

Guatemala: 60 años de historia económica

Guatemala: 60 años de historia económica
(1944-2004)

Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004)

D.R. **Alfredo Guerra-Borges**

© **Alfredo Guerra-Borges**

©

Editora: Isabel Aguilar Umaña

Diseño de portada: Melissa Elizondo

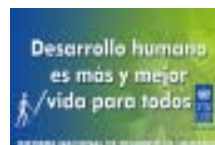
Diseño de interiores: **ARMAR EDITORES**

I.S.B.N. 99922-42-23-01

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier otro medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del *copyright*.

Guatemala: 60 años de historia económica
(1944-2004)

Alfredo Guerra-Borges



Presentación

La Universidad de San Carlos de Guatemala y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo tienen una larga trayectoria de trabajo conjunto. Ésta comprende una gama amplia de temáticas que, a lo largo de los años, ha involucrado a diversas unidades académicas y a profesionales de distintas disciplinas. Una muestra fehaciente de esta sólida alianza de cooperación para el desarrollo es que, desde el año 1998, la USAC ha formado siempre parte de los Consejos que han dirigido y apoyado la elaboración de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano para Guatemala.

El libro que hoy tenemos a bien presentar reúne un doble mérito. El primero, ser un vigoroso y serio trabajo académico sobre la historia económica reciente de Guatemala, liderado, además, por un insigne economista e investigador del país, Alfredo Guerra-Borges. El segundo es que este estudio constituye el primer fruto de una novedosa iniciativa: el Programa de Investigaciones Universitarias en Desarrollo Humano. El PIUDH surge en el año 2004 como respuesta a la petición que hicieran las universidades, por medio de su representación ante el Consejo Asesor de los INDH, al respecto de ampliar su participación sustantiva en la preparación de insumos de conocimiento que alimentaran los contenidos de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano.

Al surgir la necesidad de ahondar en la historia de la economía guatemalteca, con miras a un eventual Informe de Desarrollo Humano que aborde el tema, la USAC se

volcó de inmediato en apoyo a la iniciativa. Ello permitió materializar el interés mostrado por Alfredo Guerra-Borges de invertir el año sabático que le confiere su cargo de investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, liderando un pequeño pero comprometido equipo multidisciplinario de investigadores nacionales que colaboraron en la producción de esta obra. Los largos meses transcurridos en la preparación de la investigación generaron un valioso intercambio intergeneracional de visiones, conocimientos y experiencia, que habrá contribuido, modestamente, a enriquecer las capacidades nacionales de investigación en historia económica.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo desea hacer patente su agradecimiento a la Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial al doctor Luis Alfonso Leal Monterroso (rector 2002-2006), al licenciado Eduardo Antonio Velásquez Carrera, decano de la facultad de ciencias económicas y a las actuales autoridades universitarias, encabezadas por el señor rector, licenciado Carlos Estuardo Gálvez Barrios, por la convicción con la que han venido apoyando la preparación y publicación de este libro. Así también, a los ciudadanos y Gobiernos de Suecia y Noruega quienes, por intermedio del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano, financiaron, junto con la USAC, la realización y publicación de esta investigación.

Beat Rohr

Representante Residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Acerca del PIUDH

Programa de Investigaciones Universitarias en Desarrollo Humano. —PIUDH— surge en 2004 como una respuesta al Consejo Asesor de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano, el cual planteó la necesidad de que las universidades tuvieran cada vez mayor participación en la elaboración de los mismos.

El PIUDH constituyó un primer esfuerzo del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano en esta dirección; aún se encuentra en su etapa piloto. Dos son las iniciativas que, por el momento, lo conforman: la primera —que muestra precisamente la calidad de los aportes que el PIUDH puede hacer—, es el trabajo que hoy se presenta, cuyo investigador principal ha sido el connotado economista guatemalteco Alfredo Guerra-Borges. Cabe indicar que el estudio ha sido elaborado en un esfuerzo emprendido conjuntamente con la Universidad de San Carlos de Guatemala, el cual ha contado con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo —ASDI— y la Real Embajada de Noruega.

La segunda es un ambicioso proyecto de investigación sobre “La construcción social del futuro del sistema de salud para Guatemala” que está actualmente en marcha. En éste participan las universidades de San Carlos de Guatemala, Rafael Landívar y del Valle de Guatemala; también están involucrados el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Oficina Sanitaria Panamericana y el PNUD. El esfuerzo cuenta con el apoyo financiero del *International Development*

Research Center —IDRC— de Canadá. Este proyecto incluye la elaboración de un conjunto de estudios que, basados en la aplicación de una metodología de “construcción de futuros”, aspira a contribuir al debate nacional sobre el sistema de salud que requieren los y las guatemaltecas para las próximas décadas.

Además de la riqueza de conocimiento que cada uno de estos proyectos ha generado ya (y que seguirán proporcionando, seguramente), los procesos impulsados para su realización han legado valiosas lecciones para realimentar el diseño e impulso del Programa, de manera que éste constituya un vehículo para acercar el planteamiento del desarrollo humano a las aulas y a los centros de investigación social del país.

