industriales, sería un medio adecuado para evitar esos desniveles en la circulación del dinero, que impulsan al desequilibrio entre la oferta y la demanda general de bienes de consumo inmediato, generalmente; esa política debería cristalizarse a través de leyes que garanticen al hombre de negocios; y, adicionalmente, en forma de propaganda y hechos que evidencien la buena intención del Estado, en el sentido de mantener su protección hacia la iniciativa privada.

2.- Variaciones de los Ingresos Reales:

Los ingresos reales, representados por los bienes y servicios que se pueden adquirir con los ingresos nominales, son, precisamente, los que determinan el standard de vida de la comunidad. Medidas tendientes hacia el mejoramiento de ella colocan a la población en posibilidad de adquirir mayor cantidad de mercancías.

cías. ¿Cómo llegar a esa finalidad? El proceso de industrialización que se ha iniciado en El Salvador, no cabe duda que es un incentivo hacia esa meta; sin embargo, la introducción de todo método o tecnicismo que contribuya al aceleramiento de la producción, a bajos costos, a efecto de lanzar el producto a los menores niveles de precios posibles, con el fin de que éstos sean accesibles a los estratos de la comunidad de menores ingresos, que antes no los podrían adquirir, sería el camino más indicado para aumentar el poder de compra de la población. En esa virtud, los ingresos reales, son instrumento directo para expandir la demanda de bienes de consumo mediano o inmediato e, indirectamente para disminuir los costos.

3.- Variaciones de la población:

En el inciso b de la letra "A" de este mismo capítulo, se menciona la tasa de natalidad de 48.7 habitantes, por cada mil, y el número de habitantes que por kilómetro cuadrado muestran las Estadísticas de El Salvador; estas cifras al compararse con las del resto de los países de América Continental, se encuentra que El Salvador es el país, como indicamos antes, más super poblado de este Continente; esa circunstancia, lógicamente coloca a El Salvador entre los países de mayor consumo, proporcionalmente, de mercaderías en general. Para cubrir las necesidades de consumo de esa alta densidad de población, se tienen que doblar los esfuerzos de producción desde todo ángulo de vista. Los efectos de la ley de costos decrecientes repercutirían favorablemente sobre el incremento de la producción, generado a raíz de la dilatación de la

curva de la demanda.

4.- Variaciones de la riqueza:

En qué sentido, las variaciones de la riqueza, contribuyen a la expansión de la demanda? No cabe duda que la centralización de capitales en manos de pocas familias o grupo de familias privilegiadas, da lugar, especialmente, a la demanda de artículos propios para el consumo de esa gente, que a la vez, podrían clasificarse como productos suntuarios o innecesarios, desde el punto de vista de las necesidades vitales de subsistencia, tales como: automóviles, refrigeradoras, lavadoras, secadoras; artículos de perfumaría, prendas hechas de metales preciosos, etc.; esta mercadería como se comprende muy bien, no es producto de la industria nacional sin embargo, por razones de la suficiencia monetaria de estos escasos estratos de la población local, hay necesidad de incurrir en la importación, con la consecuente fuga de divisas. Esta irregularidad de la vida económica local es un obstáculo para expandir la demanda de otros artículos de producción nacional. Si la disponibilidad monetaria se distribuyera dentro de una línea más o menos equilibrada, habría oportunidad, de parte de la gente de menos recurso para que obtenga el resto de las mercaderías que necesita. Esta posición induciría adicionalmente, a la expansión de la demanda de artículos producidos por la industria nacional.

5.- Variaciones de la situación económica:

Si entre las ondulaciones que muestra el ciclo, calificamos la actual situación económica de El Salvador, como pe-

ríodo de prosperidad, los inversionistas industriales, de acuerdo con las recomendaciones que establece la economía, en materia de inversiones, podrán descongestionar sus depósitos atesorados e incurrir en el mayor grado de inversiones, especialmente, sobre artículos de producción, a fin de acelerar la producción de bienes de consumo que demanda la mayor parte de la población. Esta particularidad se debe a que la gente pobre tenderá a gastar más en artículos durables, tales como: muebles y utensilios de casa. Si se insiste sobre este aspecto tratando de desplazar el mayor número de renglones de importación, referentes a mercaderías de consumo inmediato, no cabe duda que la producción nacional se expandirá rápidamente. Difícilmente se podría transformar esos renglones desplazados del campo de las importaciones, al de las exportaciones, sobre todo a corto plazo, debido al problema que implica el desplazamiento de mercados, considerando la costumbre que tiene la gente de consumir artículos, posiblemente, de mayor calidad, procedentes de países de mayor avance industrial; luego, adicionalmente, la imposibilidad de competir con precios más bajos, pero al menos y por de pronto, se alcanzaría a dar el gran paso de disminuir las importaciones y consecuentemente, contrarrestar el descenso del stock de divisas.

6.- Variaciones de otros precios:

El aumento de los precios de artículos importados que, fácilmente pudieran ser substituídos por artículos semejantes para el consumo ordinario de la población, de parte de la industria nacional, daría lugar a la expansión de la producción nacional. Este caso se podría observar en los alimentos enlatados, o ropa de

seda artificial o sus imitaciones, porque felizmente ya existen en el país magníficas fábricas de hilados y textiles; y últimamente se ha establecido una fábrica de sedas artificiales.

El aumento de los salarios de los trabajadores que tiene un efecto directo sobre los costos de las mercaderías, sería un punto desagradable para los empresarios, en el sentido de que fácilmente se podrían decidir por sustituir gente, a cambio de artículos de producción que, aunque por el momento serían incosteables, a corto o mediano plazo compensaría con creces lo elevado de sus precios y permitiría al productor elevar su producción, a costos más reducidos. Esta decisión puede ser tomada por los patronos no sólo cuando se elevan los salarios, sino también cuando las leyes y demás regulaciones de trabajo, fastidian el desarrollo normal de las actividades de una empresa, porque en última instancia, todo viene a incidir en el aumento de los gastos generales, que disminuyen sus utilidades.

7.- Cambios de Gustos.-

Una campaña dirigida a base de propaganda, escrita y oral, como los periódicos, revistas y anuncios en las salas cinematográficas o, radio, televisión, etc., podría contribuir notablemente a hacer cambiar los gustos de consumo de la población, estimulando de esta manera, la expansión en la producción de artículos de manufactura nacional. Si este tipo de propaganda se hace extensivo a los países vecinos, es natural que la producción tomaría otro nivel en la escala de precios con el fin de que la produ-

ción arroje un superávit, en el sentido de que después de cubrir las necesidades domésticas, quede un margen para atender las necesidades del tráfico comercial internacional. No se puede objetar de que todas esas medidas referentes al aumento de la producción, tienden a rebajar los costos y por ende, a mejorar las condiciones de vida de la población.

c.- Estímulo a la producción, ocupación y aprovechamiento de la mano de obra especializada.

1.- El aprovechamiento de los subproductos o productos derivados, en forma inteligente, lo mismo que la intensificación en la explotación de los recursos naturales, sería una forma para estimular la producción, desde el punto de vista de la suficiencia de las existencias de materias primas, para general el nivel de producción necesario, que permite mantener en ocupación un amplio número de trabajadores. Estas anotaciones hacen preveer el hecho de que la producción se estimula, no sólo con facilidades de parte del Estado, en el sentido de extender subsidios, franquicias aduaneras y demás aspectos proteccionistas, sino también, desde el ángulo de la propia iniciativa del empresario, principalmente; en la actualidad se desperdicia en El Salvador una serie de materias, con motivo de la explotación de otros productos, tales como: la industria ganadera, de donde sólo se aprovechan, las pieles y la carne, el resto de los elementos que muy bien sería una fuente de materia prima apreciable para otras industrias, se desperdicia, por cuya razón esas materias no tienen importancia, desde el punto de vista

ta del consumo.

Creo oportuno agregar que, una política crediticia con amplias facilidades, particularmente a los pequeños y medianos industriales u hombres de negocios, daría resultados satisfactorios para contribuir a levantar el actual nivel de producción. Las facilidades se podrían referir a la entrega más o menos inmediata, es decir, en el momento que los demanden los solicitantes y a las tasas de interés más reducidas que fuera posible; si dentro del sistema que las Instituciones financieras establecieran para otorgar los créditos, se incluyera el estudio previo de los campos a donde se invertirá el dinero, con el objeto de reducir a cero las pérdidas, sería de grandes beneficios, no sólo para los mismos promotores, sino también para los propósitos de garantía y confianza de parte de las casas aportadoras. El estudio a que me refiero, tendría que enfocarse sobre las posibilidades de éxito en la inversión tomando en cuenta la existencia de materias primas, el costo de producción y grado de elasticidad de la demanda, de los artículos a producirse.

2.- Entre el sistema administrativo de organización pública local, existen instituciones que, debido al aumento de la población, al incremento del medio circulante y al auge que han cobrado las actividades comerciales internas y externas, están llamadas a prestar una función importante, tanto desde el punto de vista del control, como del mejor aprovechamiento de los gastos públicos y de los valores humanos. Me refiero a la Dirección General de Personal y a la Dirección General de Industria y Minería. Estas depen

dencias, no cabe duda, están llamadas, de acuerdo con su programa de organización, a colaborar en las urgentes necesidades de orden económico que demanda la Nación; sin embargo, de acuerdo con el plan organizativo del nuevo Gobierno, en el presente año, se nota que esas dependencias han desaparecido del Presupuesto General de la Nación. Las razones que se exponen como argumentos para su abolición, se refieren al hecho de que no prestan ninguna función importante como servicios inmediatos que demanda el desarrollo económico nacional.

He querido referirme a este tema, precisamente para tratar el problema de la desocupación y el aprovechamiento de los elementos especializados, de parte del Estado, para manejar desde un punto de vista más amplio y recto, los asuntos de la Administración Pública, que repercuten directa e indirectamente sobre los demás aspectos de la vida económica particular y, consecuentemente sobre la población.

Trataré de explicar en forma brevísima, la importancia de cada una de las dependencias mencionadas en el engranaje administrativo:

Dirección General de Personal: esta Dependencia, de acuerdo con las reglas de Administración Pública moderna, estaría llamada a introducir normas de equidad y justicia entre el gremio de empleados burocratas. Por medio de un sistema de clasificación de puestos, se podría implantar igual sueldo para igual trabajo; y por medio del cumplimiento de la Ley de Servicio Civil, la cual tendría que ser normada por esta Dependencia, se frenaría la práctica de remover a empleados, injustamente.

Dirección General de Comercio, Industria y Minería: de acuerdo con el Decreto de Creación (1), tendría las importantes funciones de - coordinación y control, entre el Ministerio de Economía y las actividades comerciales. Entre las actividades de coordinación estaría las de contribuir a la promoción y estímulo de los aspectos comerciales, industriales y mineros; y entre las de control, todos aquellos detalles, que toda organización económica ordenada, requiere mantener, para el mejor manejo de los asuntos.

Los bosquejos anteriores, dan una idea de que sí, esas Instituciones tienen una necesidad inmediata. Ahora, por qué en la práctica no cubrieron a satisfacción esas funciones? es asunto del mismo Gobierno. Las instituciones técnicas llamadas a prestar una gran función, deberán ser entregadas a gente capacitada con conocimientos especializados, conocedores del servicio que van a prestar lo contrario, contribuye a hundirlas. Si sólo por razones de relaciones políticas se llevan a los hombres a los puestos, tarde o temprano, tendrán que fracasar las Instituciones en sus esfuerzos para cubrir las necesidades que demandan el incremento de las operaciones industriales y mercantiles, tal como ha sucedido en los casos a que me he referido. ¿Cuál ha sido la consecuencia inmediata de la desaparición de esas Dependencias? sencillamente, el aumento de la desocupación; y qué medidas se han tomado para resolver esa situación? ninguna. De esta manera, las medidas de ahorro que se ha logrado por un lado, con la supresión de esos renglones del Presupuesto, se han convertido en problemas económicos, por otro, para

(1) Dec. No. 110, D.O. N° 283, Tomo 149 de 29/Dic./50

el Gobierno. Si se lleva a cabo una encuesta estadística acerca de los desocupados, es posible obtener, de acuerdo con lo que se observa, resultados desalentadores.

Se dice que en período de prosperidad, es cuando opera, más o menos, una plena ocupación; debido a que todos los factores de la producción se encuentran ocupados; en el caso de El Salvador, la situación es contradictoria. Se observa un incremento constante de gente desocupada de distintos rangos: desde humildes peones hasta empleados calificados. Qué significa todo ésto? malestar, intranquilidad y por último, pobreza, que es el mentís de la situación floreciente en que se encuentra la República.

Como medidas aconsejables a la recuperación de esa situación, creo convenientes, en primer lugar, sugerir: tomar en cuenta al personal calificado para contribuir en la labor de desarrollo económico-administrativa. Esta medida daría mejores resultados, desde el punto de vista del mayor rendimiento de las instituciones y del mejor uso de los gastos;

Segundo. Descentralizar de la capital, dentro de lo máximo, la invasión de trabajadores, procedentes del interior de la República. Esta medida se podría introducir, estableciendo las futuras industrias que se tienen en proyecto, en los Departamentos o lugares que no sea la capital, mejor localizados para tal fin;

Tercero: la selección de elementos para estudiar en el exterior, en calidad de becarios, deberá basarse en la necesidad de preparar gente para ocuparlos en ciertas actividades, en las cuales

se carece de personal preparado; es decir, que si no se dispone de personal para hacer un estudio sobre el ingreso nacional, por ejemplo, se tiene que mandar gente a hacer énfasis sobre esta especialidad, y, a su regreso, ocuparlo automáticamente en esa labor; el personal que se seleccione para hacer estudios en el extranjero, deberá ser tomado, de preferencia, entre los egresados de la Universidad. Que no ocurra más en la práctica de que los becados que regresen, tienen que andar de Oficina en Oficina, solicitando empleo. De ahí, que los conocimientos que adquieren no los ponen en práctica, porque en la mayoría de los casos no les toca trabajar en lo que han estudiado.

d.- Ofrecer alicientes a la inversión de capitales extranjeros.

Entre la política de desarrollo económico interna, no deberá omitirse la reglamentación que considere la inversión de capitales extranjeros. Esta modalidad, en las condiciones de la vida contemporánea democrática, es necesaria, particularmente, en el caso de El Salvador que observa poco desarrollo económico y que por ende, necesita de la ayuda de países más avanzados.

1.- La inestabilidad de los Gobiernos de América Latina ha sido un factor determinante para que los hombres de negocios extranjeros, sientan temor en invertir sus capitales en estos lugares. No se ha legislado debidamente la protección en la inversión; a eso se ha debido en parte, y, hasta cierto punto, el poco desarrollo industrial y bajo crédito frente a las economías capitalistas. Por naturaleza, debido al dinamismo y orden del sistema no

netario de la economía doméstica, se ofrecen alicientes a la inver
sión extranjera, tales como: estabilidad cambiaria, desde el año
1934, en que se organizó el Banco Central de Reserva de El Salva-
dor; mano de obra suficiente, debido al incremento del coeficiente
de natalidad; Balanza de Pagos equilibrada, debido a los altos pre
cios que ha alcanzado últimamente nuestro principal producto de ri
queza, el "café"; y equilibrio presupuestario, debido al orden de
la Hacienda Pública y al aumento de los ingresos monetarios por con
cepto de importaciones y exportaciones y otros sistemas de tributa
ción. En tal sentido, el Gobierno tendría que agregar, para ampliar
más este cometido, franquicias aduaneras para la introducción de
equipos, de acuerdo con el tipo de industria; reducción de impues-
tos internos, sobre las utilidades de cada ejercicio, protecciones
periódicas, mientras la industria se levanta, y Acuerdos Internaciou
nales, en el sentido de garantizar los fondos invertidos. De esta
manera, aunque cambien los Gobiernos, el país queda comprometido, lo
cual significa una garantía sólida para el extranjero.

2.- En lineamientos generales, la riqueza de
la Nación tendrá que aumentar con la entrada de masas de dinero y
los elementos técnicos que se vienen a establecer. La inyección
de más dinero acelerará su rotación y, subsecuentemente, habrá ma-
yor oportunidad de ocupación, tanto para trabajadores no califica-
dos como calificados. El establecimiento de inversionistas extranu
jeros, es una ventaja adicional, porque los precios del equipo y ma-
teria prima necesaria para generar la industria, observarán un ni
vel más bajo en comparación a los precios de los mismos. si fueran

comprados por inversionistas locales. Esta razón se debe, en primer lugar, a las relaciones que los inversionistas extranjeros tienen con el comercio de su país; y en segundo, a la posibilidad de que ellos mismos sean los promotores de las industrias en donde se obtengan esos artículos. Estos aspectos favorables inciden sobre los precios de los productos que lanzarían en el mercado interno, con la consecuente ventaja para el consumidor. Paralelamente a las ventajas mencionadas, se tendrá la derivada de la experiencia, técnica y fogueo de hombres de negocios que han actuado en mercados complejos e industrias más completas. Los industriales criollos y personal trabajador, aprovecharían esa oportunidad que les permitiría en un futuro próximo, el desplazamiento de las industrias extranjeras.

3.- El aliciente a la inversión de capitales extranjeros, trae consigo la diversificación de la industria nacional, el reclamo indirecto a las ya existentes, en el sentido de mejorar su calidad y aumentar su producción o de abolir el monopolio de hecho, debido a la ausencia de competencia.

Como lo exponía con anterioridad, el impulso a la producción interna deberá atenderse además, con la diversificación de productos que, aunque no sea posible colocarlas en el campo de las exportaciones, al menos, ayudaría a las necesidades del consumo interno y a corregir la Balanza Comercial. Mi punto de vista se extiende no sólo a la introducción de nuevos campos de explotación, sino a establecer competencia a las industrias internas ya desarro

llados; tales como industria de cerveza, zapatos, telas, etc. Cuando una industria ya se ha abierto mercado ampliamente y elevado su capital en forma apreciable, es posible que se despreocupe por mejorar la calidad del producto y es factible además, que impida el funcionamiento de la competencia, en razón precisa de su dominio sobre el mercado; cuando se habla en este sentido, ya existe el monopolio de hecho que, desde el punto de vista del interés colectivo, es nocivo para el consumidor, tanto del lado del precio, como del de la calidad del producto.

Estimo que, en el caso particular a que me he referido, la competencia es necesaria; de otro modo, el impacto de las consecuencias desfavorables, lo recibe directamente la población al no dársele oportunidad de mejorar su poder de compra y al obligarlo a consumir producto de baja calidad, que redundan directamente en detrimento de su salud.

c.- El Arancel como elemento de canalización de las divisas que produzcan las exportaciones.

Otro punto de vista en la función económica del Arancel de Aduanas, está enfocado como instrumento de equilibrio entre las importaciones y exportaciones. Su participación en este aspecto es importante porque, de acuerdo con el nivel de aforos, se contribuirá a mantener el límite necesario de las divisas en existencia.

1.- El aumento que se ha venido experimentando en las exportaciones, especialmente, del renglón "café", permite al

país mantener un stock amplio de divisas y una suficiencia de ahorros internos. Esta circunstancia coloca al comercio interno en ventaja de demandar un amplio volumen de mercaderías y servicios para hacer frente a las necesidades de consumo doméstico. Sin embargo, esas importaciones podrán tener un límite proporcional, hasta cierto punto, con el volumen de ingresos derivados de las exportaciones, a fin de frenar en la medida de lo posible, el descenso de las reservas en divisas.

Un aspecto importante que no podría omitirse de esta consideración, sería el referente a la pérdida que experimentan los importadores por concepto de las fluctuaciones en el tipo de cambio, es verdad que en el caso particular de El Salvador, se mantiene una estabilidad cambiaria que garantiza ampliamente este cometido; de esa manera, los importadores criollos no tendrían que esperar mayor tiempo para cancelar sus pagos, en espera de una fluctuación favorable que les haga posible menores desembolsos; sin embargo, como el tipo de cambio está determinado por los efectos de la oferta y demanda de divisas, estimo que las importaciones deberán cuantificarse. Esta regulación podría efectuarse paulatinamente, empezando por las mercaderías superfluas, que no tienen un consumo imprescindible.

Para poner en práctica este sistema, será menos incómodo incurrir en gastos adicionales, por concepto del control administrativo que ello involucra, en tal sentido, con el mismo resultado, sería mejor elevar los aforos de importación de los artículos que se clasifiquen para tal fin. En esta forma, sin desembolsos de parte del Estado, se estaría prohibiendo, desde el punto de vista

fiscal, la introducción de muchos artículos, que sería parte del programa de la importación restringida.

2.- Otra medida aconsejable para lograr el mayor margen de ventajas en la canalización de las divisas provenientes de las exportaciones, sería la de seguir una política selectiva, desde el punto de vista de la procedencia de las importaciones. De acuerdo con este plan, las importaciones principales de El Salvador, serían adquiridas en los países que importan mercancías salvadoreñas, en primer lugar; y en segundo, con los países con quienes se mantienen relaciones comerciales desde más estrechas, desde el punto de vista intercambista. De manera que, los países que de una u otra forma no mantienen relaciones comerciales con El Salvador, quedarían excluidos como posibles vendedores.

3.- Usando una política tendiente al aumento de compras de artículos de producción, también se daría un paso adecuado en el mejor aprovechamiento de las divisas. El aumento de las compras de estos últimos artículos estaría compensado por un lado con el desplazamiento de las compras de mercaderías superfluas; y por otro, con la creación de aforos o tarifas bajas que estimulen el aumento de los pedidos y las utilidades del importador.

4.- Tal como apuntaba en casos anteriores, es necesario insistir en la diversificación de las exportaciones, lo cual se podrá lograr aumentando la producción interna. Pero, cómo obtener mercados para la introducción de las incipientes industrias?

lo indicado en este campo, posiblemente sería activar un sistema de ventas por medio de una campaña de propaganda que haga resaltar los méritos del producto, a la vez, el esfuerzo que significa para la industria centroamericana. Como arma psicológica tendiente a la aceptación del producto, convendría agregar que el futuro de la producción industrial centroamericana depende en parte, del grado de acogida que le demos nosotros mismos.

Esta forma de aumentar el stock de divisas deberá recibir el apoyo del Gobierno. Este, a través de su Servicio Consular, podrá influir notablemente en la apertura de mercados, aplicando el sistema de exposiciones de productos por ejemplo, ya sea en relación con las Cámaras de Comercio u otros Organismos semejantes, interesados en el mejoramiento de las actividades comerciales, o directamente.

Un plan de ventas que contemple la posibilidad de reducir los precios, sin incurrir en el dumping, tal vez sería un estímulo para los consumidores de los nuevos mercados.

a.- Hacia la adquisición de bienes y servicios que aumentan la capacidad de exportación y el bienestar general.

Partiendo del punto de vista en que el atesoramiento de efectivo no aportaría beneficios económicos para la comunidad; y a la vez, que el país debe sacar el mayor resultado de la actual situación económica, aprovechando para ello los beneficios de la técnica, creo oportuno hacer las siguientes sugerencias:

a.- Una política presupuestaria tendiente a la inversión de fondos en la construcción de obras públicas, tales como: intensificación del desarrollo hidroeléctrico, carreteras, edificios públicos, puentes y reconstrucción de puertos, daría resultados satisfactorios, desde el punto de vista del uso económico del superávit presupuestario. Para aumentar el uso de este tipo de inversiones, es aceptable económicamente, el uso de empréstito, tomado en consideración que las obras se amortizan por sí solas.

El empleo de los dineros del Estado, de acuerdo con la sugerencia anterior, sería la mejor garantía para el contribuyente en atención a que la adquisición de bienes capitales, presenta la perspectiva lógica de generar otros ingresos, o de mantener en actividad productiva las diferentes fuentes de riqueza.

En cambio, si dentro de su política hacendaria, el Estado no trata de canalizar en la medida de lo posible, sus egresos, hacia la obtención de bienes productivos, es posible que al presentarse un tiempo de depresión, no se encuentre con los elementos necesarios para combatirlo. En tal sentido, parece que el período económico que experimenta el país, es la mejor época para invertir, y a la vez, para disminuir hasta donde las circunstancias

lo permitan, los gastos de consumo o improductivos.

b.- Si El Salvador, por otra parte, carece de valores técnicos, para llevar adelante el plan de reconstrucción y fomento, es recomendable emplear una política de intercambio de valores humanos; es decir, mandar gente a especializarse en aquellas actividades que demanda el desarrollo económico, por un tiempo prudencial; y mientras dure esa etapa de producción de valores, importar técnicos para que vengan a colaborar. Tan pronto como se hayan producido los elementos suficientes y necesarios, creo que no habrá objeto de seguir importando personal extranjero para esas actividades.

c.- El Gobierno, por conducto de los órganos correspondientes, por otro lado, puede colaborar ampliamente en el campo de la empresa privada. Esta colaboración estaría canalizada en el sentido de insinuar los campos más propicios para la explotación industrial. A base de estudios e informes estadísticos, se podría mostrar la posibilidad objetiva de los campos inexplorados. Este estímulo es necesario porque el hombre de negocios sólo entiende o sólo se inclina por el lado material más factible, donde sea más fácil obtener mayores ganancias.

d.- El estímulo en forma de subsidios directos e indirectos es recomendable ampliamente en este caso, mientras las empresas se colocan en una situación en que sus ingresos marginales sean mayores que sus costos marginales.

