

Guatemala, junio 2016

No. 06

El sesgo empresarial del Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte y algunas alternativas

Jorge Murga Armas¹

Introducción

No son pocos, en realidad, los planes y proyectos de desarrollo económico concebidos por los Estados Unidos para Guatemala. Si contamos a partir de la intervención de 1954, veremos ciertamente que fue bajo la tutela del gobierno norteamericano que la administración de Castillo Armas creó, entre otras instituciones, el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE)² encargado de implementar los Planes quinquenales de desarrollo económico 1955-1960, 1961-1964 y 1965-1969, y luego otra serie de Planes nacionales de desarrollo que comprendieron

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

² Creado según decreto número 132 promulgado por Carlos Castillo Armas el 1 de noviembre de 1954.

los períodos 1971-1975, 1975-1979 y 1979-1982. Este último, por otra parte, integraba el Plan de acción social (PASO), el Plan de desarrollo integral de la Franja Transversal del Norte (FTN) y Planes de desarrollo regionales (Altiplano Norte/Central, Occidente/Altiplano, Baja Verapaz y Petén).

Así, pasando por los planes y proyectos de la “Alianza para el Progreso” establecida por los Estados Unidos como paliativo a la pobreza de algunos países de América Latina en el contexto de la guerra fría, en épocas más recientes se llega a asumir como directrices de gobierno los mandatos del Consenso de Washington, los del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, los planes y proyectos del Plan Puebla Panamá (PPP) y, recientemente, las “ordenanzas” del Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte.³

Pero, ¿qué plantea este último plan?

Los principales planteamientos del Plan

El plan de la “Alianza para la Prosperidad” parte de una constatación: las condiciones de exclusión generadas por las estructuras económicas extremadamente injustas de Guatemala, Honduras y El Salvador, así como la violencia extrema que subyuga a esta región centroamericana, han llevado a un porcentaje cada vez más importante de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños a migrar hacia los Estados Unidos. Esta situación se vuelve aún más compleja, cuando se comprueba que los tres países que

³ El documento del Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte fue elaborado por el BID en septiembre de 2014. Fue presentado durante la reunión entre los presidentes de los Estados Unidos de América, Barack Obama, y de Guatemala, El Salvador y Honduras, Otto Pérez Molina, Salvador Sánchez Cerén y Juan Orlando Hernández, respectivamente, en Washington DC, en noviembre de 2014.

conforman el Triángulo Norte ocupan las primeras posiciones en las clasificaciones internacionales de riesgo de desastres asociados a fenómenos naturales y al cambio climático.⁴

Un ambiente desolador afecta por tanto a la región. Sin un Estado que funcione a la altura de las necesidades de sus habitantes, sin una clase empresarial consciente que tribute según su riqueza, no se puede sino esperar que la pobreza, la migración y las “actividades ilícitas” sigan en aumento.

De suerte que el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte establece cuatro líneas estratégicas con sus respectivas acciones:

1. Dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas
 - a) Promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones;
 - b) Reducción de costos de energía y confiabilidad del servicio eléctrico;
 - c) Modernizar y expandir infraestructura y corredores logísticos;
 - d) Gestión coordinada de fronteras;
 - e) Facilitación del comercio internacional.
2. Desarrollar oportunidades para nuestro capital humano
 - a) Estrechar el vínculo entre la oferta laboral y la demanda de las empresas;
 - b) Acumulación de capital humano.

⁴ Véase el interesante análisis de la realidad económica y social de los tres países centroamericanos en el primer capítulo del Plan de la alianza para la prosperidad, titulado: “Situación de los países del Triángulo Norte y sus principales desafíos al desarrollo.”

3. Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia
 - a) Reforzar programas de prevención de la violencia;
 - b) Fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana;
 - c) Modernizar el sistema de justicia.

4. Fortalecer instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado
 - a) Fortalecer la capacidad financiera del Estado;
 - b) Aumentar la transparencia.

Como vemos, para lograr el desarrollo del sector productivo el plan propone trabajar en una política activa de atracción de la inversión privada y promoción de sectores y áreas estratégicas. Igualmente, para potenciar la competitividad y fomentar la atracción de inversión plantea atender los problemas relacionados al costo y la calidad del servicio eléctrico que permita reducir los costos de producción de manera que las empresas puedan competir en mejores términos en los mercados internacionales.