Parte de la misión de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano es contribuir también al fortalecimiento y ampliación de las capacidades nacionales e institucionales para hacer análisis y uso del conocimiento sobre desarrollo humano. Sólo de esta manera será posible que la sociedad se adueñe de manera permanente y sostenible del paradigma, haciendo suyos los valiosos aportes que éste puede hacer para el examen de los problemas de desarrollo y el planteamiento de alternativas para hacer de Guatemala un lugar donde *desarrollo humano* signifique, efectivamente, “más y mejor vida para todos y todas las guatemaltecas”. Esperamos que el PIUDH contribuya a alcanzar este cometido.

Karin Slowing Umaña
Coordinadora

Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo
Humano de Guatemala

Agradecimientos

Mi agradecimiento lo expreso, en primer lugar, al doctor Juan Alberto Fuentes Knight, ex Coordinador del Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano de Guatemala, por su iniciativa de invitarme a escribir este libro y su confianza en que podría llevarlo a cabo durante mi año sabático en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). También agradezco a la doctora Karin Slowing, quien le sucedió en la Coordinación del Programa, por la fina delicadeza del trato que me dispensó, su resuelto apoyo y su cálido estímulo para que, en jornadas agotadoras, pudiera llevar a buen término esta obra.

Agradezco al señor ex Rector de la Universidad de San Carlos, doctor Luis Leal, lo mismo que al Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC, doctor Eduardo Velásquez, por su disposición a colaborar en todo momento con el proyecto. En la ejecución de este libro fue fundamental la asistencia que recibí de la historiadora Leticia González, por lo que deseo singularizar mi agradecimiento. Mi gratitud también por su colaboración a Emilia Quan Staackman, a Rodolfo Kepfer, quien durante un período brindó su colaboración al proyecto; a Edgar Balsells y a Justo Ugarte por su valiosa colaboración en aspectos financieros, a Carlos Martínez por sus atinados comentarios y, finalmente, a Edelberto Torres Rivas, viejo amigo e interlocutor en el desciframiento de sueños compartidos, por su apoyo con material bibliográfico y su estímulo en los ratos de desánimo.

Por último, mi agradecimiento a todas y todos los colaboradores del Programa, por el ambiente de mil maneras afectuoso con que fui acogido en todo momento.

Prólogo

Este libro se inserta dentro del proceso de profunda reflexión y rigurosa sistematización sobre la historia económica de Guatemala que ha llevado a cabo Alfredo Guerra-Borges desde hace muchos años. Representa la continuación de su libro *Guatemala, el largo camino a la modernidad (Su trayectoria, primera etapa, 1871-1944)* y complementa el amplio abanico de publicaciones que ya ha realizado, las cuales no se limitan a la historia guatemalteca, sino que se extienden a temas como los de la industrialización y la integración latinoamericana.

Como en otras obras de Guerra-Borges, el libro se caracteriza por la fuerza con que expresa sus conclusiones, por la claridad con que explica sus argumentos, por la referencia a fuentes nacionales e internacionales clave, por el uso y no el abuso de las estadísticas, y por el estilo ameno y claro con que está escrito. Esto último merece destacarse, especialmente ante las dificultades que encuentran para expresarse tantos técnicos o profesionales, lo cual incluso hace sospechar que se refugian en abigarrados discursos para disfrazar su ignorancia o presumir sus especializados conocimientos. Guerra-Borges es lo contrario: con un estilo contundente y preciso deja claras sus posiciones, sin caer ni en un abigarrado o aséptico lenguaje técnico, ni en el discurso panfletario basado en consignas.

Este libro se distingue de otras obras de Guerra-Borges porque constituye una “historia vivida”, una historia paralela a la propia vida del autor, en la cual ha incidido de diferentes maneras. Es una historia que se nutre, además, de por lo menos tres ricas facetas personales de Alfredo Guerra-Borges: el joven político revolucionario plenamente identificado con la Revolución del ‘44, el economista que apoyó y analizó a fondo el proceso de integración e industrialización del istmo desde la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), y el académico maduro que desde el privilegiado espacio que le concede la Universidad Autónoma de México (UNAM) amplía sus conocimientos, investigaciones y reflexiones sobre la historia y el destino económico de Guatemala y América Latina. En este libro, estas tres vetas se conjugan y contribuyen a una rica interpretación de nuestra historia.

Aunque la iniciativa de elaborar este texto responde a una solicitud un tanto limitante de concentrarse en el desempeño de la economía guatemalteca, la faceta política de Guerra-Borges le permite introducir consideraciones sobre el poder, nacional e internacional, con lo cual enriquece el relato y su análisis de manera significativa. Ello también lo conduce a no perder la perspectiva de lo que realmente es importante. Lo ilustra su aseveración, por ejemplo, de que “(...) la contribución de Arévalo y Árbenz fue sobre todo de orden político: respetar, alentar y garantizar los derechos de la inmensa mayoría campesina, obrera e indígena del país,

efectuar un auténtico vuelco histórico". Desde entonces esa población ya no volvió a estar enmudecida e inmóvil, simplemente padeciendo. No obstante los abrumadores períodos de represión que ha soportado, la presencia de las mayorías inconformes nadie la puede negar. Fue una conquista para siempre. Aquellos que por primera vez fueron tratados con dignidad como ciudadanos ya nunca quisieron renunciar a su condición humana". (Énfasis en la cita original).