Los subsidios directos podrían estar representados por cuotas periódicas que les permitan cubrir sus déficits; y los indirectos, por facilidades arancelarias para la introducción de su equipo, exención de impuestos internos y ayuda técnica, como la mencionada anteriormente.

b.- Hacia la restricción sistemática para la importación de artículos superfluos o excesivamente suntuarios.

La población salvadoreña, igual que la del resto de los países centroamericanos, está poseída de un alto espíritu de imitación; parece que el uso de los distintos bienes de consumo tiene aplicación en función con los cambios de modas, más que en razón de las fluctuaciones estacionales, o necesidades del medio ambiente que nos rodea. A nadie se escapa, por ejemplo, que el uso del casimir, desde el punto de vista de la necesidad de él como tela caliente, no tiene razón de ser en este ambiente, por ser un clima eminentemente tropical; sin embargo, es raro observar quien no compra esta clase de tela, sobre todo, entre la población urbana. Por el mismo estilo se podrían enumerar una larga serie de productos que usa la población, más por razones de lujo, que por otros fines.

a.- Si se hace un estudio acerca de las mercaderías que podrían clasificarse como suntuarias, es posible que el investigador se encuentre con que un alto porcentaje de las mercaderías importadas corresponden a ellas, lo cual significa que al tomar medidas tendientes hacia la restricción de su importación, disminuirían enormemente las importaciones generales del país, llo

vánjose consigo un descenso fuerte en la renta aduanera. Esta idea lleva a la conclusión de que bajo ningún punto de vista sería aconsejable tomar medidas radicales, que tendrían consecuencias funestas, desde el punto de vista presupuestario, para la Economía Nacional.

De acuerdo con lo anterior, una política tendiente a la restricción de artículos superfluos o excesivamente suntuarios, tendría que ser sistemática y ampliamente controlada para observar el descenso que vayan marcando los ingresos monetarios, por otro lado. Este control tendría que abarcar, a la vez, la compensación que en el sacrificio de la restricción de este tipo de importaciones aportara el desarrollo industrial interno.

b.- Mediante un plan de educación y propaganda sistemática es posible hacer cambiar los gustos de consumo a largo plazo, de grandes estratos. Esta medida, a la postre, daría resultados satisfactorios; sin embargo, talvez convendría combinarla, en función del alto grado de consumo que tiene el país, con otro plan que dé resultados satisfactorios, tanto desde el punto de vista del equilibrio en la Balanza de Pagos, como en el incremento de la producción y ocupación interna, adicionalmente.

c.- Hace algunos años, México observó un desequilibrio en su Balanza de Pagos. Las medidas que se tomaron para recuperarlo, dieron efectos favorables para la Economía en conjunto; se refirieron a un aumento arancelario de todos aquellos artículos que se consideraron como de lujo, tales como: automóviles, refri-

geradoras, perfumería, cristalería fina, etc., y, a la vez, depreció su sistema monetario. Ante esta situación, los países remitentes, especialmente Estados Unidos de Norte América, aceptó un descenso fuerte en sus exportaciones (considérese que México es un gran consumidor de ese país). ¿Qué medidas tomaron ante esta situación? sin esperar mayor tiempo, los industriales americanos, tales como la Motor Ford Company y otras firmas productoras de refrigeradoras, entraron en negociaciones con el Gobierno mexicano, en el sentido de establecer sucursales de sus empresas en México. Es así como ahora México tiene montadoras de automóviles Ford, refrigeradoras y una serie de productos más. Cuál fué el efecto inmediato de estas medidas? sencillamente que México recuperó su equilibrio y, a la vez, logró más progresos en su desarrollo industrial y mejoró el nivel de ocupación. (1)

En forma sumamente moderada, creo que El Salvador podría tomar algo de ese sistema de recuperación, con la diferencia que en el caso salvadoreño no existe desequilibrio, ni tampoco hay interés en depreciar la moneda, además, no podrían tomarse medidas radicales por el lado arancelario. Entonces, el canal de salvación podría enfocarse elaborando una lista de mercaderías consideradas como excesivamente suntuarias y aplicarles un sistema de impuestos progresivos en cada ejercicio fiscal, a efecto de ir contrayendo paulatinamente, la curva de importaciones.

Tal como apunto con anterioridad, está por denás decir, que los exportadores extranjeros, visto al alto nivel de consumo y el crédito monetario de el país, muy bien podrían colocar

(1) Información verbal de parte del Lic. Carlos Andrade.

se en la posibilidad de establecer sucursales en El Salvador, no sólo con el fin de consumo interno, sino también para surtir a los países vecinos de Centro América, salvo desde luego, las medidas proteccionistas y de garantía de parte del Gobierno.

d.- Como última medida tendiente a la disminución de la importación de mercaderías suntuarias, podría aplicarse el sistema de barreras aduanales de tipo administrativo, es decir, exigir una serie de requisitos para los efectos del registro aduanal, antes de entrar la mercadería. Esos requisitos se podrían traducir en términos generales, en papeleos "red tape" que demoran la introducción de los productos.

D.- El Arancel como elemento de Organización del COMERCIO INTERNACIONAL.

a.- De acuerdo con la Legislación Aduanera vigente, no existe una definición aplicable al Arancel de Aduanas; esta circunstancia me induce a formular, en atención a la aplicación que tiene este importante documento, la siguiente sugestión: "El Arancel de Aduanas en El Salvador, es la lista oficial (Nomenclatura Arancelaria) que clasifica los artículos juntamente con los derechos, a que están sujetos a su importación y exportación del país.

De acuerdo con el numeral 2 de la Regla N° 1, de la Estructura de la Tarifa (1) se compone de: Secciones, Títulos, Capítulos, Divisiones, Subdivisiones y Partidas.

(1) Tarifa de Aforos, Décima Edición -1941-

La clasificación universal de columnas de derechos acepta tres divisiones principales, así: tarifas sencillas, dobles y múltiples. El sistema tarifario salvadoreño admite únicamente dos columnas, es decir, doble, que se refiere a la Tarifa General y Tarifa Preferencial.

Entre los tres sistemas de derechos conocidos: específicos y ad-valorem o mixtos; éstos últimos serían el resultado de la combinación de los dos primeros. El Salvador, aplica los primeros dos; es decir, los específicos y los ad-valorem. A este respecto, cabe hacer la siguiente aclaración: entre las diferentes tasas y gravámenes que se cargan en el documento aduanal denominado "póliza" antes de desalmacenar la mercadería de los recintos fiscales, están los llamados derechos consulares (1) aplicables indiscriminativamente a todo tipo de importación. Como este recargo se efectúa sobre el valor C.I.F. de la mercadería, es decir, valor principal más gastos, se llega a la conclusión de que el Arancel de Aduanas de El Salvador, usa el sistema de derechos mixtos; precisamente, por la combinación de derechos, es decir, los que se aplican estrictamente sobre el peso de la mercadería, más los derechos consulares aplicados sobre el valor C.I.F. de la misma. Sin embargo, como los derechos consulares no están previstos en el Arancel de Aduanas, se puede objetar teóricamente y desde el punto de vista legal, desde el preciso momento en que el Arancel es una Ley que las columnas de derechos que se usan son: específicas y ad-valorem.

(1) Ley Orgánica del Servicio Consular Salvadoreño.

b.- La breve descomposición estructural que he trazado, muestra la idea de la importancia que esas clasificaciones presentan al sistema hacendario interno y al control y coordinación del comercio exterior. La composición en Secciones, Títulos, Capítulos, Divisiones, Subdivisiones y Partidas es la armazón general del cuerpo de la Nomenclatura, por medio de cuyos encabezados está organizado el sistema estadístico, que muestra el nivel cualicuantitativo de las actividades de comercio exterior. La nomenclatura en sí es importante, porque al final de un ejercicio fiscal será posible conocer los renglones que tuvieron movimiento o no, a fin de tomar las precauciones necesarias, desde el punto de vista económico, en el sentido de proteger o liberar un artículo. Adicionalmente, con base en ella se hacen las comparaciones internacionales del comercio exterior.

Los trabajos de integración económica de los países de Centro América se han iniciado precisamente, con la nomenclatura arancelaria, que es la primera etapa de la unificación aduanera. Esta etapa se refiere a la unificación de la nomenclatura arancelaria, para fines de comparación estadística entre los cinco países.

c.- La discriminación de las columnas de derechos, en generales y preferenciales, involucra un alto contenido económico; los derechos generales son los que de acuerdo con el sentido lato del vocablo, se aplican indiscriminativamente a las mercaderías procedentes de cualquier país con quien El Salvador no mantenga Tratados Comerciales, Modus Vivendi o cualquier otra clase de acuerdos comerciales.

Los derechos preferenciales, en cambio, son los que se aplican a las mercaderías procedentes de los países con quien El Salvador, mantiene acuerdos comerciales.

En qué sentido se funda la importancia económica de esa clasificación? Si no existieran fronteras en el mundo, sin duda el comercio se desarrollaría libremente y las existencias de bienes alcanzarían para cubrir las necesidades de la humanidad. La realidad es diferente; el egoísmo y el espíritu localista de los hombres, ha establecido las fronteras, que dividen al mundo en países.

Las consecuencias se han traducido en la restricción del comercio en el cual juegan papel importante las barreras aduanales, que regulan el intercambio de productos, de acuerdo con los intereses económicos y las posibilidades de producción interna de cada país. Dentro de esta política, se celebran acuerdos comerciales para otorgar facilidades a las comunidades con quienes se mantienen mayores relaciones. Los países que no gozan de esas prerrogativas, están sujetos a tratamiento general, desde el punto de vista impositivo.

Las ventajas que se derivan de esas actividades, manifiestan el contenido económico de la clasificación de derechos.

d.- La clasificación arancelaria contribuye además, a facilitar el ordenamiento de las diferentes fuentes de ingresos monetarios, para los efectos de la evaluación presupuestaria, que se lleva a cabo cada año.

En el mismo campo de la Hacienda Pública, sirve también para mantener un sistema contable necesario, que permita co

nocer en cualquier momento los gastos administrativos, desde el punto de vista aduanero, en relación con los ingresos originados por por el mismo concepto.

a.- Factor influyente en la relación entre precios internos y externos.

Es sabido que el Arancel, a través de sus columnas de cuotas impositivas, grava la importación y exportación de las mercaderías. Estos gastos que naturalmente, forman parte de los costos principales, inciden sobre los precios.

IMPORTACION: El Arancel influye sobre los precios, desde el punto de vista interno, porque las mercaderías que son importadas para el consumo de la plaza, pasan por varias etapas con su desalmacenaje, antes de serle entregada al comerciante. Estas etapas se refieren a la descarga, gabarraje y muellaje, previos al ingreso de la mercadería a los recintos fiscales; ya en poder de los locales de la Aduana, se presenta el proceso del registro, desde el punto de vista aduanero.

Todos esos gastos forman parte del costo de la mercadería, pero sin duda, el más importante es el que se refiere a los derechos de importación, liquidados por la Aduana. La influencia de este gasto sobre los precios, es decisiva, desde el preciso momento en que el comerciante los incluye como parte principal de sus gastos en el retaceo de la mercadería, para llegar a la formación del precio de venta de los productos. Este traslado que el importador hace de ese impuesto hacia el consumidor, en forma de precios, permite clasificar los derechos de importación, como indi

rectos, es decir, que el que paga el tributo es la última etapa de proceso, es el consumidor.

En el sentido mencionado, el Arancel influye sobre los precios en formas diferentes. Al clasificar los derechos en específicos y ad-valorem, tal como lo expongo en el inciso anterior, o sean los que establece el Arancel propiamente, y el recargo del servicio consular, se observa que los primeros influyen en razón directa del peso de la mercadería, lo cual es menos extorsionista para el comprador; en cambio, los derechos consulares que se aplican sobre el C.I.F. de la misma, inciden en forma más directa sobre el precio, considerando que el valor de los productos oscila constantemente, de manera que cuando su movimiento es en sentido ascendente, repercute directamente sobre la elevación del precio.

EXPORTACION: La misma influencia del Arancel en los precios internos, se podría considerar en el caso de los externos, partiendo del punto de vista de que lo que para un país es exportación, para otro es importación; sin embargo, conviene hacer alguna consideración aclaratoria en este sentido. Existen países eminentemente importadores, como el caso de El Salvador y países que son más exportadores, que importadores, como el caso de Estados Unidos de Norte América. En tal sentido, la influencia del Arancel en este último ejemplo, no tendría el mismo efecto que en el caso del primero. Lo mismo ocurre en los precios de las mercaderías incluidas en los Tratados de Libre Comercio entre los países centroamericanos.

Efecto sobre el resto de los demás bienes y servi

cios; no cabe duda que las fluctuaciones de los precios tiene efecto inmediato sobre los demás bienes y servicios. Cuando suben los precios de materiales de construcción, por ejemplo, paralelamente ascienden los precios de los demás bienes y servicios, tales como: precio del terreno, precio de la mano de obra, posiblemente, e incluso los impuestos municipales. Esta circunstancia obedece a la íntima interrelación que existe entre todas las actividades económicas; es decir, que en el campo de la complejidad económica, los movimientos de un fenómeno, tiene su efecto inmediato sobre los demás, ninguna puede actuar separadamente. Lo contrario sería una situación hipotética o estática, para estudiar el fenómeno aisladamente, a fin de llegar a conclusiones.

b.- Flexibilidad para mover los derechos de importación.

Entre las medidas que el Gobierno podría adoptar para contrarrestar las fluctuaciones pronunciadas, de los precios de los diferentes bienes que se conjugan en la plaza, estaría la enfocada desde el punto de vista arancelario.

En la mayor parte de los países del mundo se requiere la intervención del Parlamento o las legislaturas para alterar los impuestos; y como los derechos de importación son impuestos, resulta que para introducir modificaciones en éstos, es menester pasar por ese proceso lento y publicitario que acostumbran esos cuerpos.

Los impuestos de importación tienen un contenido económico mucho más amplio que el meramente fiscal; se extiende al campo proteccionista y demás aspectos económicos que demanda el bienestar de la sociedad. De esta suerte, cuando en los mercados internos se presentan circunstancias graves, tales como: precios excesivamente

elevados; o escasez natural y artificial de alimentos (provocada por un trust, por ejemplo), o cuando una potencia extranjera grava con tarifas prohibitivas las mercaderías nacionales, sobreviene la necesidad inmediata de una baja de la Tarifa de Aforos. Pero, ante el inconveniente de poder realizar esa operación, en vista de que el Ejecutivo no tiene poder absoluto para resolver ese problema, disminuyendo o aumentando los aforos de inmediato, el conglomerado tendrá que sufrir las consecuencias.

En atención a las razones apuntadas, es importante reconocer que "las medidas aduaneras en muchos casos presentan el carácter de medidas urgentes de efectividad inmediata para salvaguardar los intereses del país"; en tal virtud, es conveniente que el Ejecutivo tenga poder en este sentido, al menos de carácter transitorio, mientras lo aprueba el Legislativo.

Como antecedente histórico de importancia, cabe citar a propósito, la razón que se tuvo al promulgar la Ley del "Candado", en Francia, en el año 1897.

"Cuando se trata de una elevación de aforos, el lento procedimiento parlamentario, presenta graves inconvenientes, anulando durante un cierto tiempo los efectos que se esperan de aquellas medidas aduaneras. En efecto, cuando los especuladores saben que se va a aumentar un derecho, procuran aprovisionarse lo más que pueden antes que el aumento se lleve a cabo, para aprovechar el derecho bajo y después vender sus mercaderías a los precios altos que provoca la elevación de derechos, haciendo de esta manera, grandes ganancias, en perjuicio del Fisco y de los consumidores." (1)

(1) Editorial "La Autoridad Competente para establecer las Tarifas Aduaneras, por Dr. J. Ernesto Vásquez, ex-Director de la Renta de Aduanas.

- 37 -

La Ley "Candado" se refiere a que cuando el Gobierno deposita en la Cámara un proyecto de la Ley que contemple aumento de derechos aplicables a uno o varios productos (cereales y sus derivados los cuales fueron especificados), es autorizado al mismo tiempo, a ordenar por Decreto, la aplicación inmediata de los derechos que figuran en el proyecto. El Decreto es comunicado a las Autoridades Aduaneras correspondientes, encargadas de la aplicación de los aforos y, a la vez, se da a conocerlo a los interesados, por medio de carteles.

c.- Regulador de derechos consulares con tendencia a favorecer el comercio internacional.

Actualmente, los Funcionarios Consulares liquidan un SEIS POR CIENTO (6%) sobre el valor C.I.F. de las mercaderías compradas en las Facturas Comerciales, más DOS DOLARES (\$2.00 US.Cy), por la visación de las mismas. (1)

La aplicación de este impuesto tiene una importancia grande desde el punto de vista impositivo; de \$55.474,641.31 percibidos en el año 1955, por concepto de derechos de importación -----, \$10.165,391.39 corresponden a ingresos por concepto de derechos consulares, o sea el 18.33% (2) respecto de los derechos de importación.

Una cantidad de esta naturaleza no podría desentimarse del monto general de ingresos, por tener influencia decisiva entre los ingresos monetarios que equilibran el Presupuesto General de la Nación. Entonces, en qué sentido se podrían regular los derechos con

(1) Art.163 de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y Ley Orgánica del Servicio Consular de la República de El Salvador.

(2) Fuente: Informe Financiero, año 1955.

sulares para favorecer las actividades de comercio exterior? mi punto de vista en este aspecto, es más de carácter administrativo, que propiamente económico; sin embargo, debo agregar, que el aspecto administrativo, está íntimamente relacionado con el económico, por cuya razón, la solución enfocada desde cualquier punto de vista, incide favorablemente, tanto para abreviar las operaciones del tráfico internacional, como para los intereses del Estado.

El proceso administrativo para llegar al cobro del 6% de los derechos consulares, se inicia con la liquidación que de los mismos hacen los Funcionarios Consulares correspondientes, en las Facturas Comerciales, cuando éstas son presentadas por los exportadores en las Oficinas Consulares, pasando por la remisión de los ejemplares a las Oficinas interesadas en el país, hasta la presentación de los mismos en la Aduana actuante, de parte de los consignatarios, para su recaudación en la misma forma que los derechos de importación y demás recargos.

El proceso mencionado implica, sin duda, dificultades en lo que se refiere a la tramitación de papeles de parte de los remitentes; y ésto, desde luego, retarda la remisión de los pedidos. En lo que respecta al Estado, significa mayores gastos de administración. La liquidación de tanto recargo por separado, implica complicaciones y demoras.

Por qué no usar un sistema más simple que acorte las operaciones, para expeditar con mayor facilidad el movimiento del tráfico comercial internacional? al respecto, estimo que si se hace una asimilación de todos los recargos dentro de los derechos de importación clasificados en la Tarifa, el trabajo sería mucho más simple para los Personales Aduaneros; ésto, desde luego, redundaría en beneficio, como digo antes, tanto para los exportadores, como para los inte

reses fiscales.

d.- Freno al contrabando, a través de medidas arancelaria

El punto de contrabando en los sistemas aduaneros de todos los países del mundo, parece ser un tema de importancia universal. En el caso particular de El Salvador, este problema reviste un carácter, hasta cierto punto, singular, urgente de resolver, en atención al estímulo que demanda el auge que caracteriza las actividades de Comercio Exterior.

Las partes más notables de la Ley de Contrabando de Mercaderías, de la Legislación Aduanera de El Salvador, que no facilitan el desenvolvimiento normal del intercambio comercial, parecen ser, en términos generales, las referentes a la introducción de mercaderías por las vías legales, cuando no se llenan ciertos requisitos. Se refieren al apareamiento de mercaderías adicionales, entre las declaradas oficialmente, siempre que sean de mayor aforo a las declaradas; al exceso de peso en relación con el declarado después de las tolerancias establecidas para ciertas clases de mercaderías; al exceso de aforo y valor, respecto al declarado en el documento correspondiente; y a la repetición de marcas y números o a la falta de número, entre dos o más bultos presentados a registro.

El concepto de contrabando que aún involucra la citada Ley, según lo expuesto en el párrafo anterior, interfiere el movimiento de importación y castiga al comerciante, según el sistema de penas establecidas en la misma.

No cabe duda que siempre existen personas susceptibles de sorprender la buena fe y confianza de los demás; respecto de este punto de vista no se podría hacer objeciones a la rigurosidad de la ley que discuto; sin embargo, conviene aclarar que el sistema minucio

so de registros que opera en las Aduanas de la República, difícilmente podría omitir a pasar desapercibido las anomalías que dentro de las vías legales, acepta la ley como contrabando; en tal sentido, si se aplican los derechos ordinarios correspondientes a las diferencias de peso, valor o aforos, que la Ley conceptúa como contrabando, el Fisco no perderá, porque siempre estará cobrando al contribuyente su legítimo impuesto; y, en cambio, no perjudicará al comerciante, porque éste estará pagando su justo tributo. En tal virtud, si se deroga el sistema oneroso de penas para el infractor, según la expresada Ley, estimulará directamente al comercio, porque éste en realidad, está sujeto por varias razones, como: omisiones involuntarias, olvidos, equivocaciones o ignorancia -menos por maldad- a infringir la precitada Ley.

La derogatoria que propongo borrará un valladar más, entre la serie de barreras administrativas o arancelarias que, conciente o inconcientemente, establecen los gobiernos, entre su régimen jurídico aduanero.

e.- Elemento de base para organizar o reorganizar el régimen jurídico y administrativo de las Aduanas.

Sería demás repetir que las circunstancias en que se desenvuelve la Economía actual, reviste un carácter de relevancia tan apreciable, que la diferencia notablemente de la Economía de hace quince o veinte años atrás. Ese auge que han tomado las actividades económicas se observa en el campo del Comercio Internacional, en el nivel que han alcanzado las operaciones mercantiles del mercado internacional, en las operaciones bancarias, en el desarrollo de la industria y en la intensificación de la producción agrícola, etc. Paralelamente al movimiento económico, progresan los demás aspectos de la vida

activa del país.

Será posible que habiendo tomado ese giro la Economía general, no se hayan tomado las providencias del caso, para introducir las reformas que demanda el régimen jurídico aduanero vigente? será posible que se sigan aplicando las mismas normas legales a una situación diferente. La respuesta es afirmativa, es decir, la Legislación Aduanera no ha recibido las modificaciones que requiere el crecimiento - del Comercio Exterior, en el sentido de hacerla elástica y previsoras de las modalidades que presenta la economía contemporánea. Ese desajuste está causando daño al crecimiento que podría adquirir el movimiento de importación y exportación.

La mayor parte de las leyes y reglamentos vigentes son antiguos y necesitan modificarse para ponerlos en consonancia con el dinamismo y características de la Economía y demás fenómenos sociales contemporáneos. Esas modificaciones deberán tender hacia un ponderado estímulo y un mayor radio de acción, desde el punto de vista del criterio que deberán prever las leyes.

Los proyectos de leyes deberán ser elaboradas por una Comisión representativa de los principales organismos propulsores de la Economía, tales como: Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección General de la Renta de Aduanas y Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. La Comisión deberá ser lo más pequeña posible, a lo sumo cinco personas, con el objeto de llegar a decisiones rápidas. Una Comisión numerosa podría dar muy sabios consejos, pero la acción sería retardada.

La idea de formar una Comisión para elaborar los trabajos aludidos, es con el objeto de prever en ellos el mayor número de aspectos que un solo Organismo difícilmente podría contemplar. Hasta el momento, la única Institución que ha hecho estos estudios ha sido la

Dirección General de Aduanas que, a pesar de ser el Organismo que más tiene que ver con los asuntos aduaneros, no puede enfocar todos los gulos, tales como: el aspecto privado.

Al igual que en el aspecto jurídico, se requiere introducir una serie de reformas en el campo administrativo, con el fin de expeditar el trabajo con mayor brevedad. Este tipo de modificaciones tendría que irse haciendo paulatinamente, con el objeto de obtener el mejor resultado satisfactorio posible. Respecto a este tema, me ocupó en los capítulos siguientes, en la parte referente a "Aduanas".

El Salvador ha sido y es un país eminentemente agrícola, cuyas riquezas las ha basado primeramente, en la explotación de "añil"; posteriormente y en la actualidad, en la del "café". Los impuestos cobrados sobre el precio que alcanza este último producto en los mercados internacionales, más los aplicados a la importación de mercaderías, representan su principal fuente de ingresos monetarios que son los que, a la vez, alimentan predominantemente el Presupuesto General de la Nación. He aquí la importancia que representa para El Salvador su sistema aduanero-arancelario.

A.- HISTORIA DE LAS ADUANAS.

Al igual que en los demás países del mundo, en El Salvador las Aduanas están conceptuadas como Oficinas organizadas en los puertos marítimos y aéreos y demás puntos fronterizos por donde se efectúan operaciones de intercambio comercial, con el objeto de hacer efectivos los reglamentos respectivos y la aplicación de los impuestos por concepto de entrada o salida de mercaderías.

Desde el punto de vista histórico, el término "Aduana", admite el siguiente origen: "dogana", derechos que se cobran en Venecia, a nombre del Jefe del Estado o "Doge"; "docana", lugar en que, en Grecia, se depositaban las mercancías para ser examinadas y pagar derechos; y "adayúab", libro árabe de entradas de derechos sobre mercancías.

(1) Boletines de Aduanas, editados por la Dirección General de la Renta de Aduanas, Num. 3 y 4 de Sept./1936 y Num. 7 de Enero de 1937.

