

# NOTAS AL PROYECTO DE LA SIECA\*

El documento se divide en cinco capítulos y ofrece además doce anexos en los cuales se desarrollan los aspectos que los tecnócratas consideran de vital importancia para el éxito del proyecto en la década 1970-1980.

## 1. Tres tesis centrales

Nos parece que, haciendo abstracción de las múltiples propuestas, en lo medular el trabajo expone tres tesis centrales. Ellas implican en cierta forma una modificación teórica con relación a los postulados expuestos en los tratados que dieron origen al llamado "Mercado Común".

Las tesis pueden enunciarse en la siguiente forma:

**1ª tesis.** La interdependencia económica de la región se ha fortalecido a tal extremo en diez años que "los términos 'integración' y 'desarrollo' se han convertido en conceptos inseparables". Esta es la base que permite a la SIECA introducir un nuevo término "Desarrollo Integrado".

Para llegar a esta conclusión parten los tecnócratas de una comparación. Primero analizan los crecimientos económicos en los periodos 1950-1961 (cuando no había integración) y 1961-68; luego comparan cómo hubiera crecido la región en el período 1961-1968 en el caso de que no se hubiera iniciado el proceso integracionista. En otras palabras miden los "crecimientos reales e hipotéticos del PIB con o sin integración económica" en el mencionado período y concluyen que el MCC "permitió a la región en conjunto crecer a una tasa mayor en aproximadamente uno y medio por ciento anual a la que hubiera crecido de no existir la integración".

Sobre esta base expone la SIECA su tesis fundamental: "interrelación entre integración y desarrollo". Una estrategia que postule desarrollos nacionales es poco viable, de tal manera que no es recomendable el retorno a las perspectivas de desarrollo anteriores al inicio del proceso integracionista.

En este particular aspecto SIECA vuelve a concepciones totalmente superadas al identificar Desarrollo con Crecimiento Económico. Esta identificación debe subrayarse, porque ésta es la base que permite al tecnócrata construir el edificio de sus propuestas. Sin esta conclusión el proyecto de integración centroamericana no se legitima y habría que ir a buscar las bases de su legitimidad a otra parte: formación de centros de poder transnacionales vía pactos militares, por ejemplo. La identificación  $I = D$ ,  $D = Ce$  (Integración igual Desarrollo, Desarrollo igual Crecimiento económico) y el optimismo consecuente aparecen ambiguos cuando no se establece con precisión para cada uno de los países si ese crecimiento provino del proceso integracionista en sí, de un cambio en las condiciones del mercado de los productos tradicionales de exportación, de otras condicionantes del mercado mundial o de cualquier otro factor.

\* Reproducido de Estudios Sociales, N° 9 (Mayo, 1973), Guatemala.

A partir de la identificación señalada no es extraño entonces que el tecnócrata sitúe el grueso de sus propuestas en soluciones ligadas al proceso mismo tal cual éste se ha constituido en orden a su "perfeccionamiento" y "reestructuración" y no formule su crítica, revisión y propuestas sobre conceptos, mecanismos y objetivos diferentes.

**2ª tesis:** Los intereses regionales deben prevalecer sobre los intereses nacionales. La fidelidad a este principio se logra a través de la coordinación a nivel regional por medio de la planificación y por medio de organismos técnicos con facultades regionales de carácter ejecutivo y de coordinación administrativa al más alto nivel.

La planificación coordinada es el instrumento que la SIECA propone para superar los "escollos", que el proceso encontró en su desarrollo. Si se planifica, el éxito está casi garantizado; el plan es el "hágase la luz". Pero, ¿cuál tipo de plan, qué modelo de racionalización se quiere? El documento en este particular es explícito: no se trata de una "regimentación económica", se trata de una "orientación común del desarrollo" entre el Estado y "todas las fuerzas vivas de la producción".