La faceta del economista que favorece la integración centroamericana se manifiesta en un conocimiento detallado de lo que ha sido la integración económica de la región, desde sus "años de oro" en la década de los sesenta hasta las etapas más recientes en que se plantea una auténtica unión aduanera que, de lograrse, convertiría a Centroamérica, de acuerdo con Guerra-Borges, en "la primera región en el Hemisferio Occidental que haya alcanzado este nivel de profundización de la integración económica regional". Las consideraciones sobre el tema de la integración incluyen desde la interconexión eléctrica hasta el Plan Puebla Panamá, lo cual pone de manifiesto el extenso conocimiento del autor sobre lo más importante e, incluso, sobre lo que podría calificarse como los vericuetos institucionales de este proceso. No es casualidad que el epílogo del libro incluya, aparte de la consideración sobre el tema agrario, reflexiones sobre tres aspectos vinculados con la integración futura: la unión aduanera, un acuerdo comercial con la Unión Europea y la

integración con Estados Unidos, que Guerra-Borges plantea de manera irónica como “el sueño de algunos”.

Pero hay dos temas álgidos cuyo rico análisis surge tanto de la faceta de investigador académico de Guerra-Borges, como de sus capacidades como economista guatemalteco y su conocimiento sobre las realidades del poder, realidades que conoció tan de cerca a temprana edad. Se trata del tema fiscal y el tema agrario. En relación al primero, nos hace ver cómo se ha combinado el eterno rechazo empresarial a las reformas fiscales con la igualmente eterna búsqueda de exoneraciones en esta misma materia. Ello constituye las “dos caras de la historia fiscal” guatemalteca. A lo anterior se agrega una persistente evasión fiscal. Guerra-Borges lo resume así: “lo que se ha propuesto se rechaza y lo que se ha aceptado se evade”.

En este contexto, resulta sugerente su referencia a la teoría de juegos en el ámbito fiscal: “la estrategia superior, denominada “ojo por ojo”, consiste en que un jugador coopera hasta que es engañado por el rival, en cuyo caso reacciona castigando a este rival. De lo anterior se concluye que en Guatemala el Estado ha seguido una estrategia equivocada pues ha cooperado todo el tiempo con las cámaras empresariales sin obtener de éstas la cooperación que el Estado espera recibir en contrapartida. Por tanto, la evaluación final puede resumirse en una observación que debemos a Nowak, ‘cuando uno de los jugadores decide

cooperar siempre, la mejor estrategia para el otro jugador será siempre no cooperar”.

El análisis que hace Guerra-Borges sobre el tema agrario es especialmente rico y constituye uno de los aspectos mejor logrados del libro. No sorprende que el último asunto que ocupa al epílogo sea, precisamente, “la cuestión agraria cincuenta años después.” Se destaca la evaluación de los alcances de la reforma agraria impulsada por el Gobierno de Árbenz e interrumpida por el Gobierno de Castillo Armas, así como su atención al proceso de devolución de tierras — tema extrañamente poco investigado, como señala Guerra-Borges— y lo que fueron propuestas posteriores que no tenían ninguna relación con la realidad, por lo cual el autor las califica como propuestas propias de “paraísos, no imaginados ni por los socialistas utópicos del siglo XIX”. Queda muy clara esta evasión de la realidad de casi todos los esfuerzos de desarrollo, transformación o reforma agraria en las décadas posteriores. Pero, simultáneamente, avanza un proceso de diversificación agrícola durante la década de los años sesenta, cuando destaca el crecimiento del cultivo de algodón, de la producción de carne, café, banano y caña de azúcar, lo cual Guerra-Borges describe y evalúa haciendo gala de una combinación de gran capacidad analítica, manejo estadístico y conocimiento concreto, que es un verdadero ejemplo de análisis para los economistas de las nuevas generaciones.

El libro tiene mucho más, incluyendo la consideración de procesos más recientes como el desarrollo financiero, las remesas y el desarrollo de los servicios, así como el análisis del costo del conflicto armado interno. Todos estos son temas que ameritan ser conocidos por los guatemaltecos y guatemaltecas preocupados por su país. De allí que se justifique leer este libro para conocerlos y para compartir el rico proceso de reflexión que nos invita a realizar Alfredo Guerra-Borges, distinguido político, economista y académico guatemalteco.

