

NUEVA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES

Con fecha 13 de Marzo de 1986 la Asamblea Legislativa decretó la Ley de Fomento de Exportaciones, 1/ que sustituye a la de 1984 y sus reformas. Para un análisis objetivo de esta nueva Ley es preciso examinar las experiencias del pasado, en particular la que nos dejó la Ley de Fomento de Exportaciones de 1974.

1. ANTECEDENTES.

En general la Ley de 1974 se originó en dos vertientes:

- a) Una interna, la crisis del proceso de integración económica centroamericana, y
- b) Una externa, la lucha de los países del Tercer Mundo por cambiar las reglas del juego en el comercio internacional que culminó con la adopción del Sistema Generalizado de Preferencias SGP, y que fué la motivación de la Ley del 74.

El inicio de la lucha antes referida se puede ubicar en la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo de la Habana, celebrada entre el 21 de Noviembre de 1947 y el 24 de Marzo de 1948; la posición de los países subdesarrollados de América Latina, la Liga Árabe, la India, etc., se fincaba en el rechazo a la imposición de las reglas sustentadas por las teorías tradicionales del comercio internacional; la posición de los Estados Unidos y los demás países industria-

lizados era diametralmente opuesta y fue la causa por la cual no se llegó al objetivo de adoptar una Carta para la Organización Internacional del Comercio.

El fracaso de la Conferencia aceleró el nacimiento del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio GATT, cuyo objetivo fundamental era el logro de la expansión de las corrientes mundiales de comercio, pero situando a todos los países en igualdad de condiciones, desconociendo las diferencias en los grados de desarrollo y otros elementos de desigualdad. Amparándose en el principio de no discriminación se estableció la aplicación general e irrestricta de la cláusula de la nación más favorecida 2/: por otra parte, el procedimiento de negociación para las reducciones, consolidaciones o establecimiento de niveles arancelarios, sólo podrá ser iniciado y conducido por el principal proveedor (el mayor exportador al país que se le planteaba la negociación). En adición a esta posibilidad de aspirar a negociar tarifas que permitieran, a los países subdesarrollados, exportar bienes manufacturados, hay que mencionar el proteccionismo agrícola de los países industrializados.

Dentro de las negociaciones arancelarias no puede dejar de mencionarse la llamada Ronda Kennedy en la cual se lle-

1/ Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto N° 315, San Salvador, 13 de Marzo de 1986.

2/ Según esta cláusula si un signatario otorga concesiones a un tercero en materia comercial, las demás partes contratantes pasan, de inmediato, a gozar de las mismas concesiones.

gó a una reducción arancelaria del 30% - por parte de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, pero solamente para productos industriales que interesaban a los países industrializados.

Como expresión de las frustraciones de los países del Tercer Mundo en materia de comercio internacional, estos recomendaron la celebración de una Conferencia Internacional de Comercio y Desarrollo, dando lugar a una Resolución en la Conferencia de El Cairo en Junio de 1962, que a su vez dió lugar a la institucionalización de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD. Fué precisamente en la segunda de estas Conferencias celebrada en Nueva Delhi en 1968 en donde se llegó a un acuerdo de principio para la instauración de preferencias arancelarias sin reciprocidad ni discriminación, en consonancia con las aspiraciones de los países subdesarrollados.

Adoptado el SGP por los países industrializados entre 1971 y 1976, prevalecieron como objetivos formales el "aumento de los ingresos provenientes de las exportaciones de manufacturas y semi manufacturas de los países menos desarrollados", así como promover su industrialización y acelerar su ritmo de crecimiento, a través de la reducción y eliminación de los aranceles aduaneros de los países desarrollados.

La Ley de Fomento de Exportaciones de 1974

En 1974, cuando la Asamblea Legislativa decreta en El Salvador la Ley de Fomento de Exportaciones, el SGP se presenta como la alternativa al fracasado modelo sustitutivo de importaciones, en franca crisis desde 1968. La tasa de crecimiento del PIB estaba descendiendo, acercándose al ritmo de crecimiento de la población y al mismo tiempo, la participación de las exportaciones a Centroameri-

ca estaba achicándose, de 40% (en relación a las exportaciones totales) en 1968, habían bajado a un 31% en 1973.