Los tecnócratas sugieren una planificación que respete el juego de las fuerzas del mercado y que con ellas oriente el crecimiento económico, en consecuencia, por una planificación al servicio de aquellas fuerzas, cuyos intereses tengan mayor peso político en el Estado y en las decisiones de gobierno. En realidad aun cuando en las discusiones del Modus Operandi o en otras de similar naturaleza se perciben diferencias entre los que optan por cierto grado de planificación y los que la rechazan, en el fondo los intereses coinciden. Se trata simplemente de aclarar qué tipo de marco institucional posibilita al máximo el éxito del proyecto. Frente a la disparidad de opiniones e igualdad de fuerzas se transa en una planificación indicativa. Los 'técnicos' olvidan, con conciencia de ello, de que ése es el tipo de planificación que hasta el momento ha operado en cada uno de los países centroamericanos y de que en esa forma el Estado y sus nuevos instrumentos administrativos sólo tiende a constituir una forma refinada de viabilizar los proyectos económicos de las burguesías 'gerenciales' locales y, sobre todo, de las empresas multinacionales (monopolios).

El carácter ideológico de la propuesta (planificación coordinada) nos parece en consecuencia completamente claro: la propuesta ignora que las rivalidades y fricciones de todo tipo que el proceso ha generado o contribuido a generar entre las clases dominantes de un país con respecto del otro o de los otros (defensa de los intereses nacionales) y entre aquéllas y las clases explotadas no es superable a través de planes indicativos, a menos que los "escollos" a que se refiere el tecnócrata sean simples dificultades administrativas o jurídicas del proceso, en cuyo caso la presente crítica no es válida, como no sería entonces válida la tesis que se comenta.

Con la propuesta de una "Comisión Permanente" (al estilo de la Comunidad Económica Europea) y de las otras estructuras administrativas garantes del proceso parece que los tecnócratas expresan sus intereses de "clase media" en su sector burocrático al postular la necesidad de un aparato administrativo que les permitirá la adquisición de prestigio y eventualmente el centro de confluencia de múltiples estrategias e intereses internos y regionales, la sensación de que dirigen el proceso resguardando los intereses del área y de ser los únicos poseedores de los "secretos técnicos" de los instrumentos de integración. La sensación de que poseen poder.

**3ª tesis:** El rol del Estado debe modificarse. De un Estado no-intervencionista debe pasarse a un Estado gestor y promotor del desarrollo económico-social.

El papel atribuido al Estado en los primeros instrumentos de integración ponía énfasis no solo en el amplio margen de actuación que éste debía garantizar a las inversiones industriales y a los productos comercializables, sino asimismo en el hecho de que el Estado, como creador de "condiciones de invernadero", debía asumir un carácter protector de dichos eventos económicos. En la propuesta actual se sostienen de nuevo esos puntos de vista, pero se atribuye al Estado, paradójicamente, la función de promover el desarrollo social y político.

Todo el contenido del capítulo IV "Una estrategia de desarrollo integrado para la próxima década" y del capítulo V "Lineamientos de un plan de acción", se refieren a las medidas que el Estado debe asumir. El desarrollo social se desea alcanzar por medio de políticas de distribución del ingreso, a través de la organización social (el Estado como creador de grupos de presión) y por medio de políticas comunes con respecto al mundo exterior.

No se explica con precisión en el texto del proyecto cómo pueden ser compatibles la liberación del comercio a partir de las estructuras productivas de cada formación social, el creciente endeudamiento externo, que se propone, y las medidas proteccionistas para las nuevas inversiones con las divergencias de intereses "nacionales"; ni cómo dichos mecanismos generarán una mejor distribución del ingreso, tales como la reducción de la regresividad de los impuestos, el "reacondicionamiento de la estructura agraria" a través de pequeñas y medianas propiedades agrícolas, la creación de fuentes de trabajo, etc., etc. No cabe duda que estas políticas redistributivas dependen más de la voluntad de las instancias políticas (centro de poder) de cada país que de los "procesos económicos" vinculados al Mercado Común Centroamericano: liberación del comercio, sustitución de importaciones, etc. De allí que hacer este tipo de proposiciones conociendo las motivaciones políticas y el comportamiento económico de los bloques en el poder nos parece un signo de esperanza ingenua.