En suma, las principales acciones concernientes al sector productivo se concentrarán en la promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones; reducción de costos de energía y confiabilidad del servicio eléctrico; modernización y expansión de infraestructura y corredores logísticos; gestión coordinada de fronteras y facilitación del comercio internacional.

Estamos, pues, de cara a un plan que busca profundizar los principales proyectos del Plan Puebla Panamá: facilitación del intercambio comercial, integración vial, interconexión energética e integración de los servicios de telecomunicaciones.⁵

⁵ Véase: Jorge Murga Armas, *Guatemala en el Plan Puebla Panamá. Las tramas de este modelo de integración regional*, Revista Economía, No. 169, julio-septiembre 2006, IIES-USAC, Guatemala, pp. 51-81.

Pero el Plan de la alianza para la prosperidad también plantea otras acciones: estrechar el vínculo entre la oferta laboral y la demanda de las empresas; y la acumulación de capital humano; son las concernientes a la línea estratégica relacionada con el desarrollo de oportunidades para el capital humano. Reforzar programas de prevención de la violencia; fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana; y modernizar el sistema de justicia; corresponden a la línea estratégica que propone mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia. Fortalecer la capacidad financiera del Estado y aumentar la transparencia, son las acciones relativas a la línea estratégica que busca fortalecer instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado.

Por otra parte, la sección final del Plan señala cuatro elementos fundamentales para su ejecución. 1) Focalización territorial y coordinación regional; 2) Financiamiento del Plan; 3) Esquema de ejecución; 4) Esquema de evaluación y seguimiento. Así es como en esta sección se impulsa un enfoque territorial con una coordinación regional; se da prioridad al tema de la planificación fiscal de mediano plazo; se establecen esquemas de participación público-privada, se plantea la búsqueda de cooperación en forma de donación, financiamiento y reducción de deuda; se incluye el tema de la transparencia y se expresa además la necesidad de establecer metas medibles y verificables.

Los límites del Plan

Pero la elaboración de los lineamientos del plan, hay que decirlo, careció desde el principio de legitimidad. En efecto, a pesar de que la dimensión de los desafíos de desarrollo del plan afectan a todos los sectores socioeconómicos de la región, el

Banco Interamericano de Desarrollo, en tanto secretario técnico de dicha iniciativa, “no realizó convocatoria pública alguna a las organizaciones de la sociedad civil para participar y contribuir a la elaboración de los lineamientos, y se limitó a consultarlos con los gobiernos y los empresarios de la región, en un proceso cerrado y opaco”.⁶

El Plan, en efecto, se inclinó desde su nacimiento hacia las agendas de los sectores privados empresariales que de ejecutarse afectarán a los ya débiles sistemas fiscales de la región. Especialmente alarmantes son los lineamientos siguientes:

- 2.7 Relativo a una política activa de atracción de inversión privada y promoción de sectores y áreas estratégicas;
- 2.8 Concerniente a la reducción de costos de las empresas, particularmente en el sector eléctrico;
- 2.9 Referente a la focalización de las políticas de promoción en áreas geográficas específicas y sectores estratégicos como el textil, agroindustrial, industria ligera (que incluye la maquila) y turismo y;
- 2.10 Que tiene que ver con la creación de zonas económicas especiales que propone el privilegio de tratamientos diferenciados a inversiones nuevas a las cuales el Estado tendría que proveer la infraestructura y servicios públicos necesarios para dinamizar la actividad económica.

Ahora bien, esta amplia y extensa agenda de intereses empresariales privados contrasta grandemente con las carencias

⁶ ICEFI, *Posición ante el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte*, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Centroamérica, marzo, 2015.

del plan en lo concerniente a los trabajadores. Fundamentalmente, no se proponen medidas para alcanzar estándares que aseguren el acceso a trabajo decente, con remuneración justa, cobertura y seguridad social; ni se incluye, por otra parte, la participación de estos y otros sectores de la sociedad civil organizada en la discusión del plan.

En Guatemala, por ejemplo, preocupan enormemente las reuniones y presentaciones exclusivas de representantes del gobierno con el sector privado, las cuales “parecen más orientadas a alinear el Plan a los intereses empresariales”,⁷ que a la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales que afectan a un alto porcentaje de habitantes de la región.