En tales circunstancias, la estrategia de fomento y diversificación de exportaciones no sólo era un alivio ante los frustrados intentos de reestructuración y perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano, sino que abría expectativas de crecimiento económico en base al fomento de exportaciones no tradicionales.

En la práctica, las expectativas fueron frustradas más pronto de lo que pudo esperarse. En 1976 a dos años de vigencia de la Ley de Fomento de Exportaciones, las exportaciones amparadas en el SGP sólo representaban el 3.1%, y esto, incluyendo las exportaciones de azúcar y melazas, que como sabemos son típicos productos tradicionales de exportación. Por tanto, con la eliminación del valor de éstos, el porcentaje de las exportaciones amparadas al SGP, apenas se aproxima al 1.0% de las exportaciones totales.

Cuadro N° 1: EXPORTACIONES TOTALES Y AMPARADAS AL SGP - 1976 (miles de dólares.)

Total	720.726.8	100.0%
Bajo el SGP	22,262.3	3.1%
SGP de USA	17.571.4	2.4%
SGP de la CEE	3,929.3	0.5%
Otros países	761.6	0.1%

FUENTE: SIECA, "Exportaciones Bajo SGP".



La interrogante que surge inmediatamente es ¿Porqué el SGP y la Ley de Fomento de Exportaciones de 1974 fueron un fracaso? Una explicación de tipo general haría referencia al hecho de que en última instancia los sistemas fueron concebidos y diseñados por los países desarrollados que los otorgaron, de ahí que cobre particular interés un ligero análisis del Sistema de USA, que beneficiaría (?) a nuestro país. Una primera característica se refiere a las preferencias selectivas por producto, por los cuales USA excluía de su sistema los artículos electrónicos y de acero; la razón expresa de esta exclusión era la calificación de "sensitivos", pero en el fondo estaba el propósito de asegurar una "nueva división internacional del trabajo", según la cual los países subdesarrollados se especializarían en la producción de artículos ligeros. A esta selectividad hay que agregar la que se refiere a la exigencia de un elevado valor agregado de las manufacturas, para apreciar las grandes limitaciones tanto para profundizar en la sustitución de importaciones hasta llegar a los productos intermedios, como para ampliar la producción exportable de bienes finales, ya que a El Salvador con su escasez de recursos naturales sólo le quedaría la posibilidad de industrializar sus productos tradicionales, como ocurrió con el café soluble.

Otras características hacen relación a las barreras no arancelarias; la selectividad por medio de mecanismos de salvaguardia, la selectividad por países que en conjunto no sólo inhiben y limitan los beneficios, sino que pretenden exacerbar la dependencia y socavar la soberanía nacional.

El Nuevo SGP de los Estados Unidos

En 1984 es aprobado el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos que aparentemente pretende dar una imagen de mayor apertura que el anterior, al incorporar un mayor número

de productos; sin embargo, con un ligero examen se puede verificar que algunos productos exportados por América Latina bajo el anterior sistema han sido eliminados; asimismo se encuentra que la comercialización de productos estratégicos, ha tropezado con mayores dificultades, como es el caso del vestuario y calzado que puede considerarse de especial interés para El Salvador; como si esto fuera poco, también otros productos de tecnología más avanzada son objeto de restricciones, afectando a los países más grandes y de mayor desarrollo relativo en América Latina.

La explicación de este retroceso puede encontrarse en las condiciones prevalecientes en 1984 que crean una atmósfera de creciente proteccionismo de los países industrializados y de negociaciones comerciales internacionales con resultados desalentadores para los países del Tercer Mundo. Es así como en el nuevo SGP las normas de selectividad y de gradualidad no sólo son mantenidas, sino acentuadas para mayor desaliento de América Latina, cuyas exportaciones estaban bajando a causa del derrumbe de los precios de sus productos básicos.