Juan Alberto Fuentes K.
ex Coordinador

Informe Nacional de Desarrollo Humano de Guatemala

Capítulo I

Los años precursores

Para 1944 Guatemala estaba ya muy lejos de los innovadores años de la Revolución Liberal liderada por Justo Rufino Barrios. A juzgar por algunos antecedentes, al comparar las tasas de crecimiento de cada cuarto de siglo del período comprendido entre 1875 y 1950, la tendencia inexorable del crecimiento de la economía había sido decreciente.¹ Por lo tanto, del liberalismo de los años de Barrios, los sobrevivientes eran solamente las fechas conmemorativas y los dictadores. Barrios lo fue, indudablemente; sin embargo, tiene en su descargo que el autoritarismo fue, en su tiempo y circunstancia, no sólo necesario sino condición para operar los cambios radicales que introdujo; entre ellos, la supresión de la propiedad de manos muertas para situar la tierra en el mercado, “es decir, someter a las leyes del mercado la primera condición de desarrollo capitalista de un país que carecía de otro rasgo que no fuera ser agrario (...)”,² así como llevar a cabo esa conversión frente al desafío de una influyente iglesia, tan conservadora como poderosa.

¹ CEPAL (1951). El desarrollo económico de Guatemala.

² Guerra-Borges, Alfredo. (1999). Guatemala, el largo camino a la modernidad. México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de México (UNAM). P. 35.

Después fueron bajando las aguas de la revolución y el ímpetu renovador se fue perdiendo, hasta llegar a los años cuarenta del siglo XX. El cambio que se introdujo a partir de esos años ha pasado a la historia como una revolución frustrada, atajada en su camino hacia una modernización que incorporara a los pobres de la tierra y la ciudad. El espanto que produjeron los cambios, y sobre todo, ver cómo ciudadanos (que siempre habían sido vistos con desdén) contaban con mejores oportunidades para llevar una vida digna, se explica solamente por el profundo atraso económico y mental de la Guatemala que despertó un día, inesperadamente, a la modernidad.

La aldea dormida

En una de las primeras exploraciones científicas que se emprendió para conocer esa especie de *terra ignota* que por los años cuarenta del siglo XX era la economía guatemalteca, se señalaba la desventaja de trabajar sin disponer de información cuantitativa confiable y suficiente para el análisis. Pero también se concluía que esa desventaja se compensaba “parcialmente debido a la relativa simplicidad de la economía guatemalteca con su bien definido sector de exportación, sus procedimientos primitivos de producción agrícola y su dependencia de fuentes extranjeras para satisfacer sus necesidades de artículos manufacturados (...)”.³

Era simple, efectivamente. Las exportaciones de café y banano representaban el 92 por ciento del total de ventas al exterior; la agricultura daba origen al 60 por ciento del producto nacional⁴

³ Adler et ál. (1950). Public Finance and Economic Development in Guatemala. Stanford: Stanford University Press. P. 18.

y daba ocupación a tres cuartas partes de la población en edad de trabajar. Todo ello, en un universo industrial de empresas pequeñas y diminutas, en el que la industria de bebidas alcohólicas era de las más importantes porque constituía “una de las mayores fuentes de ingresos para la nación”.⁵

Pero además de simple, la economía también era atrasada. En primer lugar, porque predominaban en la producción agrícola “procedimientos primitivos”; en otras palabras, eran anticuados no sólo los instrumentos de producción utilizados, sino también los métodos de cultivo y los sistemas de trabajo. Es preciso recordar, como dato relevante, que apenas hasta en 1945 fueron derogados los sistemas de trabajo compulsivo.

El *Informe Britnell*⁶ del Banco Mundial sobre la economía guatemalteca constató igualmente el primitivismo de los procedimientos de producción agrícola, agregando a lo dicho que uno de los datos más reveladores del atraso general de la economía era que “(...) muchos grandes propietarios mantienen todavía la actitud tradicional del terrateniente absentista que, por ruinosos que resulten los métodos empleados, se contenta con una visita de inspección anual a su finca y sólo se interesa en obtener una renta inmediata”.

⁴ *Ibíd.*, p. 38.

⁵ Ovalle, Néstor K (consultor). (1946). “Informe industrial sobre la República de Guatemala”, en *Revista de Economía*, núms. 5-6, Ministerio de Trabajo. P. 120.

⁶ Con el nombre de “Informe Britnell” se conoce el libro *El desarrollo económico de Guatemala* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1951), el cual contiene el resumen del informe elaborado por la misión que, bajo los auspicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con la colaboración del Gobierno de la República, realizó un estudio de la economía del país. El Dr. George Britnell fue el Jefe de la Misión. En adelante, se hará referencia a este documento como Informe Britnell. P. 23.

Asimismo, el *Informe Britnell* destacó el “violento contraste” de la prosperidad de las exportaciones de café, “con la pobreza de la (agricultura) de consumo interno”.⁷ Las primeras se originaban en plantaciones que, con la excepción de la *United Fruit Company*, practicaban una agricultura extensiva, avara de fertilizantes y mecanización que, no obstante, producía un excedente elevado gracias al bajo nivel de los salarios y la prestación gratuita de trabajo, ambos, formas anticuadas que abatían los costos. La agricultura para el consumo interno procedía, por el contrario, de parcelas campesinas, de la agricultura minifundista carente de recursos y de espacio para elevar la producción y obtener algún excedente. El referido *Informe* completaba este cuadro al señalar que “(...) una de las causas fundamentales de la actual insuficiencia de la producción agrícola es el aislamiento de la población indígena, lo que contribuye a la supervivencia de métodos anticuados que perpetúan su miseria”.⁸

Néstor Ovalle, otro consultor enviado a Guatemala por organismos panamericanos para asesorar al Gobierno, encontró que la panela (materia prima esencial de la industria de bebidas alcohólicas), se producía con caña de azúcar cultivada en suelos y climas inadecuados, en parcelas con una extensión aproximada a la quinta parte de una hectárea, “(...) lo que explica los métodos primitivos usados en esas áreas”.⁹ “Es evidente — agregaba—, que la industria de la panela está utilizando tierra y

⁷ Ibíd.