La Aduana es una Institución muy antigua en cuyos orígenes se observaban únicamente finalidades fiscales; no cubría la importante función proteccionista para contribuir al desarrollo económico de los pueblos, como se observa en la actualidad; sin embargo, en la India y en Grecia, se apreciaba la introducción de algunos rudimentos con carácter proteccionista, particularmente para la introducción de materias primas, necesarias para el proceso industrial de esos países. En la antigua Roma, la Institución Aduanera tuvo muchas alternativas siendo abolidas en largos períodos, debido al pronunciado abuso. En lo tocante a su organización, han mantenido mucha semejanza con los sistemas aduaneros actuales.

a.- Impuestos.

Los impuestos indirectos -entre los cuales están los impuestos de Aduana- ha sido el medio más importante de hacerse llegar ingresos, de parte del Estado; de manera que los impuestos de Aduana pueden considerarse como el sistema impositivo más antiguo.

El origen de la palabra "impuesto" se deriva de la lengua inglesa custom, que a la vez viene de la palabra latina costuma, que es una abreviación de consuetudo, sinónimo de costumbre. En los tiempos antiguos, se usaban, semejantes a este término, la palabra magna costuma y la parva costuma. El primero significaba: gravamen sobre los artículos importados o exportados; y el segundo, gravamen sobre las mercaderías que se vendían en el interior del país.

El impuesto de Aduana, conocido actualmente como derechos de importación, data de tiempos inmemoriales. Este sistema impositivo fué usado por los antiguos reyes de Inglaterra, entre los comerciantes de aquella época, a cambio de él, otorgaba facilidades en las actividades comerciales para su mejor desenvolvimiento; sin

embargo, se fué observando que en realidad, el impuesto no era apli-
cado a los comerciantes; que éstos lo trasladaban a los consumidores
en forma de precio, situación que no pudo ser evitada. Se mantuvo
en uso, a pesar de lo injusto de su aplicación, porque representaba
considerables ingresos para los gobernantes. Esa particularidad de
poder ser trasladado hacia los consumidores, es la que ha clasificá-
do a este impuesto como indirecto, precisamente, porque quien lo pa-
ga en última instancia, es el consumidor. En la actualidad parece
que no existe país en el mundo que no haga uso de él, debido a que
los sistemas aduanales existen en todas partes; y como lógica conse-
cuencia, los artículos que se importan están cargados con esta clase
de retribución al Estado, para poder ser introducidos.

El impuesto de Aduana acepta las siguientes denomina-
ciones en la lengua italiana y francesa, respectivamente; en la pri-
mera se conoce como "dazing" o "dazio", que deriva del Latín y signi-
fica: retribuir en especie, la introducción de mercaderías; en la se-
gunda, se conoce como "droit" de "douane".

b.- Diferentes Aranceles de El Salvador.

Parece que los primeros años en que los países de Ce-
ntro América tuvieron vida independiente, respecto de España, se ri-
gieron por las mismas leyes de este país. A partir de 1839, fecha
en que se disolvieron de la República Federal Centroamericana, cada
país se desenvolvió por su propia iniciativa.

ARANCEL PROVISIONAL DE 1821.- Las informaciones histó-
ricas, muestran que el Arancel aprobado por la Junta Consultiva de
Guatemala, el 13 de febrero de 1821, con carácter provisional, fué
el que rigió el sistema aduanero de El Salvador, por primera vez.

La particularidad importante de este sistema arance-

lario que nos rigió, fué que no se refería únicamente a gravar con impuestos las importaciones y exportaciones de mercaderías al país, sino que también mostraba el impuesto de alcabala, es decir, el impuesto con que se gravaba la venta de mercaderías en el interior del país. Seis años duró únicamente esta situación provisoria, porque el 27 de febrero de 1827 entró en vigor el Arancel definitivo. Es notable hacer resaltar la diferencia política desde el punto de vista arancelario de aquella época; el espíritu de la política arancelaria española hacía énfasis en la restricción rigurosa para el intercambio de productos, es decir, en celo marcado en los intereses fiscales; en cambio, la política adoptada por la Federación Centroamericana, era opuesta, se distinguía por la libertad casi absoluta de comercio.

Las consecuencias de la nueva política adoptada por la Federación Centroamericana, tuvo, naturalmente, su reacción en Centroamérica, particularmente, en las provincias que componían el antiguo Reino de Guatemala, a las cuales fué extendida el libre comercio, excepto a las parcelas que se opusieron a la causa de la independencia. Esa fué concedida el 17 de noviembre de 1821, por la Junta Consultiva Centroamericana; sin embargo, fueron excluidos de ella los metales preciosos, oro y plata. No fué sino hasta en el Arancel que rigió el sistema aduanero de El Salvador el año de 1873, que estos dos metales gozaron de comercio libre.

No cabe duda, que esos impulsos en las actividades comerciales de estos países, fueron el prelude de los actuales Tratados de Libre Comercio vigentes, entre las cinco parcelas centroamericanas, actualmente disgregadas, que están llevando tangibles beneficios a sus respectivas economías.

Es importante mencionar entre los acontecimientos arancelarios de aquella época, la libre exportación de hierro nacio

larlo que nos rigió, fué que no se refería únicamente a gravar con impuestos las importaciones y exportaciones de mercaderías al país, si que también mostraba el impuesto de alcabala, es decir, el impuesto con que se gravaba la venta de mercaderías en el interior del país. Seis años duró únicamente esta situación provisoria, porque el 27 de febrero de 1827 entró en vigor el Arancel definitivo. Es notable hacer resaltar la diferencia política desde el punto de vista arancelario de aquella época; el espíritu de la política arancelaria española hacía énfasis en la restricción rigurosa para el intercambio de productos, es decir, en celo marcado en los intereses fiscales; en cambio, la política adoptada por la Federación Centroamericana, era opuesta, se distinguía por la libertad casi absoluta de comercio.

Las consecuencias de la nueva política adoptada por la Federación Centroamericana, tuvo, naturalmente, su reacción en Centroamérica, particularmente, en las provincias que componían el antiguo Reino de Guatemala, a las cuales fué extendida el libre comercio, excepto a las parcelas que se opusieron a la causa de la independencia. Esa fué concedida el 17 de noviembre de 1821, por la Junta Consultiva Centroamericana; sin embargo, fueron excluidos de ella los metales preciosos, oro y plata. No fué sino hasta en el Arancel que rigió el sistema aduanero de El Salvador el año de 1873, que estos dos metales gozaron de comercio libre.

No cabe duda, que esos impulsos en las actividades comerciales de estos países, fueron el preludio de los actuales Tratados de Libre Comercio vigentes, entre las cinco parcelas centroamericanas, actualmente disgregadas, que están llevando tangibles beneficios a sus respectivas economías.

Es importante mencionar entre los acontecimientos arancelarios de aquella época, la libre exportación de hierro nacio

de guerra;

3a.) Los derechos de importación no serían superiores al 20% sobre los aforos marcados en la tarifa anexa al mismo Arancel, distribuyéndose este 20% así: 5% para la Tesorería de los Altos Poderes, 13% para la Tesorería Federal y el 2% para el Estado a que correspondía el Puerto o donde había tenido lugar la introducción;

4a.) Los frutos y efectos manufacturados en México introducidos por la frontera de Chiapas, solamente causarían el 6% de derechos por la importación, que se distribuirían así: el 4% a la Hacienda Federal y 2% a la del Estado;

5a.) No causaban ningún derecho los artículos siguientes: libros impresos o escritos, instrumentos para las artes y las ciencias, papeles de música, instrumentos y máquinas para la agricultura, minería, artes y oficios;

6a.) Semillas de plantas no cultivadas en la República; oro, plata acuñada en tejos o en barras, casas de madera y azogue;

7a.) Los frutos y efectos extranjeros de libre introducción o que hubiesen pagado los derechos designados por el Arancel, quedaban libres al ser introducidos a cualquier otro de los Estados Centroamericanos;

8a.) El Capitán y Sobre-cargo de todo buque, estaban obligados al pago de determinados derechos, salvo que elevaran áncoras, dentro de las seis horas perentorias al fondeo;

9a.) Los Capitanes de buques, a las doce horas de haber fondeado, presentarán al Administrador de Aduanas, un Manifiesto por triplicado, jurado y firmado, con especificación de:

- a) nombre del Capitán del buque,
- b) el número de toneladas,

- c) el rol de su tripulación,
- ch) el puerto de procedencia,
- d) los fardos, pacas, frangotes, cajones, barriles botijas y demás piezas con sus marcas, número, consignaciones y la clase de mercaderías que encierran. Terminarán protestando al pie, que no conducen otras mercaderías que las indicadas;

10a.) Los bultos que no estén comprendidos en el Manifiesto, serán decomisados y el Capitán del buque pagará por cada uno de ellos, cincuenta pesos de multa;

11a.) El Manifiesto y documentos serán redactados en español;

12a.) Dado que los dueños o consignatarios no sepan con exactitud el contenido, peso o medida de los bultos, el Manifiesto se presentará con la explicación conducente; y en seguida se facturarán las mercaderías con intervención del Contador Vista, practicándose el reconocimiento de ellas;

13a.) Los Manifiestos hechos en otra forma o que se hallen con enmendaduras, borrones o abreviaturas, que dejen incierto el contenido que expresen, no serán admitidos en las Aduanas;

14a.) El impuesto de bodegaje será de un real por arroba, debiendo cobrarse aun en los puestos donde no haya bodegas, con el preciso objeto de establecerlas;

15a.) El importe total de los derechos se pagarán en las Aduanas al contado, sino excede de \$300.00; a treinta días, si no pasa de 1.000 pesos; entre dos meses, si no excede de \$2.000.00, y si pasare de esa cantidad, se pagará por mitad dentro de tres y cinco meses, contando estos términos desde la fecha que se haya sacado de la Aduana una cuarta parte de los efectos introducidos;

16a.) Si vencidos estos plazos no se efectuare el pago de derechos, el Administrador procederá ejecutivamente contra el deudor, exigiendo además de los derechos y costos de la ejecución el 2% mensual sobre la suma que haya dejado de satisfacer en su respectivo plazo;

17a.) El gobierno queda facultado para variar cada año la Tarifa de Aforos;

18a.) La cochinilla viva y la semilla de jiquilite (añil), queda prohibida su exportación;

19a.) Son libres de exportación todos los frutos cosechados y géneros o efectos manufacturados en cualquier parte de la República, excepto el oro, plata y piedras preciosas;

20a.) La exportación del oro acuñado o en pasta sobre el valor de 16 pesos onza, pagará el 1%. Las piedras preciosas solas o en alhajas del mismo metal, pagarán iguales derechos sobre su valúo;

21a.) El oro y la plata en pasta a más de los derechos designados, se exigirá a beneficio del Estado por donde traiga, el 1%;

22a.) Serán decomisados el oro, plata y alhajas que se intenten extraer sin el pago de derechos;

23a.) Es libre la exportación de los frutos o géneros extranjeros, siempre que se acredite haber pagado los correspondientes derechos a su importación; pero si estos efectos se importasen de nuevo por cualquier puerto habilitado, pagarán íntegros los derechos de entrada.

TARIFA AUTONOMA DE 1849.- El 10 de febrero de 1849 entró en vigor la tarifa general autónoma, la cual fué ampliada en el

sentido de gravar una serie de artículos que antes entraban libremente; estaba dividida en la forma siguiente: 8 secciones y una tabla explicativa, comprendiendo 1.668 partidas aforables. Las secciones comprendían:

- 1) algodones,
- 2) linos,
- 3) algodones y linos mezclados,
- 4) sedas,
- 5) lanas,
- 6) mercaderías y artículos diversos, y
- 7) medicinas.

La tabla explicativa se refería:

Las pulgadas se entienden de yarda;

La yarda es la medida inglesa;

Los centavos son de peso;

El peso es el fuerte español, valor de ocho reales

La cuarta se entiende de vara;

La vara es la española;

La libra es la española, su peso 16 onzas;

La arroba es la española, su peso 25 libras.

Esta tarifa entró en vigor en el resto de las Repúblicas Americanas, cuatro meses después de haberlas establecido; y seis meses después, para los países europeos.

Tabaco.- Este era el producto más importante que permitía los mayores ingresos monetarios al Estado. Este producto no paga derechos de importación en el Arancel de 1873, sino que debía pagar su propio valor, el precio de tercena para la Tesorería Federal.

En sus inicios, este artículo era monopolizado

por el Estado (1); sin embargo, posteriormente fué levantado este monopolio, lo cual significaba que podía ser cultivado, vendido y exportado libremente. Cuando se inició la exportación, pagó dos reales por libra; pero cuando las importaciones procedían de los países de Centro América, pagaban un cuarto de real. Durante algún tiempo este impuesto se mantuvo fluctuando, pero después se fijó en un peso por quintal (2)

Los productos agrícolas e industriales procedentes de Centro América, pagaban únicamente un cuarto sobre el aforo, para cuyo efecto se formó una tarifa de 44 denominaciones (3).

Posteriormente han regido el sistema arancelario de El Salvador, las siguientes Tarifas:

Tarifa de Importación (1a. edición) de 1891;

Tarifa de Aforos (2a. edición) de 1906;

Tarifa de Aforos de 1916;

Tarifa de Importación de 1927, 8a. edición;

Tarifa de Importación (9a. edición) de 1934; y

Tarifa de Importación (10a. edición) de 1941.

c.- EFECTOS DE LA GUERRA DE 1876.- Después del año 1876, los impuestos cargados a las mercaderías intercambiadas entre El Salvador y Guatemala, sufrieron una serie de fluctuaciones, como lo muestran los siguientes datos: las mercaderías importadas por Guatemala, antes de 1854, estaban cargadas por un 36%; en marzo de ese mismo año, fueron bajados a un 28%; luego, en marzo del 58, fueron bajados todavía más al 20%; pero esta vez, definitivamente. Este tipo de impuestos era igual en los diferentes lugares por donde se e-

(1) Decreto Legislativo de 4 de abril de 1853.

(2) Julio de 1863

(3) Acuerdo tomado el 10. de Septiembre de 1857.

fectuaban operaciones de importación y exportación.

Sobre este particular, la Prensa de Guatemala (1) se expresaba en la forma siguiente: "En comunicación frecuente por su vecindad, y unidas además, por muchos títulos, los habitantes de las dos Repúblicas anhelan vivamente franquicias para el tráfico y seguridad para las personas y propiedades que pasan frecuentemente por la frontera. El Decreto que hace desaparecer la diferencia de derechos que deben pagar las mercaderías introducidas de esta República y las que se importen por los puertos de aquélla, manifiesta que aquel Gobierno (el de El Salvador) como lo ha hecho el nuestro, comprende que su comercio puede muy bien continuar desarrollándose, sin que le perjudique el progreso del comercio de un Estado vecino. Los intereses de ambos países están íntimamente ligados, que nunca puede considerarse la prosperidad y bienestar del uno, sino como útiles y benéficos del otro."

Aun en aquella época en que estos pueblos no habían alcanzado el grado de desarrollo que presentan en la actualidad, existía en la mente de los dirigentes de la opinión pública, un concepto perfectamente definido acerca de lo que se puede lograr en Economía a base de cooperación y unión de intereses, particularmente para estos pueblos, unidos por las mismas costumbres, lengua, religión, etc. La insistencia de la Prensa de aquella época, en el sentido de reducir al *mínimum* las barreras arancelarias, para efectuar con facilidad las operaciones comerciales entre El Salvador y Guatemala, que no eran más que un preludio de la vigencia de los Tratados de Libre Comercio y demás Acuerdos, entre los países del Istmo Centroamericano era la verdadera interpretación del concepto "economía", aplicado

(1) Gaceta de Guatemala de 30 de mayo de 1858.

a las necesidades reales de estos pueblos.

Es cierto que en aquel entonces, cada vez que se disminuía o liberaba de derechos de importación cualquier artículo, salía más favorecido Guatemala, debido, naturalmente, a que ese país, durante el período colonial y federal, fué el centro de comercio de las provincias centroamericanas; situación esta que le permitió mantener, a después de roto el pacto federal con respecto a El Salvador, una fuerte hegemonía que, únicamente con el transcurso del tiempo fué posible borrar. La particularidad que no permitió a El Salvador desvincularse totalmente de Guatemala se originaba en el hecho de que este país poco conocido en los principales mercados europeos, no podía mantenerse como obvio, un intercambio comercial con esos países que le permitiera colocar y a la vez adquirir los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades de producción y de consumo.

La ruptura de las relaciones diplomáticas entre El Salvador y Guatemala (1), suscitó un aumento de 15% en los derechos de importación; posteriormente y ante la actitud bélica del Gobierno de Guatemala, el Gobierno de El Salvador, representado por el Mariscal Santiago González, levantó un empréstito de 500.000.00 pesos (moneda salvadoreña) entre los capitalistas criollos; luego, para amortizar este compromiso se hizo un nuevo aumento en los impuestos de Aduana.

El Tratado definitivo de Paz y Amistad de Chalchuapa, entre ambos países (2), trajo nuevamente a las dos Repúblicas la normalidad en sus actividades comerciales.

Para facilitar el movimiento comercial, y, a la vez, combatir el contrabando entre ambos países, se establecía en el mencionado Tratado (3), nivelar los derechos marítimos e impuestos de toda

(1) Principios de 1876.

(2) 25/abril/1876, firmado en Santa Ana el 8/mayo/1876.

(3) Artº 5º

índole sobre el comercio de importación, fijando por todo como base el 50% del valor de las mercaderías en fábrica, no pudiendo salirse de esa base, sin previo convenio entre ambos países; sin embargo, podrían subir cuando a cada uno le pareciera conveniente, sin obligación de la recíproca. En ese mismo Tratado se liberó de aforos los artefactos y productos naturales que se intercambiaran entre los dos países.

Cuál fué el efecto inmediato en la Hacienda Pública del país originado por esos conflictos? sencillamente, un fuerte desequilibrio presupuestario. El General Zaldívar, para corregir esa situación, nuevamente se valió de los importantes derechos aduaneros, elevándolos a un 50% sobre las mercaderías procedentes de cualquier país.

Posteriormente hubo otros aumentos, tales como un recargo del 10% (1) pagaderos en billetes de la deuda pública; después (2) hubo otro aumento del 10%, el cual sería aplicado para mejorar los servicios públicos, incluso los sueldos de los personales administrativos.

d.- Política Comercial.- No cabe duda que las relaciones comerciales de El Salvador con los demás países del mundo y en particular, con los de Centro América, lo mismo que sus normas referentes a la aplicación de sus tarifas aduaneras, constituyen en sí la política comercial que el país ha seguido en su lucha económica, en pro de un mayor ingreso nacional que permita a sus habitantes un mejor nivel de vida.

El Salvador, para proteger sus actividades comerciales ha suscrito pactos internacionales, tales como: Tratados, Convenios, Protocolos, Modus Vivendi, etc., con los países con quienes mantiene mayores relaciones comerciales. Estos pactos que garantizan:

(1) Marzo de 1877.
(2) Fines de Septiembre de 1877.

zan su soberanía, propenden, además, a garantizar el movimiento migratorio de los individuos en sus relaciones internacionales.

Ningún país en el mundo es autosuficiente; todos, aun los países de mayor desarrollo industrial necesitan mantener relaciones comerciales, con el resto de los países, para sustentar su esfuerzo económico. Partiendo de este principio, en el caso de El Salvador, con especial razón, requiere, imprescindiblemente, de la amistad de otros países para mantener el equilibrio de su economía. Su reducida extensión superficial, su posición monocultivista y su excesivo aumento de población, son aspectos fundamentales en la vida del país que demanda la atención detenida del Estadista criollo. Una inteligente dirección de la política comercial, es inminentemente necesaria para el caso particular de este país, cuya puerta de salida está, precisamente, en encontrar estabilidad en los mercados que absorben su principal producto de exportación, el "café", y en el intercambio de sus productos industriales, cuya etapa de desarrollo se está iniciando. Todo país, al trazarse las normas a seguir en su política comercial, puede adoptar los métodos siguientes: (1)

Libre Cambio, que consiste, como su nombre lo indica, en no poner obstáculo alguno al cambio internacional de productos, ni en forma de impuestos aduaneros sobre la importación y exportación, ni en otra forma que pueda servir de barrera al juego libre de la oferta y la demanda.

Proteccionismo, que consiste en favorecer los productos del país, imponiendo prohibiciones de importación o altos impuestos de aduana a los productos similares extranjeros. El proteccionismo incluye también las franquicias y reducciones de derechos otorgadas a las importaciones de materias primas extranjeras, para favorecer

(1) Boletín de Hacienda No.2, Tomo I, Enero de 1936.

aquellas industrias nacionales que las necesitan.

Política Fiscal, que dejando a un lado todo propósito de protección a la industria nacional o doméstica, sólo busca la manera de asegurar al Erario o Tesorería de la Nación, una fuente de ingresos, o de estimular, fomentar o dirigir la economía.

Sistemas Mixtos, que combinan dos o más de los anteriores

No tengo conocimiento que en El Salvador se haya establecido cualquiera de los sistemas mencionados o la combinación de algunos de ellos, en función de medidas aconsejables para proteger su Comercio Exterior. Si se observa en la aplicación del sistema arancelario alguna acción intercambista, fiscal o proteccionista, es realmente por razón, tal vez de la misma práctica que el proceso histórico va marcando, pero no por indicación de normas técnicas a seguir, desde el punto de vista arancelario. No se puede decir que funciona en el sistema arancelario del país, la política de Libre Cambio, en el verdadero sentido de la palabra, porque no existe plena libertad en el intercambio de productos, es decir, existen obstáculos, ya en forma de impuestos aduanales, o traducidos en forma de barreras aduanales administrativas. Conviene agregar que esta política, hasta cierto punto indecisa o indefinida, es nociva a los intereses económicos del país. En primer lugar, porque la producción nacional no se desarrolla con el aceleramiento deseado, al no encontrar fácil salida a otros mercados, sus productos; y, en segundo lugar, el costo de vida de la población no asciende a los niveles necesarios, que permitan a sus habitantes vivir en tranquilidad, porque los mismos obstáculos no permiten la libre importación de los diferentes bienes que demanda la población para cubrir sus necesidades, a bajos precios.

Tampoco se puede decir que está establecido dentro de nuestro Sistema Arancelario y de acuerdo con el verdadero fundamento filosófico de la materia, una política proteccionista que favorezca los productos del país, con prohibiciones de importación o altos impuestos de aduana a los productos similares extranjeros, o, concediendo en forma amplia, franquicias y reducciones de derechos a la importación de materias primas extranjeras, para favorecer aquellas industrias nacionales que las necesiten; sin embargo, en este campo de actividades, se ha logrado bastante últimamente, con motivo de la nueva política económica adoptada por el Gobierno, para contribuir al desarrollo industrial de la Nación. Para que la política proteccionista conquiste un resultado ampliamente satisfactorio en el país, convendría hacer una encuesta en las diferentes actividades mercantiles, a efecto de establecer cuáles son en realidad, aquellas industrias que la necesitan; luego, conceder como consecuencia de ello, franquicia, reducción de aforos y demás facilidades, para que los pequeños industriales importen sin tropiezos los menesteres necesarios para el fomento de sus actividades industriales. Es muy posible que a la larga se logren grandes resultados con estas medidas, si se toma en cuenta que la población del país es laboriosa, y que muchas veces, por falta de apoyo, no logran desarrollar sus negocios.

El hecho de que no se hayan practicado normas técnicas como las mencionadas, que permitan darle un rumbo más amplio al comercio internacional del país, indica que el sistema arancelario más usado en la política comercial de El Salvador, ha sido el "Fiscal", que asegura en forma tangible, los mayores ingresos; es decir, los ingresos monetarios que alimentan el Erario Nacional. Aun en los tiempos actuales se hace mucho énfasis y se insiste sobre la seguridad del equilibrio presupuestario, a base de los impuestos aduanales, cual-

quiera otra medida es arriesgada y se relega a última instancia y posiblemente, a base de prueba, porque sus resultados son intangibles, no aseguran la formación del Presupuesto anual de la Nación. Esta es la política que han venido aplicando las Autoridades correspondientes en el proceso histórico, desde el punto de vista económico de El Salvador. Como se comprenderá fácilmente, esta es una medida que no cubre todos los beneficios que se podrían obtener, si tomamos en cuenta los demás factores; desde luego, de acuerdo con las necesidades económicas que apunta el proceso industrial del país.

Existen tipos de Economías como la de El Salvador, a las cuales no se puede aplicar definitivamente ninguno de los métodos apuntados, precisamente, por sus particularidades propias, que no se encuentran en un solo campo de los sistemas descritos, por cuya razón requieren la aplicación de "sistemas mixtos" o combinados para abrazar las ventajas de los diferentes métodos.

Para acercarse más a la realidad, se puede notar que El Salvador protege su industria aplicando elevados aforos a la importación de ciertos artículos manufacturados, como: calzado, ropa hecha, etc. y a la de determinados productos agrícolas. En este caso, no cabe duda que su política es eminentemente proteccionista; sin embargo, por otro lado, se observa la tendencia a gravar un gran número de artículos que no se producen en el país; aquí se ve un caso práctico del uso del sistema mixto en el proceso impositivo del Sistema Aduanero de El Salvador.

Otro caso práctico en la aplicación del Sistema Mixto, se puede observar en el caso de las telas; este producto está amparado por tarifas proteccionistas, precisamente, debido al auge que ha tomado esa industria en el país; sin embargo, se puede ver al mismo tiempo, cómo los ingresos aduaneros por concepto de derechos de im-

portación de telas, están representando un alto porcentaje de ingresos monetarios, lo cual constituye automáticamente, una medida de orden fiscal, sin lugar a dudas.