## **2. Intereses de los tecnócratas.**

En otro orden de ideas y al margen de la tesis comentadas, el documento y sus anexos en conjunto antes que un proyecto de medidas que permitan la reformulación del Mercado Común Centroamericano parecen un catálogo de proposiciones que **podrían** tomarse, si **estuvieran dados un conjunto de factores que la SIECA no analiza**. Estos factores son, entre otros, la ausencia de fricciones entre intereses "nacionales", la ausencia de una ideología "desarrollista" de parte de los grupos en el poder y de sus cuadros políticos, la falta de "consenso" y aun de conocimiento de la población centroamericana sobre los "beneficios de la integración", la inexistencia de burguesías empresariales nacionalistas y/o centroamericanistas, que estén dispuestas a correr con autonomía los riesgos de la inversión y la presencia de sectores de los ejércitos todavía conservadores a ultranza sin los conocimientos técnicos que un tal proyecto conlleva y ahora en franco proceso de organización en el área en vista de un proyecto particular. Si la conformación social y las ideologías de las fracciones de clase en el poder no apuntan a corto plazo hacia las medidas propuestas por la SIECA, el discurso de los tecnócratas aparece más bien como un silogismo escolástico cuya última pretensión teórica es demostrar que el proceso debe salvarse a toda costa.

Si esto es así, ¿qué intereses defienden los tecnócratas agrupados en las burocracias internacionales, los organismos de integración centroamericana y particularmente en la SIECA? ¿A qué fuerzas representan o sirven? ¿Son en sí mismos una fuerza social? ¿Qué papel juegan en bloque en el poder? ¿Cuál es su función histórica en la coyuntura actual de la crisis del Mercado Común?

Una respuesta a estas interrogantes implicaría necesariamente un estudio especial que debe emprenderse y que rebasa los límites de estas notas. Sin embargo, nosotros creemos que podemos adelantar algunas conjeturas que pudieran servirnos de marco de discusión del problema: aun cuando el desarrollo de la burocracia y de la tecnocracia, como sector de ella, son formas organizativas que tienen sus "leyes" propias y que podríamos encontrar en otro tipo de sistemas sociales, ambas, burocracia y tecnocracia se encuentran ligadas fundamentalmente al desarrollo capitalista y a ciertas formas de Estado que lo acompañan (Bonapartismo, Fascismo, Estado monopolista, Estado de Bienestar, Estado Empresario, etc.). ¿Qué tipo de Estado tiende a configurarse? ¿Cuál es el Estado que deja de ser? ¿Es que se "desdibujan las formas tradicionales del Estado liberal"? (Torres Rivas-González). Creemos que esto es así y que en ello la tecnocracia está llamada a jugar un papel fundamental en virtud del alto desarrollo tecnológico de la producción moderna: el desarrollo de un proyecto capitalista industrial en Centro América (Industrialización sustitutiva y aumento de la productividad agrícola sin afectar la estructura de tenencia de la tierra) sólo será posible si el Estado y la "iniciativa privada" cuentan con los cuadros burocráticos y técnicos que posibiliten la gestión y administración de las inversiones (extranjeras y nacionales), así como con la concepción, ejecución y control de los planes de desarrollo. Sobre esta base ya desde fines de los años cuarenta y principios del cincuenta el brazo civil del Estado en Centroamérica ha aumentado su tasa de crecimiento a un ritmo superior a toda época anterior. Este crecimiento estatal opera principalmente a través de las llamadas "entidades descentralizadas o autónomas", las cuales nacen allí donde los conflictos sociales amenazan causar crisis (Institutos de transformación agraria, de la vivienda, de fomento, etc.), allí donde el Estado "nacionaliza" antiguas explotaciones extranjeras (ferrocarriles, energía eléctrica, líneas aéreas, etc.) y allí donde la construcción de infraestructura (carreteras, teléfonos, etc.) se hace necesaria para facilitar y agilizar la comunicación con la metrópoli y las zonas donde ésta penetra en el espacio nacional: plantaciones y ciudades. La "modernización" y "reforma administrativa" avanza entonces en una dirección burocrática y técnica acorde con los requerimientos de las necesidades nuevas: industrialización y productividad.