2. LA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES DE 1986.

Las referencias a la Ley de 1974 reflejan claramente el escaso efecto positivo, para los beneficiarios del Tercer Mundo, de las estrategias exportadoras impulsadas desde y por gracia de los países industrializados.

Podría aducirse que la Ley de 1986, a diferencia de la del 74, no se sustenta en un esquema general como el SGP, sino en un proyecto propio para Centroamérica y con mayor dedicatoria para El Salvador, lo cual estaría asegurando el éxito del modelo y de la Ley que lo pone en marcha. Esto es, justamente lo que trata

remos de dilucidar en este apartado, omitiendo de momento todas las condiciones sobre la ilegitimidad de un proyecto en cuya concepción el pueblo salvadoreño no ha tenido ninguna participación.

La Ley de Fomento de Exportaciones viene a ser la expresión jurídico-económica de la ingerencia de los Estados Unidos que comienza a profundizarse a partir de 1979, y que en el área económica va configurando un modelo económico dentro del contexto de un proyecto global para Centroamérica y, en menor medida, para América Latina. Como fuentes y como referentes del proyecto global podemos citar las diferentes propuestas económicas que a partir de 1980 ha venido proponiendo la administración norteamericana para la región. En primer lugar, el Documento de Santa Fe, elaborado en 1980, contiene una propuesta económica que fue concebida para América Latina, pero que sirvió de base para propuestas posteriores dirigidas específicamente para la Cuenca del Caribe y Centroamérica; en segundo término está la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, muy conocida por las siglas CBI (The Caribbean Basin Initiative) y que se convirtió en Ley en agosto de 1983; en tercer lugar se cuenta la propuesta económica de la Comisión Nacional Bipartidista, más conocida como Informe Kissinger. En el frente interno, el modelo exportador colma las aspiraciones de un sector importante de la burguesía salvadoreña; y por lo que hace al partido Demócrata Cristiano, este ha venido modulando su ideología a partir de la versión latinoamericana del "comunitarismo" para desembocar en la versión de la "economía social de mercado" que le permite una convergencia, tanto con el proyecto de los Estados Unidos, como con el sector "progresista" de la oligarquía salvadoreña que impulsa desde dentro el Nuevo Modelo ^{1/} de crecimiento por exportaciones.

En lo que sigue, sólo haremos las referencias obligadas al modelo global,

para focalizar la atención en el contenido de la Ley, en sus implicaciones y en sus posibles resultados.

El enunciado de los considerandos de la Ley reproducen con fidelidad los objetivos formales del modelo norteamericano; en efecto, el considerando I que se refiere a la solución de los problemas de empleo y de las condiciones de vida de la población, es consistente con los postulados de la política económica externa norteamericana. En la CBI se vincula la absorción de la fuerza de trabajo con el mantenimiento del sector agrícola tradicional, el cual garantizaría la producción de alimentos, pero el mismo documento revela que el objetivo último es el de evitar la migración hacia los Estados Unidos de aquella mano de obra que el nuevo sector exportador no podrá absorber por los inevitables estrechos límites del modelo. El informe Kissinger, por su parte plantea expresamente su preferencia por la pequeña empresa para solventar los problemas de desempleo, recomendando todo tipo de incentivos, al grado de considerar necesario la eliminación de las políticas de "comida barata" porque desincentiva a los productores de alimentos básicos; poco importa que esta orientación entre en contradicción con los objetivos de mejorar las condiciones de vida.