Tomando en cuenta las circunstancias propias de la Economía salvadoreña, no se puede sugerir que la política aduanera se incline estrictamente por lado proteccionista, porque si bien es cierto que se necesita proteger las incipientes industrias, también es cierto que necesitamos darle salida a los mismos, y, a la vez, obtener la mayor variedad de otros bienes que producimos, para cubrir el déficit de la producción nacional, o para completar aquellos que no se producen en suficiencia para llevar las necesidades del consumo interno del país; creo, adicionalmente que, a través de la política de intercambio, particularmente con los países de Centro América, se puede contribuir en gran escala, a bajar los precios de los diferentes renglones del costo de la vida de la comunidad salvadoreña. Debido a las anteriores razones, El Salvador debe seguir una política elástica que le permita en cualquier momento, obtener el resultado más satisfactorio posible.

Paralelamente a los sistemas aduaneros expuestos, que se pueden seguir dentro de una política comercial, cabe agregar los siguientes casos: primero, Libre Cambio. Dentro de este grupo se incluyen a las Naciones que no gravan con impuesto su intercambio comercial; segundo, Tarifa Única. Bajo este encabezado se incluyen a los países que aplican impuestos a sus exportaciones nacionales, sin tomar en cuenta la nacionalidad del barco que las transporta; tercero, Tarifa Aduanera Doble. Bajo este concepto están comprendidas las Naciones cuyos aranceles comprenden dos columnas de aforos: generales y mínimos, aplicando los segundos a las mercaderías importadas de los países a quienes se concede tratamiento preferencial. El tra

tamiento preferencial es extensivo al movimiento de importación y exportación en barcos que navegan bajo la bandera nacional. Cuarto, Tarifa Aduanera Unica. Esta cuarta clasificación se refiere a las naciones que teniendo una tarifa aduanera única, conceden tratamientos aduaneros preferenciales a ciertos países, en virtud de pactos comerciales suscritos. Esto naturalmente, equivale a que tengan Tarifa doble o múltiple.

LIBRE COMBIO: Entre los países que se han caracterizado por esta política, se pueden enumerar en primer lugar, en Gran Bretaña; sin embargo, posiblemente, debido a las necesidades de ciertos aspectos que demandan salirse de la línea, se ha visto en el caso de gravar ciertos artículos importados. Esta particularidad permitiría colocarla, talvez, dentro del segundo grupo; pero como los casos son esporádicos, no se aleja de la primera clasificación.

TARIFA UNICA: Dentro de este grupo se podrían mencionar, entre otros, los siguientes países: Alemania y los Estados Unidos de Norte América.

TARIFA ADUANERA DOBLE: Entre los países de doble tarifa, se pueden citar a Francia e Italia.

TARIFA ADUANERA UNICA: Este cuarto grupo se refiere a aquellos países que a pesar de que tienen tarifa aduanera única, otorgan tratamientos preferenciales; esto, como fácilmente se comprenderá, podría colocarlos entre los países de tarifa doble.

Cuál de los sistemas anteriores es practicado en la política

ca arancelaria salvadoreña? Bueno, El Salvador tiene un sistema de Tarifa Unica desde el preciso momento en que no hace discriminación, para aplicar sus aforos, de la procedencia de los artículos que se importan, ni tampoco del origen de las naves que transportan la exportación de mercaderías sujetas a impuestos. Pero, a pesar de lo anterior, es decir, de tener el sistema de tarifa única, El Salvador ha celebrado pactos con varios países en el sentido de aplicarles aforos especiales a las mercaderías que nos venden. Esta circunstancia coloca a El Salvador entre los países de tarifa doble, a pesar que, de acuerdo con el Arancel de Aduanas, pertenece a los países de tarifa única.

Los países con quienes El Salvador mantiene Tratados de Comercio, actualmente, son los siguientes:

Acuerdo de Nación más favorecida, entre la República de El Salvador y la República Federal de Alemania; (1)

Acuerdo Comercial entre El Salvador e Italia; (2)

Tratado de Comercio entre El Salvador y Francia; (3)

Acuerdo Comercial Hispano-Salvadoreño (4)

Acuerdo Comercial entre la República de El Salvador y la Confederación Suiza; (5)

Tratado Comercial entre la República de El Salvador y el Reino de los Países Bajos; (6)

Tratados de Comercio con los Estados Unidos Mexicanos; (7)

(1) D.O. No. 240, Tomo 157 de 18 de diciembre de 1952.

(2) D.O. No. 85, Tomo 159 de 14 de mayo de 1953.

(3) D.O. No. 85, Tomo 159 de 14 de mayo de 1953.

(4) D.O. No. 13, Tomo 158 de 21 de enero de 1953.

(5) D.O. No. 77, Tomo 163 de 27 de abril de 1954.

(6) D.O. No. 109, Tomo 171 de 12 de junio de 1956.

(7) D.O. No. 39, de 26 de febrero de 1956.

Modus Vivendi Comercial entre el Canadá y El Salvador (incluyendo la Provincia de New Foundland); (1)

Tratado Americano de 19 de Abril de 1937; (2)

Tratado de Comercio y Navegación con Noruega; (3)

Modus Vivendi Comercial con Suecia; (4)

Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Honduras, suscrito en Tegucigalpa, el 28 de febrero de 1918; (5)

Protocolo Adicional al Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Honduras, firmado en Tegucigalpa, Honduras, el 25 de enero de 1954; (6)

Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de El Salvador y Nicaragua, firmado en la ciudad de Managua, el 9 de marzo de 1951; (7)

Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Guatemala, firmado en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el 14 de diciembre de 1951; (8)

Tratado de Libre Comercio e Integración Económica entre las Repúblicas de El Salvador y Costa Rica, firmado en la ciudad de San Salvador, el 5 de octubre de 1953. (9)

- (1) Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales vigentes de El Salvador (Tomo No.2, Pág. 874).
- (2) Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales vigentes de El Salvador (Tomo No.2, Pág. 517).
- (3) Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales vigentes de El Salvador (Tomo No.2, Pág. 965).
- (4) Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales vigentes de El Salvador (Tomo No.2, Pág. 501).
- (5) Tratados Centroamericanos de Libre Comercio suscritos por El Salvador (public. del Ministerio de Relaciones Exteriores).
- (6) Tratados Centroamericanos de Libre Comercio suscritos por El Salvador (public. del Ministerio de Relaciones Exteriores)
- (7) D.O. No. 89 de 16 de mayo de 1951.
- (8) D.O. No. 36 de 21 de febrero de 1952.
- (9) D.O. No. 235 de 25 de diciembre de 1953.

e.- Tratado Zaldívar- Delcassé.- Esta Convención sobre la baja de Derechos de Aduana, conocida ordinariamente con el nombre de "Convención Zaldívar-Delcassé" (1), señala impuestos fijos de Aduana que gravan la importación a El Salvador de determinados productos franceses, como: vinos, legumbres, queso, mantequilla, pescados y carnes en conserva, perfumes, dulces, etc., detallados en la Tabla "B", anexa a la Convención. Los derechos aplicables en las Aduanas de El Salvador a los productos enumerados en la Tabla "B", al ser introducidos al país, son substancialmente inferiores a los de la Tarifa General. Debo agregar, adicionalmente, que los beneficios de que gozan los mismos productos detallados en la Tabla "B" de la mencionada Convención, al ser importados a El Salvador, fueron extendidos a Alemania, Bélgica, Estados Unidos de América, Italia y Suiza; anteriormente, fueron agregados Venezuela e Inglaterra.

La exposición anterior, es una confirmación adicional de que El Salvador, aunque pertenece teóricamente a los países que aplican una sola tarifa aduanera, se encuentra prácticamente, entre los países de doble tarifa.

No cabe duda que las repercusiones económicas de este Tratado, para El Salvador, han sido marcadamente desfavorables. Según los términos del Tratado, El Salvador concede Tarifas mínimas fijas a todos los productos procedentes de Francia incluidos en la Tabla "B"; además, otorga el tratamiento general de la Nación más favorecida a los productos naturales y fabriles de Francia y sus Colonias, posesiones y protectorados; no teniendo en cambio El Salvador, como contra-partidas, más que la aplicación de tarifas mínimas en las Aduanas francesas para la introducción de café, cacao y otros productos

(1) En honor a los Plenipotenciarios que lo firmaron en París, Francia, el 9 de mayo de 1901.

agrícolas más. Esa tarifa mínima que la Aduana francesa aplica a los artículos agrícolas mencionados, procedentes de El Salvador, son los más bajos para la misma clase de artículos procedentes de otros países.

De acuerdo con la Tabla "B" entraban al país, entre otros, una serie de artículos que en nada contribuyen a levantar el nivel a alimenticio de la población, ni a incrementar su cultura, ni fomentan bajo ningún punto de vista, el bienestar de la sociedad salvadoreña, precisamente, por ser artículos de lujo. al alcance únicamente, de los grupos sociales de mayores ingresos; en cambio, por otro lado, el Fisco se ha visto privado de recibir una fuerte corriente de ingresos monetarios, por concepto de los derechos de importación disminuidos. que mucho podrían haber ayudado a mejorar los déficits presupuestales observados en el lustro comprendido entre 1920 y 1930.

En consideración a las desventajas económicas que ha aceptado El Salvador, derivadas de los Tratados Comerciales celebrados con países de mayor potencialidad económica, es conveniente que las actuales Autoridades correspondientes, hagan una revisión de la politica comercial que se ha venido desarrollando hasta la fecha.

La reacción a los desaciertos comerciales, cometidos con anterioridad, precisamente, por no haber existido un criterio definido, respecto a la política a seguir, se observa en las últimas recomsideraciones (1) del Ejecutivo en el Ramo de Economía, en el sentido de excluir de la Tabla "B", en el caso de la "Convención Zaldívar-De cassé", todos aquellos productos que requieren protección, debido al progreso industrial que ha alcanzado el país; o a que no es conveniente, desde el punto de vista de la política comercial, observada por

(1) Dec. No. 1878, D.O. No. 141, Tomo 168, 28 julio 1955.

las actuales Autoridades, continuar favoreciendo el consumo de artículos suntuarios, porque ello significa un mal uso de las divisas que muy bien podrían aplicarse para fines productivos.

f.- Unificación de Clasificaciones de Estadísticas del Comercio Internacional y de Nomenclaturas Arancelarias.

La Comisión Económica para América Latina, CEPAL, celebrar su cuarto período de sesiones en México, durante los meses de mayo y junio de 1951, aprobó una resolución sobre "Desarrollo Económico de Centroamérica" (1). Este punto fué puesto a discusión a la Asamblea a propuesta de los cinco países de Centro América; y basa en lo acordado por la misma Comisión, en su tercer período de sesiones el 20 de junio de 1950, en el sentido de recomendar a los Gobiernos latinoamericanos que, al formular programas y adoptar medidas de fomento económico, "tengan en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda, mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mejor integración de sus economías y un más elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real." (2)

En atención a los principios de la resolución citada, las representaciones de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, manifestaron su interés por desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, a fin de inyectarle dinamismo a sus economías contribuir a la vez, a la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de ellos tengan interés. Asimismo, se expuso a la Secretaría de la Comisión

(1) (La 9 (IV), documento E/275)

(2) Documento E/CN 12/194.

su deseo de recibir cooperación necesaria para llevar adelante los trabajos mencionados. (1)

La Comisión Económica para América Latina comprendiendo que lo solicitado por los países centroamericanos, están dentro de los fines de ayuda económica que persigue la Institución, acepta en la parte resolutive lo siguiente: (2)

a) tomar nota con satisfacción de los propósitos enunciados por los Gobiernos Centroamericanos, en cuanto se refiere a la integración de sus economías nacionales;

b) solicitar del Secretario Ejecutivo, que estudie las medidas o proyectos que permitan la realización gradual de tales propósitos; y

c) invitar a los Gobiernos del Istmo Centroamericano, para que, en la oportunidad que determinen, procedan a la formación de un Comité de Cooperación Económica, integrado por los Ministros del Ramo de Economía o por sus Delegados, que actúe como Organismo Coordinador de las actividades que se desarrollen en relación con las materias anteriormente enunciadas y como órgano de consulta del Secretario Ejecutivo de la Comisión, tanto para orientar los estudios aludidos en párrafo anterior, como para considerar las conclusiones de los mismos.

En consideración al inciso b) de las resoluciones anteriores, la Secretaría Ejecutiva inició sus estudios a fines del 51, los cuales se dieron por terminados en marzo del 52. Con la información recogida, fué posible al Director Principal de la Comisión, hacer un

(1) Informe de la 1a. Reunión del Comité de Cooperación Económica de los Ministerios de Economía de los países centroamericanos.

(2) Documento E/CN. 12/275.

recorrido por todas las parcelas del Istmo y ponerse en contacto con las Autoridades financieras y económicas, con representantes del sector privado y con elementos representativos de las principales agrupaciones trabajadoras, para discutir los principales problemas de la integración económica. Posteriormente, y con la participación de los cinco gobiernos, se formuló el temario provisional de la primera reunión del Comité de Cooperación Económica, que debería efectuarse en Tegucigalpa, Honduras, atendiendo gentil invitación de ese Gobierno.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, presentó, como resultado de sus estudios, todos los documentos necesarios, a la consideración del Comité de Cooperación Económica.

En sus consideraciones, el Comité reconoció la falta de uniformidad con la elaboración y presentación de la estadística de comercio exterior, como principio de comparabilidad de la misma. En tal sentido, se dispuso recomendar a los Gobiernos la estandarización de sus sistemas, a fin de llegar a criterios uniformes. Para mismo efecto, el Comité dispuso solicitar la colaboración de la Comisión Económica para América Latina, la División de Estadística de las Naciones Unidas y el Instituto Interamericano de Estadística. Se acordó, además, que para los fines de la misma integración económica y en particular, para la actuación coordinada en materia de política comercial y la realización de planes concretos de establecimiento de industrias en que tengan intereses varios países centroamericanos, condición necesaria la unificación de la nomenclatura arancelaria. Para tal fin, el Comité resolvió constituir un Subcomité para preparar un proyecto de nomenclatura arancelaria uniforme para los países centroamericanos; y, a la vez, solicitar de la Secretaría Ejecutiva

de la Comisión Económica para América Latina su cooperación en esta materia.

Al respecto, se tomó la Resolución 9 (Ac. 17) de 27 de agosto del 52, denominada UNIFICACION DE CLASIFICACIONES DE ESTADISTICAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y DE NOMENCLATURAS ARANCELARIAS. La Resolución, dice: (1)

EL COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DE LOS MINISTROS DE ECONOMIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO,

CONSIDERANDO: que la elaboración de estadística de comercio exterior comparables y la adopción de nomenclaturas arancelarias uniformes son premisas indispensables para la realización de la política de integración económica gradual y limitada de los países centroamericanos aprobada por este Comité,

RESUELVE:

1.- Recomendar a los Gobiernos de las Repúblicas Centroamericanas que coordinen sus esfuerzos de conversión de la estadística de comercio exterior a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), en colaboración con la Comisión Económica para América Latina, la División de Estadística de Naciones Unidas y el Instituto Interamericano de Estadística;

2.- Constituir un subcomité encargado de preparar un proyecto de nomenclatura arancelaria uniforme para los países centroamericanos, y solicitar a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina su cooperación en esta materia; y

3.- Designar la ciudad de Tegucigalpa como sede del subcomité e invitar a los Gobiernos y a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina para que envíen sus del-

(1) Informe de la 1.ª Reunión del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, pág. 38.

dos lo antes posible.

De acuerdo con la Resolución anterior, la Comisión Económica para América Latina, inició sus actividades elaborando un documento preliminar, contentivo de las partidas de los aranceles aduaneros vigentes, de cada uno de los países de Centro América, excepto Nicaragua, en forma comparativa, que más tarde serviría como hoja de trabajo para los miembros del subcomité. Dicho documento agrupaba las diferentes partidas, de acuerdo con el método seguido por la Clasificación Uniforme de Comercio Interamericano (CUCI). En la elaboración de este trabajo tomaron parte, además de la Comisión, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y el Instituto Interamericano de Estadística. Antes de iniciarse las labores del Subcomité, la Comisión remitió una copia de dicho trabajo a cada uno de los Gobiernos Centroamericanos.

El subcomité quedó integrado por representantes de cada uno de los países centroamericanos y un Consultor Técnico de cada uno de los siguientes Organismos: Comisión Económica para América Latina, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y el Instituto Interamericano de Estadística.

Las Delegaciones estuvieron representadas por las siguientes personas:

HONDURAS:

Perito Mercantil Armando Flores Fiallos,

Ing. Félix Gómez y Gómez,

Sr. Manuel Tosco.

EL SALVADOR:

Sr. Julio Mariano Barillas,

Sr. René S. Carrillo,

Ing. Luis B. Ortíz,
Sr. Guillermo N. Fuentes.

NICARAGUA:

Sr. E. Ulises Huete.

COSTA RICA:

Sr. Joaquín Velásquez.
Lic. Rodrigo Soley.

GUATEMALA:

Sr. J. Domingo Monzón,
Sr. Franz Walter.

CONSULTORES TECNICOS:

Sr. John Hancock, de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas;
Sr. John Rothrock, del Instituto Interamericano de Estadística;
Sr. Santiago P. Macario, de la Comisión Económica para América Latina.

Conforme lo acordado por el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, en su tercer considerando de la Resolución 9, el subcomité celebró su tercera sesión en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, el 25 de noviembre de 1952. El subcomité designó por unanimidad, al señor Armando Flores Fiallos, como Presidente, y al Sr. Santiago P. Macario, como Secretario.

Método seguido en la elaboración de la Nomenclatura Uniforme.

La primera etapa de trabajo del subcomité consistió

en la clasificación o método de agrupamiento a adoptarse para la nomenclatura uniforme en cuestión, o de los principios generales en que tal clasificación debe basarse, a fin de satisfacer las necesidades específicas de los países centroamericanos.

Conociendo el problema que involucraba llegar a una clasificación o método de agrupamiento concebido especialmente para la Nomenclatura Uniforme, el Subcomité encontró aconsejable utilizar una clasificación ya existente, tales como: la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) de las Naciones Unidas, y la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NA) elaborada por el Grupo de Estudio de la Unión Aduanera Europea. La determinación por una de estas nomenclaturas suscitó una discusión que no llegó a ninguna conclusión. Ante la posibilidad de perder tiempo por falta de elementos de juicio, se acordó postergar la discusión sobre este tema, para iniciar la tarea de crear partidas. Se consideró a este particular, que el problema principal para el Subcomité era el de establecer cuáles partidas debían figurar en la Nomenclatura Uniforme, a fin de asegurar un grado de comparabilidad aceptable entre los aranceles de los cinco países centroamericanos, así como entre sus estadísticas de comercio exterior; que el problema de clasificación o agrupamiento de esas partidas era secundario en lo que a la nomenclatura arancelaria en sí se refiere; y que la clasificación para la Nomenclatura Uniforme que fuera en definitiva adoptada por el Subcomité, dependería de la medida en que la CUCI o cualquier otra clasificación permitiera agrupar en forma aceptable, las partidas que se crearan en esa Nomenclatura Uniforme. Se decidió, sin embargo, que en la tarea de crear dichas partidas, se seguiría el orden de agrupamiento presentado por la CUCI, sin que ello significara la adopción definitiva de ésta como clasificación. Tal decisión fué tomada porque ese procedi

miento facilitaría considerablemente la labor del Subcomité, por cuanto llegaría en corto tiempo a manos de éste una copia adelantada de la lista de artículos correspondientes a cada una de las partidas de la CUCI, elaborada por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas; y porque el trabajo preparatorio hecho por la Comisión Económica para América Latina en su Sede de México, permitía al Subcomité formarse una idea rápida y precisa de las partidas que convenía crear dentro de la Nomenclatura Uniforme.

Se acordó también que las partidas a crearse dentro de la Nomenclatura Uniforme, fueran aquellas que presentaran un interés común para los países centroamericanos y que se consideraran necesarias para que existiese un grado aceptable de comparabilidad arancelaria y estadística, quedando cada uno de los países que integran el Subcomité en libertad para subdividir esas partidas según lo requieren las necesidades o conveniencias propias.

En atención a las consideraciones anteriores, comenzó el Subcomité la labor de creación de partidas, partiendo por las referentes a animales vivos y alimentos, para cuyo efecto se basó en la información de CUCI. Cabe agregar que no en todos los casos se tomó básicamente a CUCI como información, ya que en algunos aspectos, sus partidas eran inadecuadas e insatisfactorias; en otros, fué necesario ampliar las partidas mediante la creación de sub-partidas; y en otros casos, la discriminación hecha por las partidas de la CUCI, fué considerada demasiado detallada para los fines de NAUCA. En estos casos las partidas fueron debidamente condensadas dentro de sus respectivos grupos. Así se tiene que de 94 partidas referente a animales vivos y alimentos de CUCI, el Subcomité condensó las mismas en 85 partidas básicas, de las cuales, 47 fueron tomadas exactamente de CUCI, mientras que 38, por ser inadecuadas, tuvieron que ser expandidas me

dian^{te} la creación de 18 subpartidas. En tal sentido, las 94 partidas originales de la CUCI para animales vivos y alimentos, dieron lugar a 175 partidas y subpartidas en la Nomenclatura Uniforme.

Debo agregar, como Miembro activo de parte de la Delegación de El Salvador, que el Subcomité tomó como guía para estos trabajos, no solamente las partidas de las Nomenclaturas Arancelarias existentes en los países centroamericanos, sino también las partidas de la NA, así como la Nomenclatura Arancelaria colombiana de 1950 y la Nomenclatura Arancelaria Uruguaya, ambas basadas en el proyecto de Nomenclatura Arancelaria de Ginebra (1937), preparado por la Sociedad de las Naciones.

Adopción de la CUCI como cuadro de referencia para la clasificación de la Nomenclatura Uniforme.

Una vez terminada la labor de crear partidas, se entró en la etapa de considerar la clasificación o agrupamiento a adaptarse para la Nomenclatura Uniforme, y como el agrupamiento de partidas, según la CUCI, no presentaba obstáculo desde el punto de vista arancelario, el Subcomité resolvió adoptar la CUCI como clasificación para la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana, CUCI contribuye, además, a la simplificación de la preparación, publicación y uso de las Estadísticas del Comercio Exterior, cuya conversión a la CUCI fuera recomendada a los países centroamericanos en la Resolución Novena del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano. El contenido de las partidas de CUCI quedaría suficientemente aclarado con la lista de artículos principales que comprende cada una de ellas y la lista alfabética de 30.000 artículos clasificados según la CUCI, en proceso de publicación por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, así como

por el trabajo similar a publicarse en español por el Instituto Intamericano de Estadística; paralelamente se resolvió adoptar por la NAUCA el sistema de numeración y codificación de la CUCI, con las modificaciones hechas necesarias por la creación de subpartidas.

Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana. (NAUCA)

Resumen del sistema de numeración y codificación.-

El sistema de numeración y codificación de la NAUCA similar al de la CUCI, precisamente, por haber sido elaborada siguiendo el mismo sistema de agrupamiento de ella, se descompone en la forma siguiente:

SECCIONES (10), éstas en

CAPITULOS (52 en total), éstos en

PARTIDAS Y SUBPARTIDAS (1280 en total)

Reciben el nombre de partidas, las posiciones de la NAUCA que corresponden a las partidas de la CUCI; se denominan subpartidas a las posiciones de la NAUCA que representan subdivisiones de las partidas de la CUCI; las partidas y subpartidas de la NAUCA constan de 7 dígitos, que significan lo siguiente:

Primer dígito, identifica la SECCION;

Segundo dígito, identifica al CAPITULO dentro de la Sección;

Tercer dígito, identifica al GRUPO dentro del Capítulo.

Después de los tres primeros dígitos, separados por un guión, se encuentran otros dos dígitos que representan la partida dentro del grupo; cuando una partida no ha sido subdividida en la NAUCA, se agregan a los cinco dígitos anteriores, dos ceros después de un guión; en cambio, cuando una partida de la NAUCA ha sido subdividida en subpartidas, aparecen los cinco dígitos más otros dígitos

tos separados por guión después de los cinco, que representan una subpartida, o sea:

X es igual a una SECCION

XX es igual a un CAPITULO

XXX es igual a un GRUPO

XXX-XX es igual a una PARTIDA dentro del grupo

XXX-XX-00 es igual a una PARTIDA sin subdivisiones

XXX-XX-XX es igual a una Subpartida

En atención a lo acordado por el Subcomité, en el sentido de que cada país queda en libertad de subdividir las partidas y subpartidas en incisos, a fin de cubrir las necesidades de cada país e lo particular, se dispone que la identificación de los incisos se hará mediante el agregado de uno o dos dígitos, separados por un guión a los siete anteriores, puesto que la uniformidad de la nomenclatura arancelaria centroamericana, llega hasta las partidas y subpartidas únicamente.