Algo similar sucede en Honduras y El Salvador. Aquí, ciertamente, las organizaciones empresariales han sido las favoritas por los gobiernos, lo cual se ha traducido en la exclusión de las organizaciones de la sociedad civil. A tal extremo que en el caso hondureño, la participación no gubernamental del Primer Encuentro para el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte, realizado el 26 de febrero de 2015 en el puerto de Tela, fue circunscrita a las organizaciones empresariales de la región.

Ciertas organizaciones de la sociedad civil, no obstante, han presentado propuestas técnicas alternativas a las del Plan.

La propuesta de ICEFI

Si nos atenemos a lo planteado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, El Salvador, Guatemala y Honduras pueden ser países prósperos y democráticos si el Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte, en lugar de

⁷ *Ibid.*

mantener su inclinación al sector empresarial, enarbola un acuerdo político susceptible de impulsar una agenda para el desarrollo y la consolidación democrática que tome en cuenta esfuerzos para el crecimiento económico sostenible, la construcción de la igualdad y una mayor efectividad del sector público. Esto implicaría lo siguiente:

1. Crecimiento económico sostenible
 - a) Transformación productiva y desarrollo rural;
 - b) Integración regional;
 - c) Sintonización de la política monetaria con las necesidades del crecimiento económico y la política fiscal;
 - d) Aprovechar mejor el mercado doméstico;
 - e) Desarrollar un modelo de protección social.
2. Construcción de la igualdad
 - a) Generación de bienes públicos con carácter universal;
 - b) Desarrollo de un modelo de protección social progresivo y sostenible;
 - c) Emancipación de la mujer.
3. Efectividad del sector público
 - a) Políticas públicas efectivas;
 - b) Transparencia fiscal;
 - c) Rendición de cuentas;
 - d) Fortalecimiento del sistema político.

Como le correspondía, ICEFI plantea además la necesidad de acuerdos fiscales que apunten hacia la justicia y la equidad, y que a la vez permitan finanzas públicas sostenibles y suficientes. Cuatro

esferas, según ellos, son necesarias para lograr esos acuerdos. Sobre el ingreso, el fortalecimiento de las administraciones tributarias y la construcción de sistemas tributarios más progresivos. Por el lado del gasto público, la evaluación de lo que se ejecuta por medio de las políticas públicas, la sostenibilidad y suficiencia fiscal y, claro está, la transparencia, la rendición de cuentas y la educación fiscal a la ciudadanía.

Los planteamientos de ICEFI, lo vemos, no ven en la dinamización del sector productivo dominante la fórmula mágica del desarrollo de la región. En sentido más bien contrario a lo planteado por el Plan, esta institución centroamericana plantea la necesidad de impulsar una transformación productiva que conlleve el desarrollo rural. Más que consolidar un modelo económico que hasta la fecha ha demostrado ser concentrador de riqueza y generador de pobreza, su propuesta técnica va en la línea de trabajar por un crecimiento económico sostenible que desemboque, a la vez, en la construcción de la igualdad social y la efectividad del sector público.

Conclusión

Vemos que si los diversos planes de desarrollo económico impulsados por los Estados Unidos para la región no han generado los resultados sociales esperados, es porque sus intenciones han sido siempre netamente empresariales. Vemos igualmente que si la región expulsa cada vez más habitantes hacia los Estados Unidos, es porque las estructuras económicas y sociales injustas han favorecido históricamente a una reducida clase social que concentra la riqueza en desmedro de la mayoría de la población.

Si los Estados Unidos quieren ahora detener la migración de guatemaltecos, salvadoreños y hondureños que en los últimos años se ha vuelto alarmante, y si ellos quieren realmente ayudar al desarrollo de estas tres naciones centroamericanas, es en la dirección de un modelo más social y más humano que se debe trabajar. Solo eliminando las injusticias económicas y sociales que hacen de esta región centroamericana una de las más pobres y violentas del mundo, según nosotros, se pueden lograr naciones más prósperas cuyos habitantes no necesiten emprender ese largo y peligroso camino que los lleva hacia el Norte.

Impreso en Taller del IIES
150 Ejemplares
Guatemala, junio 2016

DIAGRAMACIÓN:

Licda. Loida Iris Herrera Girón