Los considerandos II y III expresan los objetivos esenciales de fomentar la exportación de productos industriales manufacturados, semi-facturados, agroindustriales, artesanales y agropecuarios no tradicionales; como para dejar la impresión del interés del legislador por los problemas de empleo se señala la casualidad entre fomento de exportaciones y "creación de nuevas fuentes de trabajo", pero en realidad lo que interesa es la

^{1/} FUSADES, "UN NUEVO MODELO ECONOMICO PARA EL SALVADOR".

aceptación de la estrategia del aprovechamiento de las "ventajas comparativas naturales" consistente en una abundante y barata mano de obra. Curiosamente el - considerando III, al señalar la idoneidad de las exportaciones para generar divisas, destaca el destino de éstas, únicamente para la reactivación económica, omitiendo toda referencia al modelo como estrategia de desarrollo a largo plazo.

La CBI, congruente con otros objetivos, postula el mantenimiento y reforzamiento del sector externo como eje de -- acumulación, reforzando con el desarrollo de un sector industrial de exportación, pero con un rol complementario al sector tradicional de exportación.

El informe Kissinger es semejante a la CBI en cuanto la propuesta fundamental del fomento de las exportaciones; para el corto plazo una revitalización de las exportaciones tradicionales, y para el mediano plazo, el desarrollo de un importante sector industrial exportador de bienes de tecnología media y baja. Una diferencia fundamental digna de señalar es que en tanto la CBI contempla una -- asistencia económica de solo US\$350 millones, el informe Kissinger recomienda US\$8,000 millones para la Cuenca durante el período 1985-1989; esta diferencia es consecuencia de una divergencia en cuanto al papel que se asigna al ahorro interno y a la ayuda externa y en cuanto a la percepción de la profundidad de la -- crisis de la región y de las posibilidades de salir de ella. La posición del Informe Kissinger se pone de manifiesto al recomendar la incorporación de USA en el BCIE y la creación de la Central América Development Organization CADO, dirigida por un norteamericano y con la función -- de promover y controlar el logro de los objetivos económicos, políticos y sociales de los Estados Unidos.

El IV considerando que plantea la -- necesidad de actualización de la Ley de

1974 tiene sentido, no tanto por el reconocimiento, del legislador salvadoreño, de una inadecuada competitividad en el -- mercado internacional, sino para adecuar se al modelo norteamericano como única -- opción del gobierno para la reactivación de la economía salvadoreña.

El art. 1 al delimitar el objeto de la Ley enumera los productos que recibirán los beneficios de los incentivos: -- productos industriales, manufacturados, semi-manufacturados, agroindustriales, -- artesanales, agropecuarios no tradicionales y servicios; el tercer inciso del -- art. hace extensivos los beneficios a -- los productos agropecuarios tradicionales semielaborados, siempre que contengan como mínimo un treinta por ciento de valor agregado nacional. Llama la atención la fijación de un límite tan bajo, o al menos, inferior al 35% establecido por la CBI; posiblemente se quiera aprovechar la excepción de que "hasta un 15% de este requisito del 35% puede ser satisfecho con materiales de Estados Unidos". 1/

El Capítulo 2 del Registro de Exportadores, se hace cargo de presentar -- todas las posibilidades para que cualquier persona natural o jurídica nacional o extranjera se convierta en exportador, en virtud de la inscripción en el -- Registro creado por la misma Ley. Para lograr la inscripción bastará con solicitar por medio de un formulario que será -- tramitado por el MICE* en un plazo de -- quince días, al cabo de los cuales el interesado recibirá una credencial que lo -- acreditará como exportador y como sujeto de los diversos incentivos. Semejante -- generosidad es contradictoria con las exigencias normativas de eficiencia para -- aprovechar las ventajas comparativas; --

1/ United States Information Agency, -- "Política de Estados Unidos en Centroamérica", 1983, p. 2.

* Ministerio de Comercio Exterior.

bastaría p.e. que una empresa cualquiera manifieste su deseo de abrir un departamento o división de exportaciones para poder tener acceso a los beneficios, sin que se tenga previamente una idea de los efectos reales, puesto que se ha eliminado la exigencia de presentación de proyectos de factibilidad que permitan una evaluación de los resultados económicos y sociales. Ciertamente es que, normalmente, los proyectos no se cumplen, pero ello se ha debido a la incapacidad de las instituciones para la supervisión o a la complicidad de las mismas en los fraudes de todo tipo.