⁸ Ibíd.

⁹ Ovalle, óp. cit., 100.

trabajo muy ineficientemente y, por lo tanto, retardando el progreso de la nación (...).¹⁰

Todo ello no constituía un hecho singular. Los métodos primitivos eran comunes en otras áreas de la economía. Así, Ovalle también menciona el cultivo de algodón a fines de los años treinta, indicando que “(...) el cultivo del algodón es muy rudimentario; ninguna tentativa se hace para sembrar semilla pura y casi no se combaten las plagas mediante prácticas modernas. Estas condiciones son en gran parte responsables de la baja calidad y rendimientos”.¹¹ La mayoría de los cultivadores de la fibra lo hacían en parcelas de una hectárea, en las que también se cultivaba maíz.

A ese atraso correspondía el de la industria textil; gran parte del equipo utilizado en la hilatura era “viejo y anticuado”, de acuerdo con Ovalle, razón por la cual la hilaza producida era de inferior calidad. Los fabricantes de productos textiles, por su parte, no contribuían a una mejora de la situación del cultivo mediante su demanda, pues en ausencia total de una política gubernamental de desarrollo, el impuesto a la importación de algodón era de 2 centavos de quetzal¹² por kilo de algodón, equivalente al 6 por ciento del valor declarado por los importadores en 1943. Por este motivo, los industriales preferían importar el 76 por ciento de sus necesidades de fibra.

Tanto atraso necesariamente se veía reflejado en el mundo de las ideas y las creencias. Prueba de ello es que en la comisión redactora del proyecto de Constitución de la República, al igual

¹⁰ *Ibíd.*, p. 104.

¹¹ *Ibíd.*, p. 138.

¹² Moneda en ese entonces equivalente al dólar.

que en los debates de la Asamblea Constituyente, quedaron claramente reflejadas las condiciones prevalecientes en el agro (correlativamente, las concepciones del grupo dominante sobre el trabajador indígena, el salario agrícola en moneda de curso legal y no en especie, el derecho al descanso en el séptimo día, el derecho a la sindicalización y de huelga, entre otros).

Los catorce años de dictadura ubiquista, sumados a los veintidós años de la dictadura encabezada por Manuel Estrada Cabrera, fueron períodos en los que se cuidó celosamente el aislamiento de la sociedad al respecto de las corrientes mundiales del pensamiento moderno. De esta manera, puede decirse que antes de 1945 la sociedad había padecido 36 años de “absentismo del mundo”, sin ninguna clase de ejercicio democrático. No puede sorprender, entonces, que toda innovación, toda modificación sugerida de parte de las instituciones, despertaran alarma y rechazo, ya que se consideraba que el cambio era un abierto desafío a las costumbres. El atraso es siempre conservador, por lo que todo avance se consigue invariablemente en confrontación con el mundo de las ideas rezagadas.

Los años terribles

En los años treinta del siglo XX, la economía pasó por la peor crisis económica de su historia: la crisis mundial, iniciada en 1929, había hundido a la agricultura cafetalera hasta sus cimientos. Los precios del grano se derrumbaron a un nivel jamás conocido. Presos del pánico, los depositantes corrieron a los bancos a retirar sus depósitos y, hasta el más importante de todos, el Banco de Occidente, tuvo que cerrar sus puertas

debido al retiro masivo de depósitos. La situación fue tal que, en pocos días, el Banco había agotado sus disponibilidades de dinero en efectivo. Desde arriba hasta abajo, esta crisis la sufrieron tanto los poderosos como los débiles.

Guatemala estaba estrenando presidente: Jorge Ubico, un dictador nato, representativo de la oligarquía agraria, proveniente de ésta, que hizo mucho daño a la economía del país (aunque no en el momento de la crisis). Pese a su formación liberal, no pensó ni un momento en dejar que el mercado estabilizara la economía, sino sometió las operaciones bancarias a las disposiciones de un Directorio General de Bancos presidido por el Secretario de Hacienda (o sea, para todo efecto práctico, por el mismo presidente Ubico). A partir de ese momento fue el Estado el que dirigió la política crediticia, aunque fuera en consulta con el Directorio. Así sucedió, por ejemplo, cuando los finqueros no pudieron pagar sus adeudos a los bancos (que por ley debían ejecutar las hipotecas respectivas) como consecuencia del derrumbe de los precios del café —columna casi única de la economía nacional. En esa ocasión, Ubico decretó la moratoria de pagos e inyectó fondos a los bancos; de esta manera sobrevivieron ambos. En su momento y circunstancia, el autoritarismo de Ubico fue necesario para rescatar del hundimiento total a la economía. Para todo lo demás, su gestión fue muy nociva.