EJEMPLO

Si un país centroamericano subdivide una partida o subpartida en incisos, ésta quedaría así:

XXX-XX-XX-X si usa un solo dígito

XXX-XX-XX-XX si usa dos dígitos



III - DIRECCION GENERAL DE LA RENTA DE ADUANAS

La organización del sistema aduanero del país, se puede componer, partiendo de la Oficina principal -Dirección General de la Renta de Aduanas- creada (1) especialmente para dirigir los diferentes regímenes de importación y exportación de El Salvador. Estos, se clasifican en la forma siguiente: Aduanas Marítimas, Terrestres, de Fardos Postales y Aérea. Las Aduanas Marítimas están representadas en la actualidad, por las Aduanas de La Libertad, La Unión. (Cutucó) y Sonsonate (Acajutla); las Terrestres, por las Aduanas de San Salvador y Santa Ana; Fardos Postales, por la Aduana del mismo nombre, en San Salvador y la Delegación de Aduana de La Unión en el Muellecito Aérea, por la Aduana Aérea de Ilopango.

Están, además, las Delegaciones de Aduana, localizadas en los lugares fronterizos, entre El Salvador y Guatemala y entre El Salvador y Honduras, así: Delegación de la Aduana Marítima de La Unión en El Amatillo -en la frontera con Honduras- Delegación de la Aduana Terrestre de San Salvador, en San Jerónimo, La Virgen -en la frontera con Guatemala- Delegación de la Aduana Terrestre de San Salvador en La Palma (Depto. de Chalatenango) -en la frontera con Honduras- Delegación de la Aduana Terrestre de Santa Ana, en Candelaria de la Frontera -en la frontera con Guatemala- Delegación de la Aduana Terrestre de Santa Ana, en Las Chinamas (Depto. de Ahuachapán) -en la frontera con Guatemala.

En cada una de las Dependencias mencionadas, existe un Servicio de Resguardo de Aduana, el cual se extiende, sin embargo, en

(1) Dec. No.43, D.O. No.104, Tomo 120 del 12 de mayo de 1936.

aquellos lugares donde no hay Delegaciones aduaneras, por ejemplo: el Resguardo de Sensuntepeque, adscrito a la Aduana Terrestre de San Salvador, donde está únicamente, el destacamento respectivo. (1)

A - Organización de la Dirección General de la Renta de Aduanas,

Esta Oficina está organizada de la manera siguiente:

- a - Dirección,
- b - Sub-Dirección,
Colaborador adjunto,
- e - Secretaría, con jurisdicción sobre la Sección de Correspondencia y Archivo y las Sub-Secciones de Encuadernación y Copia,
- d - Departamento Comercial y Arancelario, subdividido a la vez en las Secciones de: Contadores Vista Móviles, Sección Técnica, Mecanografía, Laboratorio y Colaborador Jurídico,
- e - Departamento de Asuntos Administrativos, subdividido en las Secciones de: Personal, Eficiencia y Sección Administrativa,
- f - Sección de Franquicias,
- g - Sección de Subastas,
- h - Sección de Suministros y Asuntos Fiscales, con su correspondiente sub-sección, Bodega,
- i - Sección de Contabilidad y
- j - ...

(1) Art. 54, Sección 4a. del Reglamento de Aduanas de la República, y Dec. Ejecutivo de 7 de octubre de 1936, publicado en el D.O. No. 220, del 10 del mismo mes y año.

B - JERARQUIA

La jerarquía, desde el Director al Subdirector, está definida; todo el mundo reconoce que el Jefe principal es el Director y que en su defecto, y en orden descendente, está el Subdirector. Las escalas autoritarias continúan en orden descendente y de acuerdo con la Ley de Salarios vigente, en la siguiente forma: Jefe del Departamento Comercial y Arancelario, Secretario, Jefe del Departamento de Asuntos Administrativos, Colaborador adjunto de la Subdirección, Jefe de la Sección de Subastas, Jefe de Suministros y Asuntos Fiscales etc., hasta perderse en las escalas más bajas del Personal.

C - PERSONAL

A la cabeza de cada Departamento o Sección en que se encuentra organizada la Oficina, está un elemento con funciones de Jefe, que responde por el trabajo bajo su jurisdicción y por la disciplina del Personal que en él labora.

El personal se encuentra distribuido, de acuerdo con la intensidad de trabajo que mantiene cada unidad administrativa; así se ve como el Departamento Comercial y Arancelario, ocupa catorce (14) empleados; la Sección de Correspondencia y Archivo, diez (10); y la Sección de Contabilidad, siete (7).

Para servir las jefaturas del Departamento Comercial y Arancelario, Secretaría, Departamento de Asuntos Administrativos, Laboratorio y talvez, la Sección de Franquicias, se requiere personal calificado, o de alguna experiencia, para el mejor cumplimiento de su cometido.

La mayor parte del personal, está compuesto por personas con funciones de mecanografistas, escribientes y demás auxiliares de Oficina, para lo cual, no se requiere mayor ilustración.

D - FUNCIONES

Las unidades en que se encuentra distribuida la Oficina principal -Dirección General- enfocan las diferentes corrientes de trabajo, que esta Dependencia requiere, para atender los asuntos que las Aduanas por sí solas, no pueden resolver.

a - DIRECCION: Tiene la voz directriz y ejecutiva de la política aduanera a seguir, particularmente, en el aspecto administrativo. Para ser nombrado Director General de la Renta de Aduanas (1), se requiere tener la preparación económica-financiera necesaria. Esto se refiere a que la persona llamada a desempeñar ese cargo debe haber tenido estudios económicos que le permitan tener una concepción sobre la función de este Organismo en la política comercial del país, a fin de encauzar sus normas directrices dentro de esa tendencia, y además, para dirigir los servicios en forma tal, que el intercambio comercial opere con el mayor grado de eficiencia administrativa a efecto de aumentar la renta aduanera.

El contenido de los trabajos de dirección de esta Dependencia, requieren necesariamente, haber hecho los estudios a que me refiero anteriormente, porque de lo contrario, la persona que ocupe ese cargo, fracasaría en sus intentos de ajustar la función aduanera, con las modalidades actuales del comercio internacional, que se efectúan, precisamente, por conducto de las Aduanas y Delegaciones fronterizas. El conocimiento se extiende hacia las actividades de la iniciativa privada, como: empresas de transporte aéreo, terrestre o marítimo, que colaboran en la importación y exportación de mercaderías. Lo que indica que están íntimamente relacio

(1) Artº 3 del Decreto de Creación de la Dirección de Aduanas No. 43.

nadas con el Servicio de Aduanas.

b.- SUBDIRECCIÓN: La siguiente autoridad, después del Director, es el Subdirector. Este funcionario será el que auxiliará al Director en sus funciones; y al mismo tiempo, lo podrá sustituir en caso de ausencia. La denominación de este puesto ha sufrido varias modificaciones, así: fué creada (1) con el nombre de Colaborador y Subdirector; después, se denominó Subdirector General; y por último -que es como se llama en la actualidad- Subdirector e Inspector General. Esta plaza, generalmente, se le ha encomendado a personas que tienen experiencia en los asuntos aduaneros.

c.- SECRETARIA: Esta unidad, funciona como medio de comunicación de algunos asuntos, entre el Director y algunas dependencias oficiales, como órgano de consulta en los asuntos jurídicos que expedita la Dirección, y como emisor de cierto tipo de correspondencia oficial.

Sección de Correspondencia y Archivo: se encuentra bajo la jurisdicción de la Secretaría; responde del recibo y despacho de correspondencia general de la Oficina; y clasifica, de acuerdo con el sistema establecido al efecto, la correspondencia de archivar, la cual es colocada posteriormente en los folders respectivos.

Encuadernación: se ha visto la necesidad de nombrar una persona con funciones de encuadernador, para empastar las colecciones de diarios oficiales, resoluciones, libros de registro de las Aduanas, etc., labor importante para mantener en orden las diferentes publicaciones que se están consultando a menudo, para

(1) Decreto No. 71 de 4 de julio de 1936.

atender eficientemente el trabajo.

Copia: en atención a la necesidad de obtener suficientes copias de los diferentes tipos de correspondencia que se dictan diariamente, para distribuir las entre los diferentes organismos estatales, que se relacionan con las Aduanas, se ha organizado esta pequeña unidad. Consiste en un aparato sencillo de manejar y al cuidado de una persona, encargada de extraer las copias necesarias sobre una pasta de gelatina, tendida sobre un mostrador de hierro.

d.- DEPARTAMENTO COMERCIAL Y ARANCELARIO: Este Departamento, a través de las Secciones en que está dividido, funciona como órgano de consulta para las Aduanas, Agentes Aduanales, comercio y público en general, determinando los aforos aplicables a mercaderías que no estuvieren específicamente designadas en el Arancel; ilustra acerca de las normas usuales establecidas en los reglamentos respectivos, para la importación, exportación y desalmacenamiento de mercaderías de los recintos fiscales.

Echando mano del personal de Contadores Vistas Móviles, proporciona ayuda a las Aduanas, cuando aumenta el trabajo en éstas, con motivo del incremento de las importaciones en los períodos previos a las fiestas, generalmente, de Semana Santa, Agosto, Navidad y Año Nuevo; en casos de sustitución de empleados, por motivos de enfermedad o vacaciones, o cuando hay necesidad de liquidar pólizas de mercaderías caídas en abandono (1)

Colabora en la elaboración de anteproyectos de Ley y en el análisis de mercaderías que someten a su consideración las Aduanas, o el comercio.

(1) Artº 9º del Dec. No.147, ref. a la Ley de Almacenaje.

e.- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS: Este Departamento recientemente introducido (1) en la organización interna de la Dirección General de la Renta de Aduanas, aspira a una innovación del sistema administrativo del Servicio. Las tres unidades en que ha sido dividido aborven tres corrientes importantes de trabajo, con tendencia a tecnificar cada uno de sus respectivos campos, de acuerdo con las normas de Administración Pública. Esta labor, desde luego, se irá plasmando en hechos, paulatinamente, conforme vaya mejorando el nivel cultural del Personal de Aduanas. Por de pronto, el radio de acción de las tres actividades, es la siguiente:

Personal: por conducto de esta Sección, se lleva el control general del personal del Ramo; este control comprende referencias individuales-privadas, record de trabajo y preparación académica; adicionalmente y en folders individuales, se agrupan los reportes y demás correspondencia que la Dirección o los Administradores de Aduanas emiten, relacionada con los empleados; se registra además, el movimiento de permisos, licencias y vacaciones, tanto de la Dirección como de las Aduanas. El control de licencias y vacaciones del Personal de Aduanas, es indispensable, por estar regidas por un Reglamento especial (2). En atención a lo establecido en el Artº 41, Decreto No. 194, D.O. No.157 de 21 de agosto de 1952, esta Sección lleva un libro de Registro de todos los Agentes de Aduanas autorizados, en el que se anota el nombre y apellido, domicilio, nacionalidad y su naturaleza; además, se anotan las multas, penas y demás responsabilidades en que incurran, dando pormenores de la naturaleza de los mismos procedimientos seguidos y cualquier otro dato que la

(1) Ley de Salarios de 1953.

(2) Reglamento de Vacaciones y Asuetos en el Servicio de Aduanas.

Dirección estime conveniente. De conformidad con el Artº 46 del Decreto anterior, esta Sección lleva además, un libro de Toma Razón de carta-poder que se extienden a favor de socios o apoderados de compañías, para que puedan firmar personalmente solicitudes de registros; lleva también un registro de firmas de empleados comerciales, autorizados por sus jefes para firmar documentos de aduanas. En conformidad con el Artº 49 del precitado Decreto, la Dirección General de Aduanas, por conducto de esta Sección, puede imponer multas de diez a cien colones, a los Agentes de Aduanas, por errores metidos en el desempeño de sus funciones que afecten, por consecuencia, el Servicio Aduanero o que originen tramitaciones necesarias reclamos a la Dirección General. Esta Sección, en la medida de lo posible, trata de regular las relaciones del Personal entre sí y sus respectivos jefes, y de resolver, de acuerdo con las posibilidades del medio, los problemas particulares de los mismos, a fin de que puedan rendir el máximo de eficiencia en la tarea de todos los días. Actúa en la selección del personal nuevo y en la del que deberá ser retirado del Servicio, de acuerdo con el criterio del Director, tomando en cuenta algunas veces para ello, los reportes que al respecto, remiten los Administradores de Aduanas; y redacta la correspondencia ministerial, relacionada con el movimiento general del personal del Ramo de Aduanas.

Eficiencia: esta actividad adicional en que se ha dividido el Departamento de Asuntos Administrativos, lleva por finalidad, elaborar programas de trabajo, tendientes al establecimiento de métodos y sistemas, que simplifiquen la estructura actual de los sistemas vigentes; de organizar cursos de capacitación del personal, para elevar el nivel cultural de los empleados; de preparar material de lectura y facilitarlo al personal, para que éste se man-

tenga en actividad de estudio, particularmente, sobre asuntos administrativos y de personal; de preparar exámenes parciales durante el año, respecto a sistemas, reglamentos y leyes de aduanas vigentes, para conocer el grado de progreso de los empleados, en los conocimientos aduaneros; de elaborar formularios que muestren las normas de conducta y eficiencia de los empleados; éstos se mandan trimestralmente a los Administradores, para que ellos anoten las calificaciones a que se hacen acreedores sus subalternos. Luego, esas documentaciones son coleccionadas, pero no surten ningún efecto en el movimiento general de personal que se efectúa cada año.

Administrativa: esta Sección colabora en la elaboración del proyecto general de presupuesto del Ramo de Aduanas que se hace cada año; en la asistencia de asuntos diversos a los administradores de Aduana; y en facilitar ayuda para el suministro de materiales, en colaboración con la Sección de Suministros y Asuntos Fiscales.

f.- SECCION DE FRANQUICIAS: Esta unidad atiende las solicitudes de franquicias aduaneras procedentes de la Administración Pública Central, Dependencias Autónomas y Municipales, Particulares, Cuerpo Diplomático y Consular, Empresas y Personas, en virtud de leyes y contratos especiales, en conformidad con los siguientes Decretos:

Nº 187 - D.O. Nº 235, Tomo 145 de 27/octubre/1948;

Nº 306 - D.O. Nº 130, " 152 de 13/julio/1951;

Nº 86 - D.O. Nº 95 " 151 de 24/mayo/1951;

Nº 127 - D.O. Nº 21 " 150 de 31/enero/1951;

Nº 39 - D.O. Nº 90 " 134 de 28/abr1/1943

Nº 58 - D.O. Nº 241, " 133 de 4/noviembre/1942

Nº 13 - D.O. Nº 5, Tomo 130 de 8/enero/41,

Artículo 10.

D.O. Nº 122, Tomo 128 de mayo/40;

Nº 106 - D.O. Nº 163, Tomo 123 de 30/julio/1937;

Nº 56 - D.O. Nº 136, Tomo 120 de 20/junio/1936;

Nº 104 - D.O. Nº 2221, Tomo 119 de 25/sept./1935;

Nº 148 - D.O. Nº 282, Tomo 117 de 22/dic./1934;

Nº 47 - D.O. Nº 122, Tomo 116 de 5/junio/1934;

Nº 42 - D.O. Nº 116, Tomo 116 de 28/mayo/1934;

Nº 12 - D.O. Nº 70, Tomo 116 de 24/marzo/1932;

Nº 170 - D.O. Nº 53, Tomo 150 de 27/marzo/1951. (1)

g.- SECCION DE SUBASTAS: Esta Sección controla las mercaderías caídas en abandono en las Aduanas de la República, las cuales deberán venderse en pública subasta, con el objeto de que el Gobierno recupere los derechos de importación dejados de percibir, y demás gastos ocasionados con motivo de la introducción de las mercaderías al país. Por conducto de esta Sección, se organiza el sistema mediante el cual se lleva a cabo la operación de subasta de mercaderías, desde la publicación del aviso en el Diario Oficial y los diarios locales, hasta la verificación de la operación, en las Aduanas respectivas. (2)

h.- SECCION DE SUMINISTROS Y ASUNTOS FISCALES: No cabe duda, que en un Servicio grande, como el Ramo de Aduanas, no podría haberse dejado fuera de la organización, una Unidad que controle, con base en los reglamentos fiscales respectivos, el suministro de

(1) Dec. Nº 71, D.O. 126, Tomo 120 de 8/junio/1936.

(2) Dec. Nº 147, D.O. 256, Tomo 117 de 22/nov./1936 (Capítulos V y VI, Ley de Almacenaje).

materiales en general, tanto a la Oficina Central, como a sus Dependencias, las Aduanas. Esta Sección, es la proveedora del equipo y útiles que demandan las diferentes Dependencias del Ramo; la entrega la efectúa en conformidad con las necesidades urgentes del Servicio, para cuyo efecto se hacen inspecciones periódicas que permiten constatar la necesidad de los pedidos. Actúa, a la vez, con funciones de Pagaduría del Personal de empleados de la Dirección Central.

i.- SECCION DE CONTABILIDAD: El personal que labora en esta Unidad, se dedica exclusivamente a la elaboración de cuadros que muestran, clasificado por claves, el monto de los derechos de importación, por Aduanas y por meses. Esta información es trasladada periódicamente al Departamento de Contabilidad Central; y sirve para los trabajos contables de esa Dependencia. También se elabora en esta Sección, los cuadros que muestran el intercambio comercial al amparo de los Tratados de Libre Comercio con los países de Centro América.

E - CONSECUENCIAS

A través de la exposición anterior, he tratado de presentar un tanto escuetamente, la situación de la DIRECCION GENERAL DE LA RENTA DE ADUANAS, como Oficina Principal del Sistema de Aduanas de la República. Observando con detenimiento las partes en que he dividido la exposición, se notará la forma ilógica de la organización interna de la Dirección General, tanto en su disposición jerárquica, como en la distribución del personal y sus funciones.

a - De la ilógica división de trabajo: En primer lugar, se aprecia la diversidad de unidades administrativas en que ha si-

do dividida la organización, actuando independientemente, como si fueran actividades de trabajo que por la índole de su estructura, atendiendo a la división de trabajo, deberían estar separadas, cuando en verdad, no son más que, continuación de otras actividades, por cuya razón, deberían estar comprendidas dentro de una unidad, para obtener mayor expeditación en el trámite del papelero, gracias a la mejor relación y comprensión que se logra entre el Personal, cuando actúa en una misma unidad de trabajo.

Esa desarticulación en la estructura de la organización, se ve, en primer lugar, en el caso del Departamento Comercial y Arancelario y en las Secciones de Franquicias y Subastas, respectivamente, Unidades que en vez de estar diseminadas, perfectamente podrían estar integradas en un Departamento, dividido en Secciones; porque tanto el trabajo que se verifica en el mencionado Departamento, como el de las Secciones aludidas, está íntimamente relacionado y un deslinde de actividades en forma pronunciada como se encuentra actualmente, es innecesario, y a la vez, representa demora para el comercio y público en general, en los asuntos que tramitan a diario con la Oficina; y deseconomía para el Estado, en atención a los gastos superfluos que se efectúan, con motivo del mantenimiento de unidades separadas.

En la práctica se observa el espíritu localista, el celo que se posesiona de una Sección, cuando actúa en función independiente, y del cual se desprende a veces, la incomprensión de colaborar mutuamente con el resto de las Secciones, hacia el logro de una finalidad: prestar servicio rápido y eficiente al público, en nombre de la Institución y no de una Unidad aislada, cual es el punto de vista que se aprecia. Hablo en el sentido del inconveniente que se suscita con la pronunciada división de actividades, den-

tro de una misma naturaleza de trabajo, por las razones apuntadas. Es natural y lógico que, en casos de trabajos diferentes, cabe si discusión, esa separación de que tanto he hablado, tanto por la especialización que se alcanza en el trabajo, de la cual se deriva, a la vez, el incremento en la producción del mismo, como por razones de orden y descentralización de atribuciones.

Igual al caso anterior se tiene el Departamento de Asuntos Administrativos, la Sección de Suministros y Asuntos Fiscales y la Sección de Contabilidad. El trabajo que cada una de esas Unidades desarrolla, es de la misma naturaleza; y no hay razón, de hecho, de el punto de vista administrativo, para establecer límites y separar, física e independientemente ciertos aspectos de trabajo que si bien es cierto que por su volumen merecen atención, en el sentido de designar personal especial para que las atienda, también es verdad que no conviene exagerar la división de labores. Esa práctica está causando el entorpecimiento del trabajo y esto, desde luego, repercute sobre las actividades mercantiles de la plaza, porque la Dirección de Aduanas es una Dependencia de amplias relaciones con el comercio, debido al carácter de sus funciones.

Si además de la anomalía mencionada, se observan los requisitos excesivos que establecen los reglamentos vigentes, más los papeles adicionales que exigen las Secciones, cuando actúan en plan de independiente, para atribuirse mayor importancia, se llega nuevamente a la conclusión, de que el perjudicado en última instancia, es el comercio, porque todos esos obstáculos no le permiten canalizar su desenvolvimiento por vías más expeditas.

Todas esas irregularidades no caminan de acuerdo con el plan de desarrollo económico que se ha trazado el Gobierno. El campo administrativo deberá ser acomodado a la misma política de

estímulo a los pequeños y grandes comerciantes para beneficio del consumidor, que es en quien repercuten directa o indirectamente esas dificultades.

Los casos anteriores que podrían calificarse como barreras aduanales de tipo administrativo inconciente, porque no han sido establecidos con esa finalidad por las autoridades respectivas, hacen perder la fe y confianza a los importadores, en sus operaciones de compra y venta; y como resultado de ello terminan por abandonar esas actividades o trasladarse a otros países donde se otorga mejor estímulo

El amplio contenido que desde el punto de vista económico tengan las Leyes de Franquicia, de Fomento Industrial, etc. queda desvalorizado, hasta cierto punto, con lo engorroso del sistema administrativo en el desalmacenaje de mercaderías, que es la parte final del proceso de importación.

b.- De la jerarquía: La jerarquía es uno de los aspectos básicos de toda organización; en ella se finca el orden y responsabilidad, hasta cierto punto, del trabajo que se efectúa en una Dependencia, ya sea pública o privada; es decir, este importante aspecto de una organización es afín a la empresa pública o privada precisamente, porque los métodos y sistemas son los mismos. En el caso de la empresa pública, la cuestión cobra mayor interés, debido a esa impersonalidad que es peculiar en los asuntos públicos. Cuando esta norma administrativa es establecida en forma definida, el trabajo, la responsabilidad y el orden del personal, caminan satisfactoriamente.

La escala jerárquica de la Dirección General de Aduanas, está establecida según parece, de acuerdo con el orden qu

guardan los puestos en la Ley de Salarios vigente, es decir, Director, Subdirector e Inspector General, Secretario, Jefe del Departamento Comercial y Arancelario, Jefe del Departamento de Asuntos Administrativos, etc., cada uno de los Jefes de Sección es el Jefe inmediato del Personal que labora bajo sus órdenes.

Si se establecieran reglas tendientes al mantenimiento del orden jerárquico, en el sentido de fijar los principales Jefes, en la autoridad interna de la Oficina, a fin de que siempre exista una persona responsable que pueda tomar decisiones, en defecto de otra, posiblemente, la seriedad y prestigio de la Oficina se colocaría en un lugar de preponderancia, frente al resto de las Dependencias públicas; y, además, no habría motivo a reclamos tales como los que ocurren periódicamente en la Prensa local, de parte de la Cámara de Comercio e Industria o de algún comerciante en lo particular. Conviene agregar a la situación anterior, que cuando las escalas jerárquicas se encuentran perfectamente definidas, es posible simplificar, y a la vez, acelerar el trabajo, con la consiguiente disminución de gastos, ya sea por concepto de empleados o útiles de escritorio.

c.- De la distribución de Personal y Trabajo: La Dirección de Aduanas ha venido observando un aumento paulatino de su personal, razón que obedece posiblemente, al incremento de labores. Todavía se observa el reclamo de parte de los principales Jefes de Unidad, en el sentido de que les aumenten sus personales. Esta circunstancia se ve con mayor claridad cuando los Jefes superiores exigen con urgencia la entrega de algún trabajo.

Si se hace un análisis del número de empleados, en relación con el trabajo que hay que hacer, posiblemente, se llegu

a la conclusión de que hay más empleados que ocupaciones, lo cual significa, que existe alguna inflación de personal. Las razones que inducen a los jefes de Sección a demandar más empleados, se deben, en primer lugar, a la particular y natural reacción humana, de adjudicarse una importancia que en la realidad, posiblemente, no existe; o a la inelasticidad de comprensión para colaborar ampliamente con las otras Secciones. Lo último se refiere a que cuando una Unidad demanda empleados por el aumento del trabajo, perfectamente los puede obtener de otra Sección cuyo movimiento haya disminuido, sin necesidad de aumentar el número de empleados de la Oficina; pero en la práctica ocurre precisamente, esa incomprensión en la colaboración, y a eso se debe en parte, la demanda constante de personal.

Es posible que mediante un acercamiento de los Jefes superiores hacia los Jefes de menor jerarquía, en el sentido de exhortarlos hacia una mayor comprensión en los asuntos internos de la Oficina, tales como el caso apuntado, se logren mejores resultados.

Si se insiste en los Cursos de Capacitación recientemente iniciados, pero debidamente organizados, es de esperarse una preparación mejor en el Personal de la Dirección de Aduanas; es natural que la labor de capacitación no puede dar frutos inmediatamente; es menester de tiempo y una orientación sistemática para el logro de esa importante finalidad.