Los Capítulos III, IV, V, VI, VII y VIII definen los sujetos o tipos de empresas exportadoras y delimitan los incentivos para cada caso en forma decreciente según los méritos exportadores.

Las empresas que exporten en forma directa la totalidad de su producción de artículos no tradicionales fuera del Mercado Común Centroamericano (Cap. III, art. 8) gozarán de todos los incentivos fiscales: exención total de impuestos que gravan todo tipo de importaciones que puedan imputarse como necesarias para la fabricación de los productos a exportarse; exención total del impuesto sobre la renta y sobre el activo o el patrimonio por un período de diez años y aplicable tanto a la sociedad como a los socios. En forma semejante, las empresas que exportan directamente del 25% en adelante de su producción de artículos no tradicionales, fuera del MCCA (Capítulo IV), gozarán de los mismos incentivos que las empresas del 1er. tipo con la limitación temporal para la exención de impuestos a las importaciones, por un período de diez años prorrogables hasta por igual plazo; otra limitación se refiere a la delimitación de las utilidades netas provenientes de las exportaciones, para efectos de la exención del impuesto sobre la renta. A propósito, es interesante observar que en el caso de la exención de impuestos a las importa-

ciones no se establece ninguna limitación, dando lugar a que una proporción de dichas importaciones no sean necesarias o incorporadas en el porcentaje de la producción que sea exportada.

También las empresas que exporten directamente menos del veinticinco por ciento, tendrán derecho a recibir por tales exportaciones un certificado de descuento tributario, los cuales podrán ser utilizados para descontar su valor del pago de impuestos fiscales.

Las empresas dedicadas al ensamble o maquila para exportaciones mediante contrato con una persona domiciliada en el exterior (Cap. V) tendrán derecho a los mismos beneficios que las empresas del segundo tipo, con algunas adaptaciones. Como una derivación de este tipo de empresas se contempla la posibilidad de que éstas puedan subcontratar a terceras personas, para ejecutar fuera de la Zona Franca o recinto Fiscal, parte de los trabajos necesarios para la terminación del producto final de exportación. En aquellos elementos afectos a la subcontratación y que fueren objeto de impuestos, estarán exentos de los mismos, en idénticas condiciones que el subcontratante. Como la subcontratación es condicionada por los incrementos estacionales u ocasionales de la demanda internacional, es previsible que sea una fuente de inestabilidad en el empleo.

Las empresas que sin ser productoras se dediquen a la comercialización internacional de las diferentes categorías de productos objeto de la Ley, también se beneficiarán de exenciones de impuestos a las importaciones, a la renta y al activo o patrimonio, con las adaptaciones pertinentes. En el art. 20 se considera la posibilidad de que estas empresas exporten artículos originarios de países fuera del MCCA., con lo cual se estaría fomentando la práctica de la re-exportación, convirtiendo al país en un punto de triangulación sin beneficios para la producción ni el empleo.

Cuadro Nº 2 Beneficios Fiscales según tipo de Empresa Exportadora: Ley de Fomento de Exportaciones-1986