En conclusión, la crisis de los años treinta fue el antecedente directo del período que se examinará en esta obra, es decir, el período de modernización capitalista bajo dos modelos políticos y económicos radicalmente distintos. Esa época fue el antecedente directo de una economía que, según había señalado

la CEPAL en 1951, había tenido una tendencia negativa de crecimiento en los setenta y cinco años anteriores. Una economía en la que Robert Triffin (uno de los más renombrados economistas financieros de su tiempo), en un informe presentado en 1945 al Gobierno de Guatemala con relación a la reforma monetaria y bancaria por emprenderse, señalaba aspectos contradictorios pero entrelazados, entre ellos, que la posición monetaria y financiera del país fuera por entonces muy sólida (las reservas internacionales estaban cerca de 40 millones de dólares), por lo cual este autor no dudó en caracterizar al Gobierno como “Un gobierno (sic) rico en un país pobre”. Sobre este particular, el autor agregaba algo que sería muy provechoso tener presente en la primera década del siglo XXI: “La riqueza financiera es una riqueza estéril si no sirve para mejorar las condiciones económicas y sociales de la nación”.¹³

El precio de esa brillante posición financiera fue el estancamiento de las actividades económicas y del nivel de vida; el resultado de 15 años de deflación fiscal y crediticia; el producto de una contracción enorme de las facilidades de crédito debido a la liquidación consecutiva de varias instituciones bancarias, hasta la eliminación casi total de la banca privada (con la consiguiente contracción progresiva de los préstamos bancarios a la mitad de su nivel de 1929 y 1931). Junto a lo anterior, que ya era bastante, Triffin señaló que en el período indicado ocurrieron fluctuaciones fantásticas en el volumen del medio circulante, con una reducción de más del

¹³ Triffin, Robert. (1946). “Plan de reforma monetaria y bancaria para la República de Guatemala: informe preliminar”, en *Revista de Economía*, Año I, núm. 2 (marzo-abril). Pp. 12-21.

40 por ciento en tres años (1930-32) y un aumento de más del 140 por ciento en los seis años siguientes, “(...) con consecuencias desastrosas sobre el poder de compra, los precios y la actividad económica en general, que si bien son inevitables en una economía de monocultura, (sic) fueron agravadas por la pasividad e impotencia de las autoridades monetarias”.¹⁴

En resumen, el atraso de Guatemala por esos años —o hasta esos años, si se prefiere—, es difícil de imaginar en la actualidad por las nuevas generaciones. Atraso de la economía y, tal vez, de una manera más profunda, atraso de las mentalidades, de las visiones sociales o, en otras palabras, del conservadurismo político. Lo que es más fácil de describir es el estado de la economía. El café y el banano representaban el 92 por ciento del total de las exportaciones. En las áreas densamente pobladas del altiplano indígena, la economía tenía grandes espacios de producción para el autoconsumo y un margen reducido para su comercialización; algunas zonas de gran fertilidad no estaban todavía cultivadas y, en las regiones donde se cultivaba café, los procesos de producción eran primitivos. En ese cuadro de atraso, dos terceras partes de la economía nacional se originaban en la agricultura, y tres cuartas partes de la población en edad de trabajar estaban ocupados en ella, pero apenas en 1945 los sistemas de trabajo compulsivo fueron abolidos.¹⁵

La contrapartida de lo anterior era la exigua industria con que contaba el país. En un universo industrial de empresas pequeñas y diminutas descollaban solamente dos o tres fábricas textiles,

¹⁴ Loc. cit.

¹⁵ Adler et ál., óp. cit.

una cervecería, la fábrica de cemento y la industria de bebidas alcohólicas, la cual destacaba por la poca honrosa distinción de que constituía “una de las mayores fuentes de ingresos para la nación”.¹⁶

El despertar de la aldea

Los sucesos inaugurales del cambio político con que inician los sesenta años que abarca esta historia ocurrieron con suma rapidez. A fines de junio de 1944 cayó el dictador Ubico, abandonado hasta por quienes habían medrado a su sombra y deseaban, ahora, sustituirlo en el poder. De inmediato surgieron varios partidos políticos, desde los representativos del nuevo espíritu renovador, hasta los exponentes del ubiquismo sin Ubico. Los obreros se organizaron también con gran celeridad. El 20 de Octubre de 1944 una insurrección cívico-militar puso fin al Gobierno espurio que sucedió al dictador. Y, tras un breve período de ejercicio ejecutivo de una Junta Revolucionaria de Gobierno, se celebraron elecciones presidenciales. Fueron éstas el inicio formal de una nueva época.

¹⁶ Ovalle, óp. cit., p. 120.