Adicionalmente observo que, otra de las razones que afectan una mejor atención de parte de la Oficina hacia el público y un mejor entendimiento y coordinación entre ella y las Aduanas, se debe al traslape de funciones entre las diferentes secciones o Departamentos que funcionan en la Dirección General, por cuya razón

se nota a menudo repetición o duplicación de actividades, trabajo innecesario, que de no existir, facilitaría la expeditación del trabajo y, a la vez, ahorro de energía de parte de los trabajadores. La repetición a que me refiero no se extiende en general, a los diferentes asuntos que se tramitan, ocurre con cierta clase de asuntos que se presentan de vez en cuando; posiblemente, a eso se debe esta confusión, que por no presentarse con frecuencia, no se sabe a quien corresponde; sin embargo, esto siempre significa desorden, porque no se tiene un concepto definido acerca de cuál es la clase de trabajo que tiene que atender X, Y o Z unidad.

Para el público en general, estas incidencias administrativas representan dinero, por cuanto algunas veces los Agentes de Aduanas -representantes del comercio- en virtud de esas anomalías, no desalmacenan oportunamente cierta clase de mercaderías cuya demanda es transitoria, lo cual significa para los comerciantes, no poderlas vender, porque éstas no son entregadas por las Aduanas, previo el pago de los derechos correspondientes, en su oportunidad, por haber pasado el período de venta correspondiente.

Tampoco existe coordinación entre la Dirección y las Aduanas en el trabajo ordinario que se efectúe a diario, tales como consultas de clasificación de mercaderías para los efectos de aforo; consultas de procedimientos, etc; y esto, lógicamente, también repercute en última instancia en los intereses de la gente que le da vida a las Aduanas -los comerciantes-

E - CONCLUSIONES

En el curso de este trabajo, he presentado la organización de la Dirección General de la Renta de Aduanas, tal como funciona actualmente, y luego, las consecuencias que se derivan

de esa organización es natural y conveniente que exponga en seguida, cuál es la organización que se debe implantar acorde con los procedimientos técnicos y las necesidades reales del ambiente en que se desenvuelve el trabajo. En tal virtud, y antes de entrar en materia, procede formularse la siguiente interrogación: qué clase de trabajo se verifica en la Dirección General de la Renta de Aduanas, en su calidad de Oficina matriz, del Sistema Aduanero del país? desde el punto de vista general, dos son las corrientes de trabajos importantes:

- 1° - trabajos de carácter administrativo; y
- 2° - trabajos de orden arancelario.

Partiendo de estas dos líneas de trabajo íntimamente relacionadas, pero diferentes en su finalidad, estoy en capacidad de estructurar la organización que sigue:

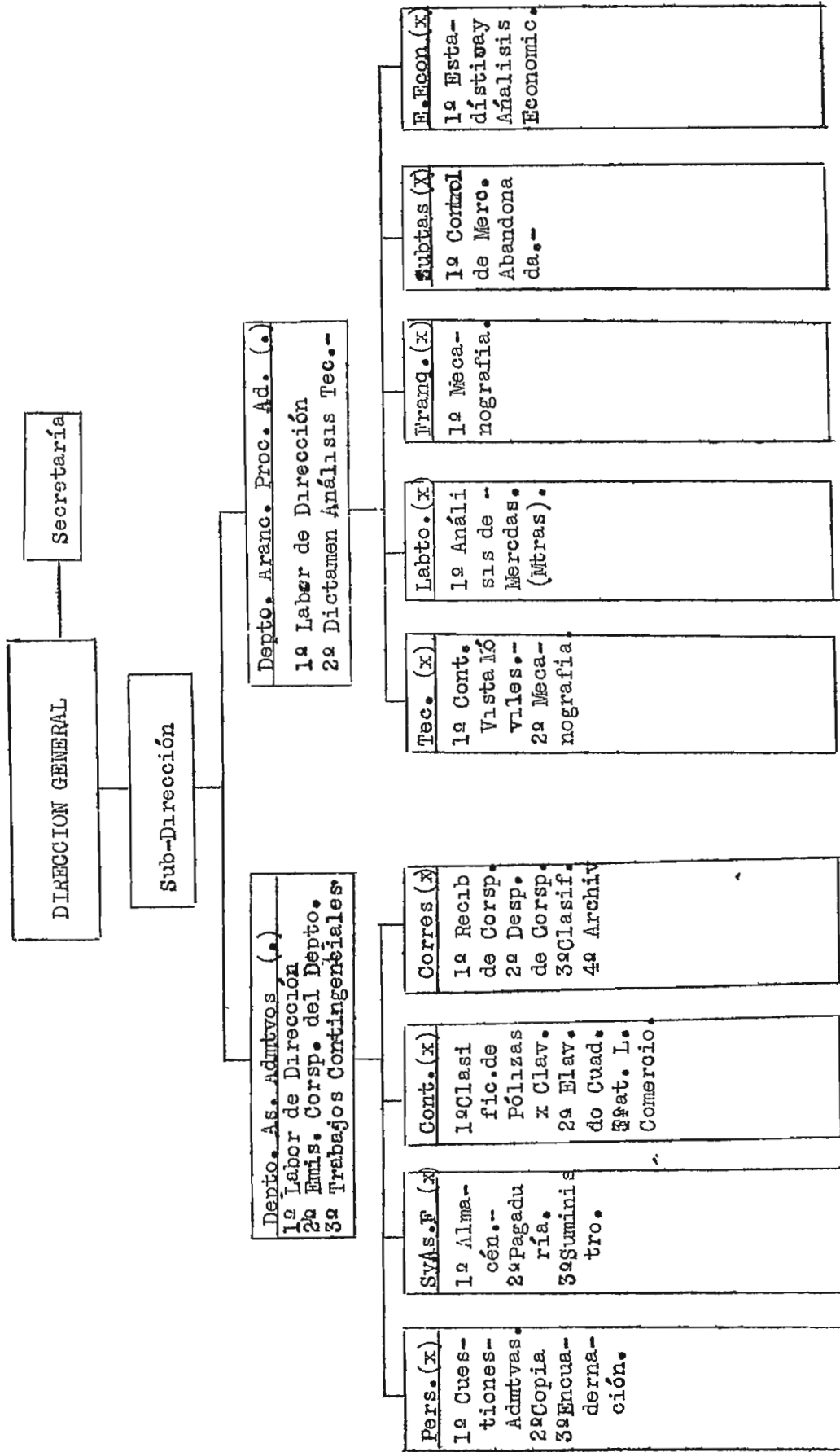
a- Organogramas de la nueva Organización: (ANEXOS)

b- División Funcional:

Conocida la expresión de los gráficos, paso en seguida a exponer cómo queda dividido el trabajo en función a su naturaleza.

De acuerdo con las dos principales clases de trabajo que se efectúan en la Oficina, éste queda dividido en dos Departamentos importantes que centralizarán lo relativo a sus actividades así: el rectángulo del extremo izquierdo, representa el Departamento de Asuntos Administrativos, subdividido en las siguientes secciones : Personal, Suministros y Asuntos Fiscales, Contabilidad y Correspondencia. Las Secciones anteriores, ejercen jurisdicción

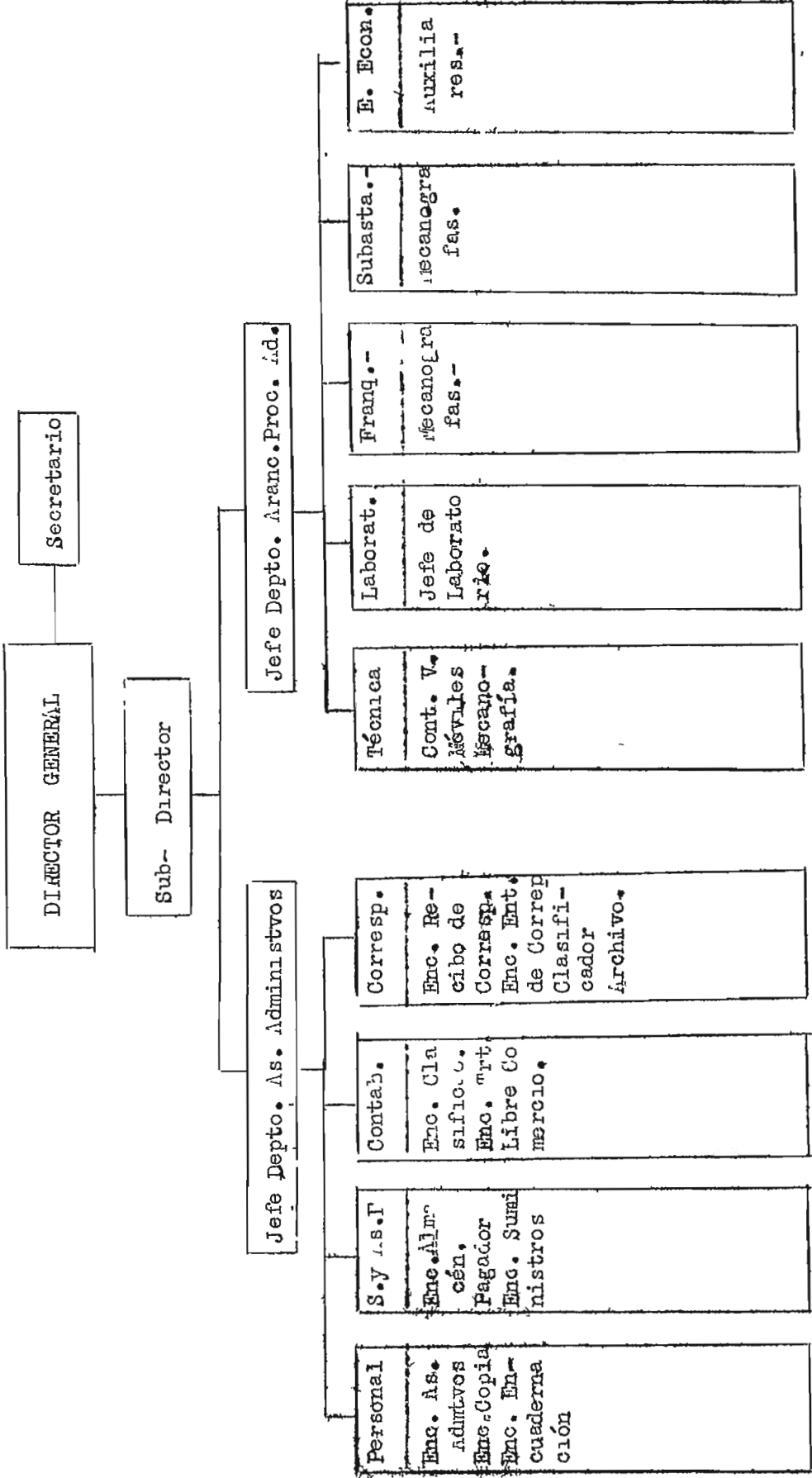
ORGANIZACION FUNCIONAL DE LA DIRECCION
GENERAL DE ADUANAS
(CLASIFICACION DE FUNCIONES)



(.) Jefe de Depto.
(x) Jefe de Sección
Nºs. Sub-Secciones

Línea de Autoridad Jerárquica y funcional.
Línea fuera de Control Jerárquico.

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS
(ESTRUCTURA ORGANICA)



Líneas Verticales- Jerarquía o Mando
Líneas Horizontales - Suplencia
Línea Contada --- Coordinación y Control

sobre las siguientes sub-secciones en la forma siguiente:

Personal: Administrativa, Copia y Encuadernación.

Suministros y Asuntos Fiscales: Almacén, Pagaduría y Suministros.

Contabilidad: Clasificación y Análisis y Tratados de Libre Comercio.

El rectángulo extremo derecho representa el Departamento Arancelario y Procedimientos Aduaneros, que comprenden las siguientes secciones: Técnica; Laboratorio; Franquicias; Subastas y Estudios Económicos

Las mencionadas secciones comprenden, a la vez, las siguientes sub-secciones:

Técnica: Contadores-Vista Móviles y Mecanografía.

Laboratorio: Análisis técnico y redacción.

Franquicias: Mecanografía.

Subastas: Mecanografía.

Estudios Económicos: Estadística y Análisis Económicos.

Secretaría: Esta Unidad, dependerá directamente de la Dirección y no tendrá mando sobre el resto de la organización.

e.- Selección y Adiestramiento de Personal: Debido a que el Fmo de Aduanas, es una actividad especial en el campo de la Administración Pública, donde el elemento humano puede encontrar oportunidad de hacer profesión, en razón a la naturaleza misma del trabajo que requiere un período relativamente largo de aprendizaje, particularmente, para alcanzar los puestos de mayor remuneración en el

Servicio, como por razones de organización, es conveniente establecer un Sistema de reclutamiento de personal a través de la Sección respectiva.

Lo anterior significa que las vacantes en cualquiera de las Dependencias del Ramo, serán ocupadas a base de competencia; y sólo desde el punto de vista de la eficiencia, sino también, tomando en cuenta los demás factores como: conversación, presentación, espíritu de servicio, dedicación, antecedentes, etc., que debe reunir un buen candidato para optar un puesto en las Aduanas de la República. Tal vez sería un tanto innecesario hablar sobre cualidades que deben reunir los candidatos a empleos, porque este tema ha sido ampliamente discutido con motivo de la organización de la ex-Dirección General de Personal, y la posible implantación del Servicio Civil en la Administración Pública del país; sin embargo, en un Sistema administrativo importante como el presente, donde trabaja un respetable número de empleados en diferentes categorías de empleos, es menester desde todo punto de vista, la selección, enseñanza preliminar, adaptación, estadísticas, coordinación y trato del Personal que en ella presta servicios.

Los trabajadores de las Aduanas que forman un fuerte grupo (mil personas, entre Administradores, Subadministradores, Contadores Vista, Guardalmacenes, Expeditores de Carga, Auxiliares, etc.) de asalariados; posiblemente, el número más alto de empleados que trabajan en Oficinas Públicas y Privadas del país, después de los Ferrocarriles Internacionales de Centro América, demandan, de acuerdo con la evolución social presente, un intermediario entre ellos los jefes, porque en las actividades diarias de la Institución, surgen problemas que deben ser inmediatamente resueltos para evitar que trasciendan y produzcan males mayores.

El Departamento de Asuntos Administrativos, a través de su Sección de Personal, será un hábil coordinador de las relaciones entre jefes y empleados, actuando con verdadera justicia, con sincero sentido de equidad, inclinándose a favor del asalariado cuando a éste le asista la razón, aun cuando la decisión sea perjudicial y se produzca en contra del propio jefe (1). Para cubrir esa importante función, es necesario reglamentar el Departamento y establecer en él, el grado de autonomía y autoridad que le corresponde.

e.- Comisión de Seminarios.-En los organogramas funcional y estructural que presento, para la reorganización interna de la Oficina, no aparece ninguna unidad con el encabezado de este inciso, precisamente, para no dañar la susceptibilidad de mando o de función de las personas que desempeñan los principales puestos directrices; sin embargo, como una ampliación, introduzco en mis conclusiones, como medida de mejoramiento para la organización, la necesidad de formar una Comisión integrada por los Colaboradores más importantes de la Oficina, sin pasar de cuatro, para que se constituyan en Seminario, que estudie los problemas administrativos y arcelarios que confronta a diario la Dependencia, y formule sus conclusiones periódicamente a la Dirección. El progreso que se podrá lograr en el trabajo con las resoluciones y consejos que dé la Comisión, será de importancia capital en la superación organizativa de esta Oficina.

Para el caso de los jefes que actúan solos, sin que

(1) Administración de Negocios por Ramón Zapico Medina. (Cap.XIII Contratación y Adiestramiento de Personal.

exista un enlace o punto de contacto con el resto de las actividades de la Dependencia, esta idea daría resultados satisfactorios. En efecto, si el Jefe del Departamento Arancelario y Procedimiento Aduaneros, por ejemplo, deseara mejorar su política de trabajo con los Agentes de Aduana y público en general, sin contar para ello con la colaboración del Jefe del Departamento de Asuntos Administrativos y demás Colaboradores de la Oficina, difícilmente podría llevar adelante su plan; porque aunque fuesen consultados individualmente unos con otros sus problemas o sus planes, el resultado nunca estaría bien fundado, porque no existe un lugar central donde se produzca esa discusión y se llegue a un acuerdo que sea producto de la misma.

En tal virtud, la Comisión de Seminarios será la unidad auxiliar de la Dirección; a ella llegarán las sugerencias, planes y proyectos elaborados por los diferentes jefes de función, y ella decidirá en sus discusiones cuál será la acción a seguir. Del seno de la Comisión será nombrado un miembro para que ponga en práctica las resoluciones acordadas.

Adicionalmente, entre otras, la Comisión tendrá la ventaja de delimitar las jurisdicciones funcionales de cada Unidad, cuando algún jefe invada otro campo de actividades o cuando se susciten dudas acerca de los límites jurisdiccionales; la Comisión en un pliego de armonía aclarará esa situación. Otra ventaja será, cuando un colaborador alcanza cierta hegemonía sobre los demás empleados, debido a su mejor preparación y espíritu de iniciativa, prácticamente coloca a sus compañeros en una situación inferior. A consecuencia de ello, se derivan envidias, celos y susceptibilidades que restringen la natural cooperación que debe haber. En cambio, cuando ese funcionario presenta su idea a un Comité, como el caso de la (

misión a que me refiero, integrado por él y sus compañeros, cada uno aporta ideas que lo completan, lo modifican o, simplemente, le sirven de comentario; pero a los ojos del personal de la Oficina, el proyecto llegará como un producto de la Comisión, sin mencionar la persona que propuso la idea. Luego, en esta circunstancia, los Jefes se sentirán partícipes de la idea y darán su colaboración para llevarla a la práctica.

La idea de formar la Comisión con el menor número posible de miembros, es para evitar mucho las discusiones; y como consecuencia, retardar la acción que sería funesta, o no daría los frutos deseados que se tuvieron en mente cuando se pensó en su organización.

f.- Reglamento General: Para terminar mis conclusiones generales acerca del nuevo rumbo organizativo que demanda la Dirección General de la Renta de Aduanas como Oficina principal del Sistema Aduanero del país, expongo en seguida la necesidad de redactar un Reglamento General de la Oficina, que aclare todos los detalles que no ha sido posible presentar en el Organograma, en atención a que es prácticamente imposible, pormenorizar y preveer tantos asuntos que se suscitan en la actividad del trabajo. Este Reglamento vendrá a ser algo así como una ley fundamental de la Oficina, que regulará el trabajo por funciones en forma general, la ordenación de categorías, las relaciones que guardan los jefes de funciones entre sí, con sus subalternos y con los organismos superiores. El Reglamento podría ser elaborado en forma de proyecto, por dos o tres Colaboradores entusiastas, con experiencia suficiente en asuntos administrativos; entre esos Colaboradores estará imprescindiblemente el Colaborador Jurídico.

I V - A D U A N A S

El intercambio comercial del país se efectúa por vías marítimas, aéreas y terrestres; y es, precisamente, en esas zonas donde se encuentran instaladas las Aduanas de la República que, como expuse al principio del primer Capítulo, están clasificadas en Aduanas Marítimas, Terrestres, Aéreas y de Fardos Postales. Las Aduanas Marítimas comprenden únicamente las de La Libertad, La Unión (Cutuco) y Acajutla (Sonsonate); las Terrestres, las de San Salvador y Santa Ana; la Aérea, únicamente la establecida en el Aeropuerto de Ilopango; y las de Fardos Postales, se refieren a la Aduana del mismo nombre en San Salvador y la Delegación de Aduana de La Unión en el Muellecito.

A - ADUANAS MARITIMAS

A través de este grupo de Aduanas, organizadas a lo largo de nuestra costa sobre el Pacífico y en las Zonas Occidental y Oriental del país, respectivamente, se encuentran las Aduanas de Libertad, Acajutla (Sonsonate) y La Unión (Cutuco), por donde se efectúa el comercio marítimo del Centro, Oriente y Occidente de la República. Las tres instalaciones Aduaneras están localizadas en los Puertos de su mismo nombre, excepto la de Acajutla, que se encuentra ubicada en la ciudad de Sonsonate; y a la vez, están comunicadas a la ciudad de San Salvador, capital de la República, por un magnífico ramal de carreteras asfaltadas; encontrándose en mejores condiciones, la que une el Puerto de Acajutla con San Salvador, s

guiéndole en orden, la de La Unión y, por último, la de La Libertad, que se abrió con mucha anterioridad a las dos primeras.

a - Aduana de La Libertad.-

Debido a las facilidades portuarias que presenta el Puerto de La Libertad en el embarque y desembarque de mercaderías, así como la accesibilidad de sus vías de comunicación a la ciudad capital, por la Aduana Marítima de este Puerto se verifica el más fuerte movimiento de importación y exportación de mercaderías en el país.

Esta Oficina Aduanera está organizada conforme a las peculiaridades en que se desenvuelve el trabajo. En términos generales está formada por tres zonas importantes de actividad: Recibo, Registro y Entrega de carga; cada una de estas zonas están distribuidas en locales separados en donde se atiende cada una de las respectivas actividades. Esas tres actividades generales en que está enfocado el conjunto del trabajo aduanero, son dirigidas por el Administrador de la Aduana, que es el Jefe Superior de la Dependencia. Su Oficina -la Administración- es la primera unidad administrativa en que está dividida la organización interna de la Aduana ejerce jurisdicción sobre las tres importantes actividades mencionadas, sujetándose para ello a lo establecido en el Reglamento respectivo (1). La Administración ejerce su trabajo de dirección sobre la Dependencia, a través de las siguientes secciones: Secretaría, Recepción y Revisión de Documentos, Franquicia, Información de Pólizas Canceladas, Estadística, Copia y Archivo.

Conforme lo dispuesto en el Art. 7° del Reglamento de

(1) Art. 6° del Reglamento de Aduanas de la República, ref. a las atribuciones de los Empleados.

Aduanas de la República, puedo decir que la siguiente unidad en que está dividida la organización, es la de los Contadores Vista quienes serán los segundos Jefes de la Oficina, por cuya consecuencia, podrán sustituir al Administrador en su ausencia; sin embargo, en la práctica, la situación es diferente, porque el segundo Jefe de la Oficina es el Subadministrador, quien, en realidad, sustituye al Administrador en su defecto. La creación de las plazas referentes a este nuevo tipo de funcionarios, no está contemplada en el Reglamento respectivo (1); sin embargo, posiblemente, por demanda de las mismas necesidades del trabajo, han venido apareciendo en la Ley de Salarios de hace algunos años.

Para efectos de orden se clasifica la carga en tres grupos: Carga Blanca, Carga de Playa y Carga general. La Carga Blanca comprende la mercadería delicada que requiere resguardo para almacenamiento, por cuya razón no podría colocarse en la intemperie por ser susceptible de deterioro o descomposición, por ejemplo telas, abarrotos en general, bebidas espirituosas de toda clase, etc. La Carga de Playa comprende el hierro, vehículos y en general, aquella mercadería que debido a su alto peso y volumen, no puede ser almacenada y que al ser colocada en la intemperie, no se descomponga o deteriore fácilmente. La Carga general, se refiere a toda clase de mercadería no comprendida en los casos anteriores.

Recibo de Carga: El recibo de carga se hace de conformidad con el tipo de la misma; de esta manera, las siete bodegas de que consta la Aduana han sido designadas para cada clase de mercadería.

(1) Reglamento de Aduanas de la República.

dería. La Carga Blanca, por ejemplo, es recibida en las bodegas Nos. 1, 2, 3, 4 y 6; la bodega 7, llamada también Bodega del Infierno, recibe generalmente, cemento y accesorios pesados de poco volumen; la bodega 5 está destinada exclusivamente, para el recibimiento de harina, por cuya razón se le llama "bodega de la harina". La Carga de Playa es recibida fuera de los locales de la Aduana, en la intemperie, y en lugares adyacentes a las instalaciones de la Aduana; por esa razón se le llama Carga de Playa. La recepción de la carga la efectúan los Guarda-Almacenes, a cuyo cuidado y responsabilidad, se encuentra la mercadería, mientras no pase a la etapa de registro.

Registro de Carga: De acuerdo con el nuevo sistema de bodegas individuales recientemente introducido en la mayoría de las Aduanas de la República, en las bodegas de esta Aduana se recibe, registra y entrega carga a la vez; ello significa que cada una de las siete bodegas de la Aduana, están debidamente divididas para separar la carga recibida sin registrar; carga en proceso de registro; y carga registrada pendiente de entrega. Este nuevo sistema está dando resultados satisfactorios, por cuanto imprime mayor rapidez en el desalmaconaje general de mercadería. Anteriormente, este proceso era retardado, debido a que la carga tenía que centralizarse, en su etapa intermedia, en un local central, denominado Salón de Registros; y cuando la mercadería se encontraba en locales retirados del Salón de Registros, tales como la bodega del Infierno o la bodega No.6, llamada Bodega del Zope, se observaba, naturalmente, la consabida demora en la expedición de la mercadería.

El registro de las mercaderías es el análisis que de la misma hace el Oficial Aduanero correspondiente (Contador Vista),

previa la confrontación de los documentos de embarque respectivos para los efectos de la aplicación de los derechos de importación exportación en el documento aduanal correspondiente, denominado Póliza de Importación o Exportación.

A pesar de esa circunstancia particular de efectuar operaciones de Registro en cada una de las bodegas de la Aduana, siempre se encuentran instalados en el Salón principal (Salón de Registros), la mayor parte de los Contadores Vistas; de este lugar son destacados a las bodegas donde hubiere necesidad de ellos para evitar estar trasladando la carga de un lugar a otro, que sale más compendioso a que los Contadores Vista se muevan, lo cual es de mayor facilidad y precisión de tiempo. En este mismo local se encuentra instalada la Sección de Información, cuya función se refiere a la elaboración de los avisos de llegada de mercadería a la Aduana; éstos, una vez elaborados, son trasladados a la Dirección General de la Renta de Aduanas; en esta Dependencia se chequean y se archiva una copia de cada informe; los originales son repartidos entre los comerciantes destinatarios.