Beneficios Fiscales Tipo de Empresa Exportadora	Exención total de los impuestos que gravan la importación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, mobiliario, utensilios y demás enseres que sea necesarios para la producción exportable.	Exención total de impuestos que gravan la importación de materias primas, productos semielaborados, productos intermedios, envases, empaques, muestras y patrones necesarios para la fabricación de productos a exportarse.	Exención total de impuestos que gravan la importación de lubricantes y combustibles necesarios para la actividad productiva, cuando éstos no se produzcan en el país.	Exención total de Impuesto s/la Renta por un periodo de diez años contados a partir del ejercicio anual impositivo en que la empresa inicie su producción, o si ya estuviere produciendo fuera de Zona Franca, desde el ejercicio impositivo en que obtenga la declaratoria de recinto fiscal.	Exención total de impuestos fiscales sobre el activo o el patrimonio de la empresa, por un periodo de diez años, contados en la misma forma del literal anterior.
1 Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, titulares de empresas que produzcan y exporten directamente la totalidad de su producción de artículos no tradicionales fuera del MCCA.	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	en el caso de sociedades se aplicará tanto a la sociedad propietaria como a los socios, respecto a las utilidades provenientes de la actividad favorecida	Se aplicará también a los socios, en el caso de sociedades, por el capital invertido o por la inversión afecta, cuando fuera empresa individual.
2 Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que produzcan y exporten directamente del veinticinco por ciento en adelante de su producción de artículos no tradicionales, fuera del MCCA.	Por un periodo de diez años prorrogable hasta por igual periodo.	Por un periodo de diez años prorrogable hasta por igual plazo	Por un periodo de diez años prorrogable hasta por igual plazo	Únicamente sobre las utilidades netas provenientes de las exportaciones no tradicionales fuera del MCCA.	Idem
3 Personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que exporten directamente menos del 25 % de su producción de artículos no tradicionales, fuera del MCCA.	Tendrán derecho a percibir un Certificado de Descuento Tributario y podrán descontar su valor del pago de impuestos fiscales.				
4 Cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país, que celebre contratos de ensamble o maquila con un contratante domiciliado en el extranjero.	Sin restricciones	Incluye envases, etiquetas y empaques	Por un periodo de diez años prorrogable hasta por igual plazo	Idem	Idem
5 Empresas de Comercialización Internacional que sin ser productoras se dedican a exportar	Idem tipo 2	Idem tipos 2 y 4	Excluido	Únicamente sobre la utilidad neta proveniente de las exportaciones no tradicionales.	
6 Empresas naturales o jurídicas, domiciliadas en el país, que presten servicios al exterior	Exención de impuestos que gravan importaciones necesarias p/exportación de serv.			Respecto de utilidades provenientes de sus operaciones	
7 Personas particulares naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que establezcan o exploten Zonas Francas.	Sin restricciones	No aplicable	No aplicable	Sin restricciones	Sin restricciones

FUENTE: Elaboración del INVE en base a los Capítulos III al VIII de la Ley de Fomento de Exportaciones, Decreto Nº 315 de la Asamblea Legislativa, de fecha 13.03.86

Sin ofrecer una definición de las empresas que presten servicio al exterior, la Ley ofrece exención de impuestos sobre la renta y sobre la importación de aquellos artículos necesarios para la exportación de servicios (Cap.VII)

Finalmente en el Cap. VIII al definir el concepto de Zona Franca, se deja abierta la posibilidad de que estas sean explotadas por particulares, propiciando un sexto tipo de empresas vinculadas a la actividad exportadora con el estímulo de exenciones a los impuestos sobre importaciones, sobre renta y sobre el activo o patrimonio.

Algunos Elementos Evaluativos

En base a la experiencia exportadora y tomando en consideración la situación de la realidad salvadoreña, 1/ podemos hacer, apriorísticamente, un balance de los posibles efectos de la Ley que nos ocupa.

Entre los efectos positivos fundamentales perseguidos se pueden citar: a) incremento de las exportaciones no tradicionales con un consiguiente incremento del ingreso de divisas, el cual podría ser mayor en la medida en que res-ponda la inversión extranjera; b) generación de mayor producción y empleo por las empresas exportadoras y por efecto multiplicador.