No es casual entonces que desde los años cincuenta comiencen a aparecer en el área a la par de las "entidades autónomas" que surgen, "centros de capacitación administrativa" para los empleados públicos y para el "trabajador de cuello blanco" de los bancos e industrias en emergencia. El ICAP en Costa Rica y el INCAE en Nicaragua representan así los organismos que operan al más alto nivel en la región para la capacitación del futuro "funcionario" y "gerente" respectivamente. Los cuadros administrativos del MCC son en este contexto las expresiones más especializadas en la delimitación de funciones en esta estructura que emerge.

Así el aparato administrativo "supranacional" vinculado al MCC es el único que continúa funcionando en **toda el área** como soporte del proyecto en la crisis actual. Y es él quien actualmente se presenta como el más **centroamericanista** de los centroamericanistas, tratando por todos los me-

dios a su alcance —asesorías técnicas públicas y privadas— de reconstruir y perfeccionar el proyecto integracionista que es la razón de su existencia y que él sabe, es el garante del proyecto capitalista industrial. Solo en esta perspectiva “estructural” pueden entenderse los planteamientos de los tecnócratas a través de la SIECA y desde aquí buscar su papel en la coyuntura. Así la interpretación más ligera del documento que se comenta y de sus anexos nos informan de tres elementos que nos parecen centrales: 1) el éxito de todas las propuestas se hace descansar en la “asesoría técnica”; 2) en casi todas las proporciones se insiste en la necesidad de crear aparato administrativo que posibilite esa asesoría (Institutos, Instituciones, Entidades, etc.) y 3) no se ataca directamente la estructura de poder tradicional fincado fundamentalmente sobre la base de la burguesía “agrario-exportadora” y el capital extranjero.

En el nuevo tipo de Estado que emerge (en su brazo civil) el tecnócrata teórica y estructuralmente más que contribuir a generar en Centro América un centro de poder autónomo al servicio de fuerzas nacionalistas, contribuye, en una simbiosis ideológica y organizativa con las unidades burocráticas del capitalismo mundial, a la penetración institucional de éste. Los niveles más “instruidos” de las capas medias parecen renunciar así a sus aspiraciones políticas de dirigir los procesos nacionales por medio de partidos, y estas colectividades políticas por el contrario —según se desprende inclusive del texto que comentamos— se convierten en fuerzas sin relevancia e instrumentos que entorpecen el proyecto en los organismos legislativos.

### 3. Conclusión

Resumamos. El documento y sus estudios constituyen entonces el intento teórico interdisciplinario más elaborado de la nueva burocracia centroamericana (como prolongación de los organismos burocráticos internacionales) en sus esfuerzos por proponer una alternativa tecnocrática al proyecto capitalista industrial en Centro América. Por alternativa tecnocrática entendemos la concepción que sostiene que las transformaciones sociales, el crecimiento económico y las decisiones políticas pueden ser iniciadas, sostenidas y administradas por un grupo de tecnócratas que se dicen identificados con los intereses de la región en su conjunto, proponen soluciones graduales a problemas inmediatos y necesidades sentidas, y conciben en general los fines, estrategia e instrumentos para implementar dicha alternativa. La propuesta como credo político de los tecnócratas persigue cumplir las siguientes funciones: a) Ofrecer una ideología a los centros de poder político que no la poseen o precisar la de aquéllos que sí la ostentan, como los gobiernos e inversionistas extranjeros, ejércitos nacionales —especialmente en sus sectores en proceso de “modernización”— y ofrecerla a aquellos partidos (desarrollistas o no) que carecen de base popular y de un proyecto histórico propio y b) Propagar entre funcionarios, empresarios e intelectuales la idea de que Centro América se ha desarrollado, se puede y se debe desarrollar únicamente en el contexto de la integración y de que el “objetivo medular” del proceso ha sido y debe ser “crear condiciones que faciliten el bienestar creciente de los centroamericanos”.