Capítulo II

Revolución y contrarrevolución

El Gobierno de Juan José Arévalo

En las elecciones presidenciales celebradas del 17 al 19 de noviembre de 1944, el resultado favoreció al doctor Juan José Arévalo, con 255,260 votos. Le siguió el licenciado Adrián Recinos, con 20,749; el agricultor Manuel María Herrera con 11,062; y el coronel Guillermo Flores Avendaño con 8,230. Los demás candidatos no alcanzaron siquiera un millar de votos, pero no es creíble que en algún momento se hubieran hecho la ilusión de conseguirlos.¹

Al concluir las sesiones de la Asamblea Constituyente y entrar en vigor una nueva Constitución de la República, el 15 de marzo de 1945, el Congreso dio posesión de su cargo al doctor Arévalo. En la fecha correspondiente, el Organismo Legislativo designó al mayor Francisco Javier Arana como Jefe de las Fuerzas Armadas, con lo cual las independizaba del Ejecutivo. Así lo había establecido la Asamblea Constituyente en la nueva Constitución, con la hipótesis poco creíble de que de esta manera se cerraba el paso a las dictaduras. Una decisión de esta naturaleza es la mejor muestra del extremo atraso político de la época, el cual impidió a la mayoría conservadora o desorientada de la Constituyente tener un mínimo de lucidez para reconocer en la historia nacional

¹ Las cifras no son las definitivas, pero el orden descendente señalado no se modificó.

cuáles eran y dónde estaban los factores que han dado origen a las múltiples irregularidades de la vida política del país.

La contribución principal de Arévalo al desarrollo económico fue echar los cimientos institucionales para su promoción. Cuando se inició el período presidencial, el país carecía de una burocracia que pudiera llevar a la práctica las numerosas reformas introducidas; por este motivo, no resulta extraño encontrar en los directorios ejecutivos de las nuevas instituciones a extranjeros distinguidos ocupando cargos que Guatemala no tenía por entonces cómo llenar. Arévalo, un hombre con experiencia y relaciones internacionales, que había destacado en el medio universitario de Argentina durante muchos años, trajo al país a los técnicos y profesionales que por un tiempo se hicieron cargo de algunas de las nuevas responsabilidades, dejando en ellas la huella fértil de su experiencia.

Arévalo: política económica

La Constitución de 1945 proveyó el marco de referencia de las actuaciones del nuevo Gobierno. Cuando el presidente electo tomó posesión del cargo, el 15 de marzo, tenía ante sí muchas tareas por realizar. Debía actuar de inmediato pues había heredado “(...) una economía sacudida por la inflación, con el poder de compra del quetzal reducido a tres quintos de su nivel en 1937”.² Una inflación de ese grado castigaba duramente el costo de vida de las clases populares. Ante esta situación, el Gobierno actuó con celeridad y el 18 de abril decretó la Ley de Emergencia Económica, a fin de controlar los precios y salir al

² Dosál, Paul. (1995). *Power in Transition: The Rise of Guatemala's Industrial Oligarchy, 1871-1994*. Westport, CT: Praeger. P. 89.

paso de la especulación en artículos de primera necesidad. Para frenar el alza del precio del azúcar intervino el consorcio azucarero.³

La esperada reacción de la Cámara de Comercio e Industria no fue inmediata, sino que se demoró seis meses. En efecto, en nota enviada al Ministro de Economía, en noviembre de 1945, la Cámara expresaba su oposición a los controles establecidos (específicamente al control de precios), manifestando, además, su creencia en el libre mercado como opción para estabilizar la economía. El equilibrio económico sólo podría restaurarse, decía la Cámara, “(...) cuando las fuerzas económicas en juego busquen y encuentren su propio acomodamiento, sin restricciones que, debido a su naturaleza unilateral, son más dañinas y contraproductivas para aquellas personas que se supone se beneficiarán con ellas”.⁴

Esta reacción era natural, sobre todo si se toma en cuenta que el Gobierno “(...) se esforzó por mantener [los precios] dentro de niveles que, sin desalentar al productor, ofrecieran protección a la masa consumidora del país. Creó además la Oficina de Coordinación de Precios y Abastecimientos para regular la importación, la exportación, los precios y los salarios.”⁵

³ Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en la inauguración de su primer período de sesiones ordinarias del año 1946. Síntesis de la labor de los ministerios durante el primer año de gobierno. Guatemala, Tipografía Nacional, 1946, p. 101. La intervención del Estado en la producción, distribución y venta del azúcar finalizó el 1 de septiembre de 1947.

⁴ Revista de Economía, año 1, núm. 2, p. 168, citada por P. Dosal.

⁵ Dosal, Paul. (1987). Dependency, Revolution and Industrial Development in Guatemala, 1821-1986. Ph.D. Dissertation, Tulane University, 1987. P. 167.