Entre los efectos negativos previsibles tendríamos: a) disminución de los ingresos fiscales o sacrificio fiscal derivado de las exenciones o beneficios fiscales; b) posible aumento del gasto

1/ En la Ley no se hace referencia a su vinculación con las políticas de estabilización vigente: Si se ha tomado la decisión de poner en marcha el modelo de Promoción de Exportaciones bajo las circunstancias actuales, implica que se ha optado por un crecimiento con inflación?

público para adecuar la infraestructura, c) aumento del gasto de divisas por las mayores importaciones de bienes de capital, materias primas, insumos y productos semielaborados; d) aumento del gasto de divisas para las remesas de utilidades, regalías, patentes, etc.; e) salida de divisas por repatriación de capital extranjero; f) aceleración del proceso inflacionario, debido a que el incremento de los ingresos y de la demanda no contraría respuesta en la producción para el consumo interno, debido a que el aumento de la producción incentivada sería para la exportación.

En síntesis, es previsible que el sector externo, en vez de fortalecerse, se vuelva más vulnerable como ocurrió en la década de los 60 con el modelo de sustitución de importaciones. De manera semejante, el sector público entraría en un proceso de estrangulamiento, para dar paso al fortalecimiento de la empresa privada, con los consiguientes desequilibrios o déficit fiscales. También las presiones inflacionarias no se harían esperar por la acción de la causación circular de los desequilibrios externos y del sector público y por las orientaciones "liberalistas" propias de la estrategia de fomento de exportaciones.

3. TRASFONDO Y VIABILIDAD DE LA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES - 1986

Al buscar el trasfondo de la Ley de Fomento de Exportaciones vigente, nuevamente, al igual que con la Ley del 74, encontramos dos tipos de causa:

- a) Una interna, la profunda crisis económica social y política que abate a El Salvador y Centroamérica, en general;
- b) Una exógena, la política externa de los Estados Unidos para América Latina, para Centroamérica y el Caribe, y para El Salvador, en especial

Empero, la causa externa, en esta oportunidad, no obedece a las demandas ni a los legítimos intereses de los países involucrados, sino a los intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos. Aunque las dos vertientes son inseparables, es útil la distinción para fines expositivos. Lo que surge primero en El Salvador y en la región, es una crisis generalizada que es la expresión de una crisis estructural ampliamente reconocida por todos. Por tratarse ésta de una situación que cuestionaba y ponía en peligro la dominación de los Estados Unidos, este país comenzó a revisar su política externa en el marco de la estrategia de la neocontención contra el expansionismo soviético. Es así como a las crisis locales se les da la connotación del conflicto este-oeste.

Como ya hemos adelantado, los principios generales del modelo de fomento de exportaciones se encuentran en los documentos básicos que definen el modelo norteamericano para la región. El cuadro adjunto, resume aquellos principios y expresan con elocuencia la esencia y naturaleza de la estrategia.

Viabilidad del Modelo

A partir del contenido de los documentos que venimos analizando, conjugado con la experiencia y la realidad actual se pueden delinear algunas perspectivas de éxito o fracaso del modelo exportador para El Salvador.

CUADRO N°3 RESUMEN DE PROPUESTAS ECONOMICAS EN EL MODELO NORTEAMERICANO PARA CENTROAMERICA

	DOCUMENTO DE STA. FE	INICIATIVA CUENCA DEL CARIBE	INFORME KISSINGER
<u>Fomento de Exportaciones no tradicionales</u>	Desarrollo de Programas de desarrollo rural p/diversificación cultivos comerciales de exportación	Mantenimiento del eje de acumulación en el sector externo mediante desarrollo sector industrial exportador complementario al tradicional.	A corto plazo, reactivación exportaciones tradicionales; a mediano plazo, desarrollo sector industrial exportador de bienes de tecnología media y baja.
<u>Intervencionismo U.S.A.</u>	Mayor vinculación de economías latinoamericanas con USA. Participación activa de USA en los organismos de integración Transferencias tecnológica para mayor control de desarrollo tecnológico e industrial Formación de sindicatos ciles dispuestos a colaborar armoniosamente con el capital	Asignación de \$350 millones de ayuda suplementaria para la región Promoción de establecimiento de gobiernos democraticos estables y amigos de los Estados Unidos	Ayuda económica sustancial para la recuperación. Fomento de inversión norteamericana mediante préstamos, seguros y asistencias técnicas. Incorporación de Estados Unidos en organismos regionales y creación de la CADO para promover y controlar el desarrollo económico, político y social
<u>Orientación neo-liberal</u>	Fomento de empresa privada y eliminación de participación del estado en esfera productiva	Fomento de inversión privada y la eliminación del estado en la esfera productiva	Apoyo a la pequeña empresa altamente creadora de empleo

FUENTE: Elaboración del INVE en base al contenido de los documentos de Referencia.