Entrega de Carga: Así como para el registro de la mercadería existía, antes de implantarse el Sistema de Bodegas Individuales, un lugar exclusivo; así para la entrega de la misma, había un único lugar, denominado Expedición de Carga, que era por donde se daba salida a toda la carga que entregaba la Aduana. Ahora, de acuerdo con nuevo plan de trabajo, se entrega en la misma bodega donde se recibe la carga. Esta forma más eficiente de trabajo, trae consecuencias favorables al comercio importador y a todas las personas que tuvieren que ver con Aduanas, precisamente, por el tiempo que se ahorra en las operaciones. Esta última etapa de

trabajo, representada en la expedición, es atendida por los empleados aduaneros respectivos, conocidos como Expeditores de Carga. Sus atribuciones en realidad, son sencillas, ya que ello no encierra ninguna complicación de conocimientos; sin embargo, esa sencillez cubre a la vez, fuerte responsabilidad en su trabajo, lo cual demanda cuidado en el mismo.

La nueva forma de trabajo permite al mismo tiempo que los Guarda Almacenes encargados del recibo de carga, lleven el registro en forma de inventario permanente, del movimiento de carga diario de su respectiva bodega, están auxiliados para esta clase de trabajo por los Ayudantes de Guarda-Almacenes.

Los Expeditores de Carga, mantienen un control semejante al de los Guarda-Almacenes, es decir, un Registro que muestra las mercaderías recibidas, entregadas y el saldo correspondiente.

Control Interno.- Con el propósito de controlar el curso interno de la mercadería, desde que entra a los recintos fiscales hasta que es entregada a los interesados, quedan en poder de la Aduana, tres copias de cada Aviso de Llegada de Mercadería. Una de esas copias le queda como constancia de entrega al Guarda-Almacén cuando recibe orden de entregarla al Contador Vista para el registro respectivo; para ello recoge la firma del Vista que la recibe en el frente de la papelita respectiva; la segunda, le queda al Contador Vista también como constancia, una vez la ha entregado al Expeditor de Carga; la tercera ejerce las mismas funciones en manos del Expeditor de Carga, cuando éste la ha entregado a los interesados definitivamente. Este control es importante, porque permite conocer en manos de quién se encuentra la mercadería, en un momento dado, en su curso por el interior de la Aduana.

Distribución Funcional del Personal.- El personal de est Aduana, al igual que el de las demás Aduanas Marítimas de la República, acepta la siguiente clasificación, establecida de acuerdo con las necesidades de trabajo, así: Administrador, Subadministrador, Contadores-Vista, Jefe de Guarda-Almacenes, Guarda-Almacenes Jefe de Expeditores, Expeditores, Encargado de los Libros de Importación, Secretario, Ayudantes de Guarda-Almacenes, Guarda-Muelles, Auxiliares varios, Contralores, Copiadores, y Peones.

Conocida la función del Administrador, Subadministrador, Contadores-Vista, Guarda Almacenes, Expeditores y Ayudante de Guarda Almacenes, sólo se requiere mencionar la del resto del personal.

Jefe de Guarda-Almacenes: Este Oficial Aduanero, de acuerdo con su denominación, actúa como Jefe de los Guarda-Almacenes; en tal sentido, vigila el trabajo que le está encomendado y su conducta en el interior de las bodegas; decreta la mercadería que deberá recibir cada Guarda-Almacén en su respectiva bodega.

Jefe de Expeditores: Este funcionario, en su calidad de Jefe de los Expeditores de Carga, mantiene constante vigilancia sobre su personal, procurando que éstos mantengan la mercadería registrada, lista para entrega, debidamente ordenada. Autoriza con su firma, en las pólizas respectivas, la entrega de la mercadería, cuando han sido cancelados los derechos de importación correspondientes.

Encargado de Libros de Importación: Antes de establecerse el sistema de bodegas individuales, este Oficial tenía las atribuciones de llevar el registro del movimiento de carga general de la Aduana. Actualmente, sus atribuciones están restringidas al movimiento de gasolina, en vista de que el registro de entrada y

salida de mercadería lo lleva cada bodega, por separado. Este trabajo lo hace el Guarda Almacén y Ayudante, respectivamente.

Secretario: A este empleado le corresponde redactar la correspondencia que emite la Administración, y atender las demás necesidades accesorias de trabajo que le ordena el Administrador.

Guarda-Muelles: A este empleado le está encomendada la vigilancia en el muelle, a efecto de evitar la introducción ilegal de mercaderías, especialmente, cuando se encuentran navos fondeadas en la rada; es a la vez, el Encargado de abrir y cerrar el muelle.

Contralores: A éstos les está encomendada la Jefatura de la cuadrilla de peones correspondiente a cada Guarda-Almacén; sus principales atribuciones están encaminadas al ordenamiento de la mercadería, por estibas, y esta labor la cumplen por conducto de los peones, precisamente.

Consecuencias de la Forma actual de trabajo y Conclusiones.-

Se dice que una Aduana está trabajando bien, cuando la mercadería no sufre demora en su proceso de recibo, registro y entrega, que es la parte final del trabajo de aduanas; de esta manera, cuando no hay rozago de pólizas sin liquidar, el comercio importador, los Agentes de Aduanas y demás interesados en los asuntos aduaneros, están tranquilos y contentos. Pero, qué factores deberán existir para el logro de esa situación normal de trabajo en primer lugar, una franca colaboración de parte de las autoridades aduaneras, sin salirse de los límites establecidos en los Re

glamentos respectivos, y un amplio espíritu de organización, en función con las necesidades del Comercio Internacional del país, de parte del Jefe principal, Administrador de la Aduana.

Hablo en primer lugar, de una franca colaboración, porque en realidad, el personal de Aduanas, desde los elementos de mayor jerarquía hasta los humildes peones, deberán estar poseídos de ánimo de servir franca, imparcial y colectivamente. Franca, porque su intervención deberá estar acompañada del deseo de vigilar los intereses fiscales hasta donde la ley lo indica, una vez cubierta esta situación; su visión deberá encaminarse hacia los intereses del Comercio, sin detenerse en la mezquindad personal, si importarles a quien se está atendiendo; únicamente, volviendo por el engrandecimiento de la actividad comercial del país. Y luego digo, un amplio espíritu organizativo, porque el Administrador de la Aduana, como Jefe principal, deberá estar vigilante en todos aquellos actos que como consecuencia de la mala organización, obstruyen el fácil desalmacenamiento de carga. En esa virtud, el Administrador no debe perderse en detalles, él siempre deberá estar atento a los aspectos generales de mayor importancia en la organización.

En el caso de la Aduana de La Libertad, realmente, observo que existe demora en la extracción de mercadería; y ello naturalmente, se deriva de la misma situación en el recibo y registro de la misma, lo cual a su vez, en consecuencia de la defectuosa organización. Pienso que el Administrador, ante el reclamo de comerciantes, Agentes Aduanales y demás público, por la tardanza en entregar las pólizas respectivas, debería hacerse la siguiente pregunta: qué secciones intervienen en el proceso de liquidación de una póliza, hasta que está lista para ser entregada? contestá

dose a la vez: el proceso de liquidación o de registro, se inicia con la Recepción y Revisión de Documentos, pasando por el Decreto Registro y Liquidación propiamente dicho, Copia, y entrega de Pólizas. Teniendo en mente este proceso no hay razón para permitir que se demore la entrega de pólizas, debidamente liquidadas.

El Administrador deberá tener perfectamente controladas estas secciones, a grado que cada vez que se suscite un reclamo, saber el por qué del retraso y atacarlo directamente en su parte medular. Ocurre algunas veces que el precitado documento ya ha sido cursado por las principales secciones, incluso el registro; y se encuentra en la Copia, que es una Sección servida por personal humilde y a la cual no se le da mayor importancia; luego, esta Sección por falta de equipo o de más personal, no puede atender oportunamente la extracción de los doce tantos que se hacen de cada póliza, para distribuirlos entre los diferentes organismos estatales interesados. Por qué el Administrador en estos casos, no vuelve su atención oportuna hacia estos aspectos tan importantes del trabajo, evitando de esta manera reclamos que perjudiquen su actuación administrativa? El está en plena capacidad de resolver estos problemas, ya sea cubriéndolos él mismo o haciéndolos ver con la protitud del caso a sus Superiores.

Observo adicionalmente que en el caso de La Libertad, el Administrador tiene funciones de Colector, es decir, este importante funcionario dedica el ciento por ciento de su tiempo en el recibo del dinero que se paga para cancelar las pólizas, a efecto de poder desalmacenar la mercadería. Las demás actividades administrativas del Servicio son ignoradas por él, en vista de que la responsabilidad y delicadeza de esta función, no le permite levantar

de su escritorio. Desde el punto de vista organizativo, ésta es una grave anomalía para la buena marcha de la Aduana, porque si bien es cierto que el Servicio de Colecturía es una facilidad que se le da al Comercio para extraer su carga de inmediato, sin necesidad de venir a San Salvador para cancelar, y luego regresar a La Libertad para presentar la liza cancelada y poder retirar la carga; también es cierto que esta facilidad no surte los efectos deseados, por cuanto este funcionario desempeña otras importantes actividades de su oficio que redundan directamente en perjuicio del mismo comerciante.

Estimo que el Servicio de Colecturía deberá seguirse prestando en La Libertad, porque es una facilidad indispensable para los importadores; pero esa actividad deberá estar en manos de un empleado dedicado exclusivamente a ello, ajeno a otra clase de quehaceres, tanto, para efectos de descentralización del trabajo, como por razones de división del mismo, cuya naturaleza lo demanda.

El promedio de ingresos diarios, que asciende a \$20,000.00 en el presente año, da una idea del tiempo que absorbe esta función.

b.- Aduana de Acajutla (Sonsonate).— Posiblemente, por razones de localización, las Aduanas Marítimas de la República, se encuentran establecidas en los mismos puertos donde se efectúan las operaciones de intercambio comercial; sin embargo, en el caso de este Puerto, la Aduana se encuentra instalada en la ciudad de Sonsonate, a una distancia de 20 km. del Puerto de Acajutla. En tal virtud, la mercadería que desembarca por este Puerto es trasladada casi de inmediato a la Aduana, en Sonsonate, por conducto del Ferrocarril de El Salvador, primera Compañía Ferrocarrilera Inglesa establecida en el país. Sin embargo, para atender trabajos urgentes, tales como cierta clase de registro de mercaderías, que se necesita efectuar en el mismo Puerto, a efecto

lograr su traslado directo a San Salvador; registro ordinario de gasolina, cuyos depósitos están establecidos en Acajutla; registros de equipo mecánicos que serán usados en el mismo lugar. Se ha establecido una Agencia de la Aduana en el Puerto, bajo la responsabilidad de un Contador Vista, quien actúa como Delegado del Administrador de la Aduana para los casos mencionados. Además, trabaja en la misma localidad bajo la supervigilancia de la Delegación, el personal destinado para los trabajos de la Aduana en el muelle, tales como: Guarda Muelles, peones.

Antes de que el Puerto de La Libertad se colocara a la cabeza de los tres puertos que funcionan en el país, debido a sus facilidades portuarias y de comunicación, por el Puerto de Acajutla se efectuaba el más alto volumen de operaciones de importación y exportación. Hoy día, el panorama se ha invertido, porque por este Puerto se observa el más bajo nivel de actividades comerciales, particularmente, en materia de importaciones; y no cabe duda que ello obedece al antiguo y defectuoso sistema portuario que ahí funciona, el cual no da las facilidades necesarias para efectuar oportunamente las operaciones de embarque y desembarque. En contraste a esta situación, cabe mencionar, que la carretera que une Acajutla con la ciudad capital, actualmente, es la que se encuentra en mejores condiciones. El poco movimiento de trabajo que se efectúa en esta Aduana, permite observar en ella una organización sencilla, pero basada siempre en el Recibo, Registro y Entrega de carga. La Jefatura de esta Dependencia, al igual que las demás Aduanas del país, está en manos de un Administrador, que es el que vela por su funcionamiento.

La distribución organizativa desde el punto de vista interno se inicia con la Administración, que es donde el Jefe principal tiene su asiento. Esta unidad comprende, a la vez, las siguientes secciones: Pagador y Secretario, Franquicia, Recepción y Revisión de Documentos, Lí

bros de Registros, Información de Pólizas canceladas, Estadística, Cope y Archivo. Existen tres bodegas para el almacenaje general de carga, numeradas del 1 al 3, así: las bodegas 1 y 2 han sido destinadas para el almacenaje de carga blanca y la bodega 3 para el almacenamiento de cen to, harina y otras clases de mercadería pesada que requiere estar bajo techo. La carga de playa es colocada fuera de las bodegas y en los alrededores de las mismas. En esta Aduana todavía no está establecido e sistema de bodegas individuales; en tal sentido, los libros de registr de la mercadería están centralizados en una sola persona, encargada de estas funciones.

El local de registros se encuentra localizado entre las bodegas 1 y 2; a este lugar es trasladada la carga que está en proceso de registro; inmediatamente después es estibada dentro de la misma bodega pero haciendo separación de mercadería pendiente de registro y mercadería registrada, lista para ser entregada a los interesados.

Distribución Funcional del Personal.- El bajo volumen de mercaderías que se registran por esta Aduana, induce a que en la misma, no se tomen las mismas medidas administrativas establecidas en la Aduana Marítima de La Libertad, tales como: mayor división de funciones y control interno de la carga. Esta situación le da a la Aduana de Acajutla (Sonsonate) su propia particularidad, que la diferencia de las demás Aduanas de la República.

El jefe principal de la Oficina, es el Administrador, quien, a través de las secciones que funcionan en la Administración, dirige el trabajo general de la Aduana.

El segundo Jefe está representado por los Contadores Vista (1), tanto teórica como prácticamente, porque en esta Dependencia no

(1) Artº 7º del Reglamento de Aduanas de la República.

hay Subadministrador de Aduana; a estos funcionarios les corresponde sustituir al Administrador en su ausencia. Les está encomendada como funciones: el registro, aforo y liquidación de pólizas que les decreta el Administrador.

Conforme a lo expuesto anteriormente, en esta Aduana no existe Jefe de Guarda-Almacenes ni Jefe de Expedidores, debido a que son innecesarios. En tal virtud, existen después de los Contadores Vista, los Guarda-Almacenes, Expedidores de Carga, Encargado de los Libros de Importación y Exportación, Guarda-Muelles, Revisor de Pólizas, Secretario, Auxiliares varios, Contralores y Peones. Las funciones del personal enumerado son las mismas que tiene el personal de La Libertad, bajo las mismas denominaciones.

Consecuencias y Conclusiones.- A pesar del bajo rendimiento de trabajo que se observa por esta Aduana, no se atiende con prontitud debida el desalmacenaje de carga que se efectúa por ella; es significativa que cuando por razones extraordinarias hay que recibir algún apreciable volumen de carga, ésta no es atendida con la prontitud deseada, lo cual resulta en perjuicio de los importadores. Pero, a qué obedece la tardanza en recibir la poca mercadería que llega por ese Puerto? la pregunta tiene dos respuestas, así: primera, el muelle y demás equipamiento portuario que presta servicio en el Puerto de Acajutla es de manufactura antigua, y, además, se encuentra en condiciones inservibles para atender con la prontitud requerida el movimiento de importación y exportación de mercadería; segunda, el sistema de transporte que presta servicio entre Acajutla y Sonsonate, es, igualmente, malo en calidad y en cantidad, porque no presta la comodidad necesaria para el transporte; y en cantidad, porque no existen suficientes unidades para atender el servicio regular de transporte diario. Tal vez sea innecesario mencionar adicionalmente, la deficiencia del equipo portuario que presta servicio e

este puerto; sin embargo, para completar el panorama en que se encuera este puerto cabe exponer que el muelle -cuando se trata de entregar y recibir carga a la vez- no puede trabajar, y entonces, las autoridades portuarias para subsanar la deficiencia del servicio, se ven en el caso de atender -de preferencia- el movimiento de exportación. El movimiento de importación queda relegado para última hora, es decir, hasta que ha sido embarcado el café que se tiene que despachar; los efectos que causa este retraso en el desembarque de mercadería tiene graves consecuencias, no sólo para el comercio importador que necesita con urgencia la mercadería particularmente en tiempos que mayor necesidad se tiene de ella para venderla, sino también para las compañías navieras, que gastan centenares de dólares por cada día que la nave está anclada.

Soy de opinión que para completar un mayor grado de eficiencia por esta Aduana, no sólo es necesario la introducción de mejores materiales que le den un aspecto de tecnificación y modernismo, para incrementar su producción, sino también una selección cuidadosa del personal que en ella laborará, es decir, una cuidadosa introducción de material humano, para que ambos, paralelamente, con una finalidad contribuyan al desarrollo comercial de la República.

El nuevo puerto de Acajutla facilitará el movimiento de importación y exportación general de mercaderías. Esta circunstancia, sin lugar a dudas, repercutirá en beneficio del comercio exterior del país, en el sentido de que se ofrecerán mejores garantías para el rápido desencaje de carga y a la vez, posibilidades de reducir los costos de embarque y desembarque.

La rapidez en el manejo del intercambio de mercaderías, es importante, precisamente por las fluctuaciones de la demanda a que está sujeta la misma. Así como una entrega inmediata sería favorable para el comerciante, una demora le ocasionaría pérdidas.

El estímulo para el comercio, representado por el nuevo Puerto será un factor preponderante para inducir a los emprendedores a establecer industrias en esta zona. En general, la zona occidental del país saldrá beneficiada con las mayores oportunidades de trabajo para sus habitantes.

c.- Aduana de La Unión (Cutuco).- La Aduana de este puerto se encuentra localizada en Cutuco, Terminal de los Ferrocarriles Internacionales de Centro América, donde está construido el muelle del mismo nombre, de propiedad de la aludida Compañía Americana. Al momento de escribir estas líneas, el muelle de Cutuco, es el que se encuentra en las condiciones más modernas, respecto de los demás muelles de la República; por él se efectúa el grueso de los desembarque de las importaciones que se hacen por este Puerto. Está construido en la quieta rada marítima de La Unión en Cutuco, que le permite con facilidad el atraque correcto de las naves al muelle, lo cual contribuye a que las operaciones de embarque y desembarque de mercaderías se realicen con rapidez.

Por conducto de este Puerto se llevan a cabo los más altos porcentajes de importaciones y exportaciones de mercadería de la Zona Oriental del país.

Es lamentable que no me pueda referir, como en el caso de las dos Aduanas anteriores, al funcionamiento y organización de esta Aduana, debido a que la madrugada del 26 de febrero del año pasado, un fuerte incendio dejó convertidas en pavesas las instalaciones aduaneras de este importante Puerto del país.

Distribución Funcional del Personal.- Respecto a este tema, debo informar que al igual que la Aduana de La Libertad, el personal está dividido en Administradores, Subadministradores, Contadores Vista, Jefe de Guardalmacenes, Jefe de Expeditores de Carga, Guarda-Almacenes,

Expedidores de Carga, Ayudantes de Guarda-Almacenes, Guarda-Muelles, Auxiliares varios, Contralores, pcones.

Las funciones del personal enumerado son exactamente las mismas que expuse para el personal de la Aduana de La Libertad y Acajutla en lo que se refiere a cada tipo de puesto.

A efecto de no demorar el proceso de importaciones y exportaciones por este puerto, se ha dispuesto en forma provisional, que toda la carga blanca que desembarque por él, se transporte inmediatamente con destino a la Aduana Terrestre de San Salvador, para su respectivo registro; el cemento, harina y estupefacientes, se almacenan también provisionalmente, en una de las bodegas de la Fábrica de Hilados y Rejidos de Mejoramiento Social, en San Miguel; el hierro, vehículos y demás carga de playa se queda en La Unión, en donde es registrada.

El servicio de transporte entre La Unión y San Salvador, está a cargo de los Ferrocarriles Internacionales de Centro América. Este sistema goza de algún prestigio, en virtud de la eficiencia y seriedad de la Compañía Ferrocarrilera, que dispone de equipo moderno para atenderlo.

Consecuencias y Conclusiones.- Con motivo del desaparecimiento de esta Aduana, conviene, desde el punto de vista del mejoramiento de los servicios, reconstruir una nueva Aduana moderna con base en las necesidades que demanda el trabajo en las condiciones actuales de la vida, es decir, una instalación que dé facilidades a los procesos de trabajo y, a la vez, comodidad al personal que en ella labora. Es menester al mismo tiempo, aprovechar la oportunidad para hacer innovaciones en los métodos y sistemas de trabajo que permiten acortar las operaciones para prestar un servicio eficiente y rápido al público.

En cualquier sistema de trabajo en marcha, es un tanto difícil hacer innovaciones, particularmente, cuando se trata de ser

vicios fuertes como el de Aduanas, precisamente, por la complejidad de trabajo; pero en el caso presente, que prácticamente no existe nada, es favorable la ocasión para cambiar totalmente --si es necesario-- los sistemas de trabajo, para acoplarlos a la realidad de las necesidades actuales.

C O M P A R A C I O N

Conforme lo expuesto en el curso del presente capítulo, se observa que la Aduana Marítima de La Libertad acusa el más alto nivel de trabajo en el movimiento de importación que tiene el país, lo cual significa que por conducto de ella, se efectúan los más fuertes pedidos de mercaderías que abastecen los mercados de la República.

En el caso de las exportaciones, la situación es diferente, porque es a través de las Aduanas Marítimas de La Unión y Acajutla por donde se ha venido verificando --según el período estimado-- los mayores embarques de café de El Salvador, que es el principal artículo de exportación que produce la Nación. Los cuadros anexos (1 y 2), muestran el total de derechos de importación liquidados por Aduanas, y el correspondiente peso en kilogramos, durante 1955 y el primer trimestre de 1956.

De los 12.581,709.70 dólares liquidados por las Aduanas Marítimas el año 1955, se observa, según el Cuadro No.1, que el 64% correspondió a la Aduana de la Libertad; el 31%, a la Aduana de Acajutla en Sonsonate; y el 5% a la Aduana de La Unión en Cutuco.

Según el Cuadro No.2, que hace una comparación (columnas 3 y 4) entre los derechos de importación liquidados por las mismas Aduanas en el primer trimestre de 1955 y 1956, se observa, que la renta liquidada en el primer trimestre del presente año por la Aduana de La

CUADRO I.-

Cuadro Comparativo entre las Aduanas de La Libertad, Acajutla (Sonsonate) y La Unión (Cuturo.), 1955.- (1)

Aduanas:	I m p o r t a c i ó n :		E x p o r t a c i ó n :		%	
	Derechos en Dólares.	Peso en PIs.	Derechos en Dólares.	Peso en PIs.		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)	
La Libertad.	8,058.645.47	99,029.728	64	3,411.157.87	17,229.776	20
La Unión.	3,937.908.37	141,304.318	31	6,756.426.20	59,726.360	41
Acajutla.	585.155.86	41,772.954	5	7,003.800.03	29,576.601	39
T O T A L:	12,581.709.70	282,107.000	100	17,171.384.10	106,532.737	100

(1) Fuente: Sección de Contabilidad de la Dirección General de Aduanas.

CUADRO 2.-

Cuadro Comparativo entre las Aduanas de La Libertad, Acajutla (Sonsonate) y La Unión (Cutuco), durante el primer trimestre de 1955 y 1956.- (2)

Aduanas:	I m p o r t a c i ó n:			E x p o r t a c i ó n:		
	Derechos en Dólares /55.-	Derechos en Dólares /56.-	Diferencia en \$	Derechos en Dólares /55.-	Derechos en Dólares /56.-	Diferencia en \$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
La Libertad.	2,130.992.77	2,066.928.69	64,064.08	1,746.321.16	1,785.003.90	38,682.74
La Unión.	997,298.68	1,129.115.63	131,816.95	3,756.996.37	3,737.676.29	19,320.08
Acajutla.	246,994.20	272,286.81	25,292.61	3,477.001.78	3,011,798.02	465.203.76
T O T A L:	3,375.285.65	3,468.331.13	93,045.48	8,980.319.31	8,534.478.21	445,841.10

(1)Fuente: Sección de Contabilidad de la Dirección General de Aduanas.-

La Libertad, es inferior en 64,064.08 dólares en comparación con el mismo período de 1955; sin embargo, el total liquidado siempre es más elevado en comparación con La Unión y Acajutla.

La información anterior es un índice del alto nivel de trabajo que en materia de importaciones mantiene la Aduana de La Libertad.

En el caso de las exportaciones, la situación es diferente; conforme el Cuadro No.1 (columnas 5, 6 y 7) que muestra la renta aduanera por concepto de derechos de exportación/^{por} las tres Aduanas Marítimas del país, se observa que de los \$17,171,384.10 liquidados el año 1955, el 41% corresponde a la Aduana de La Unión en Cutuco; el 39% a la Aduana de Acajutla en Sonsonate; y el 20% a la Aduana de La Libertad.

Lo anterior confirma que el grueso de las exportaciones de café despachado por las Aduanas Marítimas, se efectuó por la Aduana de La Unión (Cutuco).

En lo que se refiere al primer trimestre de 1956, en comparación con lo ingresado en el mismo período de 1955, puedo confirmar, siempre, el mayor movimiento por La Unión; aunque disminuyó en relación con el mismo período- en \$19,320.08; Acajutla en \$465,203.76; y La Libertad en \$38,682.74.