* Central American Development Organization.

En primer término, algunas circunstancias y algunas reglas del juego darán lugar a que se repitan experiencias ya vividas. En efecto, la limitación en la gama de productos exportables es una -- constante; "algunos productos de cuero, incluido el calzado y atún enlatado quedan excluidos. Los textiles y prendas de vestir continúan sujetos a los reglamentos internacionales vigentes... También existen cuotas sobre las importaciones de azúcar..." 1/ Unida a esta limitación de productos que serían determinantes para El Salvador, se considera la limitación en la apertura de otros mercados como el de la CEE, al respecto la misma Comisión Kissinger reconoció que "Las políticas de promoción de exportaciones de Centroamérica terminarán en nada si el resto del mundo no abre sus mercados..."

Un segundo aspecto que también limita las posibilidades de las exportaciones no tradicionales reside en la limitación de una tecnología media y baja para el sector industrial exportador. Con la excusa de la solución del problema del desempleo, la Comisión Kissinger concentra su apoyo en la pequeña empresa y recomienda evitar el desarrollo "excesivo" del sector moderno intensivo en el uso de capital. Esta limitación, y la anterior, tienden a acentuarse a medida que la crisis del capitalismo se prolonga y se profundiza. Los crecientes desequilibrios macroeconómicos de los países de la OCDE han conducido a la exacerbación de las fricciones comerciales y, en consecuencia, a incrementar las políticas proteccionistas y los subsidios a las exportaciones de los centros.

En este contexto, las expectativas de un redespliegue industrial se desvanecen y por el contrario, las actividades que utilizan tecnología obsoleta se niegan a desaparecer del escenario de los centros industriales.

1/ United States Information Agency, Op. Cit.

Lógicamente, si el redespliegue industrial no ocurre, las expectativas que ha venido alimentando se trocarán en más desilusiones. Una de las expectativas -- más importantes y que constituye el centro de interés de la Ley de Fomento de Exportaciones-86, es la llegada masiva de la inversión extranjera. En el caso de El Salvador, a la reticencia asociada con el abandono de la estrategia del redespliegue, hay que agregar la negativa a asumir riesgos en un país con un conflicto político-militar, que está muy lejos de ofrecer el clima político que las empresas transnacionales requieren, no importa la generosidad de los incentivos fiscales, las altas tasas de ganancia, ni la oferta de seguros garantizados por el gobierno norteamericano.

En un tercer plano habría que señalar la contradicción de la estrategia en relación con el rol del estado, mientras por un lado, el informe Kissinger propugna por un crecimiento económico en conjunción con una modernización social y política, la cual tendría que ser conducida por el estado; por otra parte se -- considera de esencial importancia la eliminación del estado como empresario, como promotor y como benefactor.

Finalmente, creemos que la viabilidad del modelo de fomento de exportaciones se vería muy comprometida al agudizarse una contradicción fundamental: el modelo exige la disminución del salario real para poder aprovechar la ventaja -- comparativa natural de la abundancia de mano de obra para poder competir en precios en el mercado internacional; la respuesta de los trabajadores es la consolidación de sus organizaciones gremiales y un incremento de las luchas reivindicativas; ante esta realidad al gobierno no le queda otra alternativa que la represión, ya que su función quedará reducida a la de salvaguardar a la empresa privada. De esta manera, el modelo asume las características de un modelo neoliberal represivo, similar al que ha venido prevaleciendo antes de la coyuntura actual.