B.- ADUANAS TERRESTRES

El suministro de mercaderías al país, vía terrestre, se efectúa a través de las Aduanas Terrestres y Delegaciones Aduanales distribuidas en la frontera de El Salvador con Guatemala y Honduras. Las Aduanas Terrestres del país son: La Aduana Terrestre de San Salvador y Aduana Terrestre de Santa Ana.

Las Delegaciones Aduanales establecidas en la frontera con Guatemala, son las siguientes: San Jerónimo, La Virgen -dependiente de la Aduana Terrestre de San Salvador- Candelaria de la Frontera dependiente de la Aduana Terrestre de Santa Ana- y Las Chinamas (Departamento

Ahuachapán) -dependiente de la Aduana Terrestre de Santa Ana. En la frontera con Honduras, El Amatillo -dependiente de la Aduana Marítima de La Unión - y La Palma -dependiente de la Aduana Terrestre de San Salvador.

a - Aduana Terrestre de San Salvador.- Por esta Aduana se reciben las importaciones vía Barrios (Guatemala) y vía Ayutla (México). Debido a la situación anormal de la Aduana de La Unión (Cutuco) y al exceso de carga importada vía La Libertad, la Aduana Terrestre de San Salvador se está haciendo cargo de registrar la carga blanca que viene de Cutuco y, a la vez, de aceptar con alguna frecuencia, traslados interaduanales (1) procedentes de la Aduana de La Libertad. Estas operaciones permiten descongestionar de carga las bodegas de la Aduana de La Libertad y, al mismo tiempo, inyectar más trabajo a la Aduana Terrestre

Está situada frente a la Estación de los Ferrocarriles Internacionales de Centro América y cerca de la Estación de la Salvador Railways Ltds.; las dos compañías ferrocarrileras que se comunican con las zonas Oriental y Occidental del país. El acceso a las terminales de estos ferrocarriles es ventajoso, por cuanto permite el fácil acarreo a ella, de las mercaderías que entran y salen del país, para efectos de registro.

Esta Aduana está organizada conforme el Sistema de bodegas individuales ya enunciado en las Aduanas anteriores, es decir, que en cada uno de sus recintos, se recibe, registra y entrega carga a la vez manteniendo además cada bodega su respectivo control que muestra el movimiento de carga que se opera en ella. Está compuesta de siete locales para almacenar carga; en las bodegas Num. 1/4 se almacena carga blanca; en la Num. 5, cemento, harina, papel en bobinas y demás carga pesada.

(1) Reglamento para el Despacho y Entrega Interaduanal de Mercaderías Equipajes.

da de poco volumen; en la bodega No.6, mercadería abandonada (1); en N° 7, hierro, vehículos, equipos y demás carga pesada. (2)

Distribución funcional del personal.- Con ligeros cambios en los documentos de embarque que se presentan para la extracción de la mercadería en esta Aduana, se puede afirmar -en términos generales- que la forma de desarrollar el trabajo, así como las necesidades del mismo, es igual al de las demás Aduanas de la República. Por esa razón, su personal administrativo ejerce las mismas funciones para la misma clase de puestos en otras Aduanas, así: el Administrador, como autoridad máxima de la Dependencia, es el directamente responsable por las actividades generales de ella. (3)

La principal unidad administrativa de la Aduana es la Administración, bajo cuya supervisión están las siguientes funciones: Secretaría, Recepción y Revisión de Documentos; Entrega de Pólizas, Estadística; Decreto de Pólizas; Copia y Archivo. A través de estas actividades, el Administrador dirige y controla el trabajo general de la Aduana.

En orden descendente está el Subadministrador. Este funcionario, de acuerdo con su denominación, sustituye al Administrador en su ausencia; pero cuando esa circunstancia no se presenta, actúa como Supervisor Técnico de los Contadores Vista; es decir, colabora con este personal en lo que se refiere a la clasificación de mercaderías para efectos de aforo, y, adicionalmente, coordina el trabajo a fin de que éste no sufra demoras que redunden en perjuicio de las necesidades del comercio.

(1) Arts. 9/17 de la Ley de Almacenaje.

(2) Con el N° 7, han sido designados los patios que rodean la Aduana, que es donde se coloca la carga de playa.

(3) Art. 6° del Reglamento de Aduanas de la República.

El personal subalterno siguiente, está dividido en: Contadores Vista; Jefe de Guarda-Almacenes; Jefe de Expeditores; Secretario; Guarda-Almacenes; Cheque de Trenes; Revisores de Pólizas; Auxiliares varios Contralores y Peones.

Registro de Carga.- El sistema de registros implantado en esta Aduana, permite ahorrar tiempo y talvez, evitar algunos gastos adicionales, que en caso contrario, elevarían los gastos de importación. Me refiero al Sistema de Bodegas Individuales que ha dado resultados satisfactorios, particularmente en esta Aduana, donde primeramente se implantó. Cabe agregar que en el caso de esta Aduana, varios factores han contribuido al éxito de su implantación. Entre otros, se pueden mencionar primero, locales amplios y separados que permiten el recibo y acondicionamiento de la mercadería que se recibe en ellos; es decir, dan facilidad para separar entre ellos la carga sin registrar, carga en registro y carga lista para ser despachada; segundo, el descenso de trabajo que se observó el año anterior con motivo de que no se importaba vía Barríos, debido a la revolución civil de Guatemala, lo cual simplificó las operaciones de la Aduana, contribuyó a que se estableciera con buen éxito este sistema de trabajo. Sin embargo, existe en esta Aduana un salón principal de registros, para efectuar los registros de mercadería procedentes de las bodegas próximas a él. Esta práctica se sigue, debido a las facilidades de equipo disponible en este lugar.

Entrega y Control de Carga.- Hasta cierto punto talvez sea innecesario repetir el proceso de la expedición y control interno de la mercadería por esta Aduana, en vista de que éste es igual al relatado en las Aduanas anteriores; cabe agregar, sin embargo, que para extraer la mercadería de los recintos fiscales, es necesario la presentación de la póliza debidamente cancelada o dar aviso de parte de la Dirección Ge

neral de Tesorería, al Expeditor de Carga respectivo. En lo referente al control interno de la carga, debo agregar que fué en esta Aduana, precisamente, donde se introdujo por primera vez este Sistema, en el deseo de asegurar un control efectivo de la mercadería, de paso por la Aduana

Consecuencias y Conclusiones.- El servicio que esta Aduana presta al público, es relativamente eficiente, partiendo de la base de que no hay reclamos por demora en los registros, de parte de ninguno de los elementos que intervienen con las Aduanas; sin embargo, esta justificación obedece en primer lugar, al poco movimiento de trabajo que se efectúa en ella; y en segundo, al numeroso grupo de empleados que la atiende, es decir, desde el punto de vista comparativo con las demás Aduanas no existe mérito para adjudicarle mayor eficiencia a su trabajo, porque si se hace un análisis de su calidad y cantidad de trabajo en comparación con el personal que lo atiende, deduciremos que en esta Aduana ha más personal en relación con las necesidades de trabajo, que en las demás Aduanas, particularmente la de La Libertad y Aérea de Ilopango, donde constantemente se demanda gente para responder a las necesidades crecientes de importación de mercaderías por esas vías.

Estimo conveniente hacer una valoración, previa a la organización de los Personales, a efecto de que éstos sean distribuidos de acuerdo con las necesidades del trabajo, y, a la vez, en función con sus capacidades. Lo contrario, involucra un sentido negativo a las aspiraciones de ahorro en el campo de la Administración Pública.

b.- ADUANA TERRESTRE, SANTA ANA

La segunda Aduana Terrestre del país, está ubicada en la ciudad de Santa Ana; por conducto de ella se verifican los registros de la mercadería importada vía Barríos y La Libertad, que abastecen las necesidades del mercado de esta importante metrópoli. La mayor parte

de la mercadería que se registra en esta Aduana es importada vía Barri el resto es trasladada interaduanalmente de La Libertad. (1)

La Aduana Terrestre de Santa Ana, al igual que la Aduana Terrestre de San Salvador, y a diferencia de las demás Aduanas de la República, no recibe la mercadería directamente en los lugares de desembarque debido a su posición geográfica, por cuya razón es alimentada, en su actividad diaria, por las vías mencionadas. Está localizada en la terminal de los Ferrocarriles Internacionales de Centro América, en Santa Lía; ahí recibe directamente de la empresa mencionada, la carga procedente de Puerto Barrios -en Guatemala- y las reexpediciones que se hacen La Libertad, a solicitud de los consignatarios. Su sistema de almacenaje consiste en tres locales, numerados del 1/3; en el local No.1 es donde se registra y, a la vez, se estiba la carga lista para expedición; en los locales 2/3, se almacena la carga blanca; y en los alrededores de estos locales, se coloca la denominada carga de playa. (2)

Distribución Funcional del Personal. - Debido al poco volumen de actividades que se efectúa por esta Aduana, en comparación con las aduanas de mayor movimiento en la República, su personal es bastante reducido y comprende: un Administrador; un Contador Vista; un Encargado Libros de Almacén; dos Guarda Almacenes, uno de ellos con funciones de Cheque de Trenes; un Expedito de Carga; un Revisor de Documentos y Auxiliares; están además el Contralor y los peones.

Las funciones correspondientes al personal enumerado, son las mismas para la misma clase de puestos en las demás Aduanas con la diferencia de que acá, el Administrador, ejerce funciones adici

(1) Reglamento para el Despacho y Entrega Interaduanal de Mercaderías Equipajes.

(2) Los tres locales de que dispone la Ad. Terr. de Santa Ana para almacenar su carga, son de propiedad de la Cía. Americana I.R.C.A.

nales de Colector, es decir, es el Encargado de recibir los fondos provenientes de los derechos de importación de las mercaderías que se desmacenan por conducto de ella; y en el caso del Guarda-Almacén, se observa que éste tiene funciones adjuntas de Cheque de Trenes.

El poco movimiento de trabajo que se observa por esta Aduana, le da a la misma su propia característica, que la diferencia de las demás. No se puede hablar de control interno de la carga, cuando ésta está en proceso de registro, ni tampoco se puede mencionar, en este caso el sistema de bodegas individuales; ¿por qué? porque la sencillez en que se efectúan las operaciones -debido al bajo volumen de carga que se registra en ella- no demandan esas atenciones adicionales en su organización.

Consecuencias y Conclusiones.- Entre el sistema Aduanero de la República, existe, únicamente en el caso de esta Aduana, una grave anomalía en el aspecto organizativo, con sus respectivas consecuencias sobre las diferentes etapas del trabajo. Cuál es esta irregularidad? e caso de que la Aduana se sirve para almacenar su carga, de locales de propiedad de los Ferrocarriles Internacionales de Centro América (IRCA sin pagar, al menos, la renta correspondiente por su uso. Pero, en qué sentido existe anomalía en este caso? bueno, en primer lugar, las autoridades y demás personal de la empresa IRCA, ejercen algún dominio de carácter psicológico sobre el personal de la Aduana, que no conviene bajo ningún punto de vista, en los controles fiscales. En segundo lugar, los locales no están contruídos de acuerdo con las necesidades del trabajo y ello, desde luego, demanda modificaciones que permitan una mejor explotación del trabajo; sin embargo, éstas no se pueden llevar a cabo por ser de propiedad ajena; y luego, en tercer lugar, la Aduana está sujeta a que en cualquier momento, la Empresa le solicite los locales, para atender las necesidades de su negocio.

Tomando en cuenta que el servicio aduanero es de gran importancia en la Administración Pública del país, por cuanto él hace posible los mayores ingresos (aproximadamente el 73.56% de los ingresos totales de la Nación, año 1955) (1), por concepto de derechos de importación y exportación, para alimentar el presupuesto general de la Nación, es conveniente que el Gobierno construya cuanto antes, un edificio adaptado a las necesidades del personal y del trabajo. Esta clase de erogaciones se convierten en inversiones para el estado, no sólo desde el punto de vista de una mejor atención al servicio y al bienestar del personal, sino también desde el aspecto propiamente monetario.

En cuanto a la anexión de funciones de Colector al Administrador, creo que es una economía mal entendida, por cuanto en primer lugar este funcionario pasa dedicado casi el ciento por ciento de su tiempo recibiendo dinero, es decir, no le queda tiempo de atender sus verdaderas funciones, lo cual es perjudicial para el comercio importador; y luego, tarde o temprano, este hombre tendrá que responder por alguna diferencia, debido al traslape de funciones. Esta consecuencia será perjudicial para ambos, es decir, para el funcionario en lo personal, y para el Estado.

C - ADUANA AEREA DE ILOPANGO

La necesidad inmediata de abastecer los mercados nacionales de bienes satisfacientes y presatisfacientes, han permitido que la Aduana Aérea de Ilopango, se eleve a un plano de primera categoría entre el Sistema Aduanero del país, de parte del comercio importador. Los elevados gastos por concepto de fletes aéreos, son compensados por la entrega inmediata de los pedidos; ésto ha contribuido a que el comercio ha

(1) Fuente: Departamento de Contabilidad Central.

de esta Aduana su vía preferida, incluso para cierta clase de carga pesada como vehículos automotores, etc.

Esta Aduana recientemente creada (1), está ubicada en el Aeropuerto de Ilopango, a una distancia de 9 km. de la ciudad capital. Un voraz incendio ocurrido la mañana 7 de octubre de 1952, dejó convertida en escombros lo que constituía el Sistema de la Aduana Aérea de Ilopango; en tal sentido, fué menester instalar provisionalmente, en locales prestados por la Fuerza Aérea de Ilopango, las Oficinas y bodegas de la Aduana, para atender las ingentes necesidades del servicio aéreo de importación.

Los locales inadecuados en que se encuentra funcionando actualmente la Aduana Aérea de Ilopango, no permiten mantener un ordenamiento de los diferentes tipos de carga que entregan a diario las Compañías Aéreas; no se dispone más que de un galerón en donde se almacena la mercadería en general, y, a la vez, se efectúan los registros. La mercadería registrada, lista para expedición, es trasladada a un pequeño local situado en frente del salón principal.

Las diferentes unidades administrativas que componen la Oficina del Administrador, están alojadas en local por separado, cerca de la bodega principal y la expedición.

Distribución Funcional del Personal. En atención a la intensidad del movimiento de importación y exportación, así como el activo tránsito de pasajeros que se efectúa diariamente por esta vía, el personal administrativo de esta Dependencia, es de los más numerosos con que cuenta el Servicio Aduanero de la República. Está compuesto de Administrador, Subadministrador, Contadores Vista, Jefe de Guarda Almacenes, Guarda Almacenes, Expedidores de Carga, Revisores de Pólizas, Auxiliare

(1) Dec. No. 170, D.O. No. 54, Tomo 150 de 27 de marzo de 1951.

varios y Peones. En esta Aduana, el Administrador y Subadministrador, se han dividido substancialmente el trabajo; así se observa que el primero absorbe al trabajo superior, es decir, la cuestión política de la Dependencia, respecto al público; es el hombre encargado de tomar decisiones; sin embargo, cuando éstas no son de su competencia o cuando a su juicio, existe duda en un problema, lo consulta a la Dirección General de la Renta de Aduanas, actitud esta que todos los Administradores la toman en casos parecidos. El Subadministrador que se encuentra en la siguiente escala jerárquica de la organización, actúa, en cambio, en posición de Auxiliar, se puede decir, del Administrador. Su función está relacionada directamente con los Contadores Vista, con quienes trabaja íntimamente como Asesor Técnico; y a veces, ayudándoles a descongestionar trabajo, cuando éste arrecia. El resto del personal tiene similes funciones a las que ejercen los personales semejantes de las demás Aduanas.

Aparte de las instalaciones de la Aduana, se ha organizado en el edificio del Aeropuerto, una Delegación de la Aduana, integrada por un Contador Vista e Inspector y dos Auxiliares. Este personal, juntamente con el Delegado de la Corte de Cuentas, se encargan de efectuar el registro del equipaje de los viajeros que entran y salen del país. Esta representación de la Aduana en el Aeropuerto, permite abreviar operaciones, porque toda la actuación que demandan los efectos personales del turismo, son atendidos por esta Oficina de inmediato, no habiendo necesidad de trasladarse a la Aduana, que se encuentra a una distancia considerable, para las personas que viajen con urgencia.

Consecuencias y Conclusiones.— El constante incremento observado en los ingresos fiscales por concepto de derechos de importación en la Aduana Aérea de Ilopango, induce a reflexionar un porvenir elevado a esta Oficina aduanera. Dado al dinamismo del comercio contemporáneo

del país, se puede decir, entonces, que esta es la Aduana del futuro, y que por conducto de ella se ha venido efectuando sistemáticamente cada vez, en mayor cantidad, las importaciones de mercaderías de uso inmediato en los mercados de la República.

Desde el punto de vista económico, es importante para el comercio importador, el uso de esta Aduana, porque una rápida oscilación en sentido ascendente de precios, permitiría que éste adquiriera en un tiempo breve, los lotes de mercaderías requeridas para hacer frente a la demanda; a la vez, una repentina baja de precios daría tiempo, hasta cierto punto, para que los comerciantes detengan sus pedidos. Esta circunstancia particular en que se encuentra colocada la Aduana Aérea, demanda de las autoridades respectivas, una atención especial en los diversos ordenes administrativos, que tiendan a una superación integral de la misma. Por ejemplo, hacer una inversión en un edificio adaptado a las propias peculiaridades de la Aduana; y además, que prevea el ensanchamiento que van adquiriendo cada día las actividades en ella, es decir, una Aduana con visión en el futuro; nivelar los sueldos de los oficiales de mayor responsabilidad, de acuerdo con el costo de la vida (esta recomendación podría ser extensiva a todas las Aduanas de la República. Es importante tomar en cuenta el aspecto retribución en este campo de actividades, porque además de ser éste un factor determinante en la conducta de los individuos, débese observar que en el caso de los empleados aduaneros, existe la posibilidad muy cercana de que se vean influenciados por la tentación, al verse rodeados de tantas formas de cubrir una necesidad. Como los empleados de esta aduana, por razones de distancia, ocupan el día entero en el trabajo, conviene darles facilidades para que preparen sus alimentos en condiciones higiénicas, para que a éstos no se le haga desagradable la vida en su trabajo. El empleado aduanero, por razón de su trabajo, está íntimamente relacionado con el público, y esta particularidad, lo envuelve a veces en conflictos de incomprensión, que

en muchas ocasiones le acarrearán consecuencias fatales, tales como su depido. Es conveniente, por consiguiente, tomar medidas que tiendan a la protección de los personales de Aduanas; que no sólo se establezcan obligaciones, sino también derechos y garantías, sin incurrir, desde luego, en el abuso.

D - ADUANA DE FARDOS POSTALES

Funciona, entre las Aduanas de la República, el Sistema de las Aduanas de Fardos Postales, establecidas en San Salvador y La Unión. La Aduana de Fardos de San Salvador, tiene todas las características y categoría de tal, no siendo así con la de La Unión, que tiene categoría de Delegación.

Por Fardos Postales se efectúan registros de mercaderías cuyo peso no exceda de 20 kg. por bulto (1) y se refiere a la ingresada al país por conducto del Correo Nacional. Se puede decir, entonces, que por Fardos Postales se efectúan únicamente registros de mercaderías de peso reducido, que se refieren generalmente a obsequios, muestras o lotes de pedidos pequeños.

Debido a la íntima relación de trabajo que existe entre el Correo y la Aduana de Fardos Postales, se ha venido acostumbrando que esta última funcione lo más próxima posible al Correo; sin embargo, el incendio ocurrido la noche del 9 de noviembre de 1955, que terminó con toda la manzana donde estaban ubicados los edificios de la Universidad y el Correo; terminó a la vez, con el local donde se albergaban las oficinas y bodegas de la Aduana de Fardos Postales, pero, en atención a la necesidad de reiniciar los servicios para poder hacer frente a la demanda de registros de parte del público importador, fué menester organizar

(1) Congreso de la Unión Postal Universal - Bruselas 1952, Art. 3º correspondiente al Acuerdo de Encomiendas.

improvisadamente, en la Aduana Terrestre de esta ciudad, una Oficina que atendiera exclusivamente el trabajo de lo importado por la vía postal. De esta manera ha venido funcionando hasta el momento, la Aduana de Fardos Postales de San Salvador, sin ningún cambio que la coloque en mejores posibilidades de atender su trabajo.

Desde el punto de vista organizativo, debo agregar, que tanto su forma de trabajo, como personal, funciona en igual forma al de las demás Aduanas, debido, posiblemente, a que las características del trabajo de Aduanas, son semejantes. Por ejemplo, acá en Fardos Postales, funciona como particularidad: la recepción, el registro y la entrega de mercancías, modalidades éstas que permiten mantener los mismos controles y estructurar el mismo tipo de trabajo que se efectúa en las demás Dependencias del Ramo; sin embargo, se pueden observar en el trabajo de Oficina propiamente dicho, algunos cambios que hacen variar, en cierto aspecto, la forma de trabajo de esta Aduana, respecto de las demás, en el sistema de la República.

Distribución Funcional del Personal. - La Aduana de Fardos Postales, cuenta con un personal pequeño, debido, posiblemente, a lo reducido de sus operaciones; se compone del Administrador, los Contadores Vista, Guarda-Almacenes, Expeditores de Carga, Auxiliares y peones. El Administrador como Jefe principal, absorbe la responsabilidad general de la Oficina; en su orden le siguen los Contadores Vista, quienes, en conformidad con el Reglamento respectivo (1), son los segundos Jefes de Oficina.

Los Guarda-Almacenes, y Expeditores de Carga en esta Aduana, tienen el mismo grado jerárquico de estos mismos empleados en las demás Aduanas; y esto los coloca, naturalmente, en la misma línea de equivalencia

(1) Reglamento de Aduanas de la República, ...

cia, tanto en materia de sueldos, como categoría; el resto del personal reflejado en Auxiliares de menor jerarquía, contribuye en los aspectos accesorios del trabajo.

Consecuencias y Conclusiones.- De acuerdo con lo expuesto, se establece que las Aduanas de Fardos Postales organizadas en la República se rigen por Acuerdos Internacionales (1). Incluso por nuestro país y que su mentalidad es la de estandarizar el servicio en los países inscriptos, y, a la vez, ser incómodas a la introducción de mercaderías de poco volumen y peso. Esta situación, hace pensar en la conveniencia de prestar un Servicio lo más eficiente posible, que concuerde con la mentalidad de la Convención Postal. La eficiencia deberá observarse en los diferentes ángulos de vista, es decir, tanto en el aspecto material, como en el intangible. El aspecto material es básico, porque en él se debe incluir las necesidades de equipo para atender con prontitud el trabajo. Como la abolición de requisitos engorrosos, que tiende a retardar la entrega de los fardos, y esto ya le hace perder su categoría de servicio especial, para atender esta clase de importaciones. En el aspecto intangible señalaré ese aspecto tan determinante en las actividades modernas de la Administración Pública, la cultura como factor para la selección del personal. No cabe duda que ese punto es igualmente urgente en los demás aspectos del Servicio; pero en este caso, hago énfasis en él, porque este tipo de Aduanas presta un servicio en el cual toca al oficial aduanero relacionarse de cerca y a menudo, no sólo con los comerciantes, sino también con personas ajenas a las actividades comerciales, como turistas e importadores circunstanciales, y esta particularidad demanda en él un grado de cultura que le permite satisfacer los reclamos del público, no sólo en su forma de manifestarse, sino en

(1) Congreso de la Unión Postal Universal-Bruselas 1952 y Congreso de Bogotá de la Unión Postal de las Américas y España.

su presentación. Soy de parecer, que el Personal que presta servicios en Fardos Postales, no esté sujeto a las obligaciones de traslados periódicos (2) como el resto de los Personales de Aduanas, precisamente, porque se requiere de ellos una especialidad, adquirida en el trabajo, y, naturalmente, ésta no la podrían adquirir, si son movidos de un momento a otro, a otra Oficina aduanera.

B I B L I O G R A F I A

- Comercio Internacional, por P.T. Ellsworth.
- Problemas de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico de El Salv.
por Bruno Brovedani.
- Prosperidad y Depresión, Análisis teórico de los movimientos cíclicos,
por Gottfried Haberler.
- Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas, por Henry C. Walllich
y John H. Adler.
- Curso Superior de Economía, por Frederic Benham.
- Curso de Economía Moderna, por Paul A. Samuelson.
- Tratado de Teoría Económica, por Francisco Zamora.
- Administración de Negocios, por Ramón Zapico Medina.
- Dinero, por D. H. Robertson.
- Curso Elemental de Economía, por H. M. Scott.
- Atlas Censal, publicado por la Dirección General de Estadística.
- Tarifa de Aforos, Décima Edición -1941-
- Ley Orgánica del Servicio Consular Salvadoreño.
- Informe de la Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica
de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano.

R E G L A M E N T O S

- Reglamento de Aduanas de la República.
- Reglamento de Vacaciones y Asuetos en el Servicio de Aduanas.
- Reglamento para el Despacho y Entrega Ineraduanales de Mercancías y
Equipajes.
- Congreso de la Unión Postal Universal- Bruselas 1952 y Congreso
de Bogotá de la Unión Postal de las Américas y España.

B O L E T I N E S

- Boletines de Aduanas: Num. 3, 4 de Septiembre de 1936 y Num. 7 de
Enero de 1937.
- Boletín de Hacienda Num. 2, Tomo I, Enero de 1936.