Uno de los mecanismos que Arévalo puso en marcha para que el “ensayo democrático” diera frutos fue los congresos deliberantes, cuyo propósito era provocar que quienes participaban en ellos debatieran los problemas del país y expresaran al Gobierno las posibles soluciones. Arévalo había anunciado la realización de seis congresos regionales de economía, pues en este aspecto había que empezar desde el principio. “Y el principio es investigar, explorar nuestra realidad geográfica, calificar el material humano, tantear nuevas posibilidades de exportación, desatarnos los brazos, liberar la tierra guatemalteca, dignificar al trabajador, dinamizar los capitales”. Anticipó que en ellos participarían todas las “(...) fuerzas vivas de la producción: capitalistas, trabajadores, municipalidades, comerciantes, industriales y profesionales”.⁶ En una palabra, representantes del capital, de los trabajadores y del Estado en un mismo foro, de ahí el nombre de *Triángulo de Escuintla* con el cual se conoce el primer y único congreso regional que terminaría realizándose.

El trabajo del congreso se realizó de acuerdo con un temario aprobado previamente, el cual incluía temas económicos en general, aspectos agrícolas, ganadería, industria y desarrollo, asuntos obreros y culturales. Los delegados de todos los sectores tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre los problemas que más les afectaban y aprobaron

⁶ El triángulo de Escuintla: conclusiones del primer congreso regional de economía, celebrado en Escuintla del 27 de mayo al 3 de junio de 1945. Guatemala: Tipografía Nacional, 1946, p.19. No se tiene noticias sobre la realización de los demás congresos de economía. En el mismo año se llevó a cabo un congreso indigenista (Cobán) y uno médico-hospitalario (Quetzaltenango).

una serie de recomendaciones, entre las cuales se mencionan las siguientes:

a) Restringir la venta de bebidas alcohólicas, prohibiéndola en las tiendas de las fincas; *b)* construcción, mejoramiento y conservación de la red caminera para incrementar el desarrollo de la agricultura; *c)* emisión del Código de Trabajo; *d)* pago puntual a los trabajadores; *e)* facilitar el acceso al crédito; *f)* aumentar el salario en las fincas y establecer comisiones que verificaran las condiciones de vivienda, salarios y raciones; *g)* tierra suficiente para suplir las necesidades de los mozos colonos; *h)* establecer una oficina gubernamental para la defensa, asesoría y organización de los sindicatos de trabajadores; *i)* mantener la libertad de comercio; *j)* libertad absoluta de precios o bien que se limitaran los de todos los artículos; *k)* estudio en el Legislativo de la temática relacionada con la organización sindical, contratos colectivos, inspectores y organización de las comisiones paritarias, para su incorporación en el Código de Trabajo; *l)* medidas para hacer efectiva la igualdad económica de la mujer trabajadora; *m)* impulso a la formación de cooperativas de crédito, producción, consumo y distribución; *n)* el no involucramiento del Gobierno en actividades empresariales (industriales o comerciales).⁷

La administración de Arévalo puso en marcha una “revolución legislativa” que incluyó la reforma monetaria y bancaria y la Ley del seguro social, ambas en 1946; la Ley de fomento industrial en 1947; en el mismo año, el Código de Trabajo; y en 1948 la Ley que creó el Instituto de Fomento de la Producción. Actuando en consonancia con los principios constitucionales

⁷ *Ibíd.*, pp. 335-381. El congreso emitió un total de 76 recomendaciones.

(y a lo mejor teniendo presente una de las recomendaciones del *Triángulo de Escuintla*) se aprobó la Ley de fomento cooperativo (1945), cuyo objetivo era apoyar a los pequeños productores para mejorar el rendimiento agrícola e industrial. El sistema cooperativo se entendía como un instrumento económico que permitiría el incremento de la producción.⁸ Todos estos pasos cambiaron de forma permanente la manera de hacer las cosas y abrieron un camino hacia la modernización de la economía nacional.

El Gobierno también implementó una política agraria consistente en entregar tierras en propiedad de la nación a familias o colectividades. Como ejemplos, puede citarse el caso de la concesión del dominio útil de la finca Navajoa a la municipalidad de Morales; a la Comunidad Agrícola Indígena de Sumpango el dominio útil de la Finca Nacional Rejón de Osuba; o los casos del parcelamiento de la Finca Nacional El Durazno, de la Finca Nacional Sapuyuca, de la Finca Nacional Llanos de Morales, entre otros.⁹ El propósito de esta política era incrementar la producción agrícola bajo la tutela y dirección del Estado: además de la tierra se proporcionaba asesoría técnica y ayuda económica. Según indicaba el presidente Arévalo en su Informe al Congreso de la República, el sistema suponía dos ventajas: evitaba conflictos con los propietarios particulares (pues no se tocaba la propiedad de la tierra) y los campesinos eran dueños de la producción, lo cual

⁸ Informe del ciudadano presidente... 1946, p. 107.

⁹ "444 años de legislación agraria", en Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Época VI, núms. 9 al 12, Guatemala, enero-diciembre de 1960.

los estimulaba a ser más eficientes.¹⁰ Al inicio de su gestión, Arévalo había declarado a un periodista mexicano lo siguiente: “En Guatemala no existe problema agrario: lo que pasa es que los campesinos psicológica y políticamente están impedidos de trabajar la tierra. El gobierno (sic) les creará la necesidad de trabajar en el campo, pero eso sí, no revisando nada contra otra clase determinada”.¹¹ En octubre de 1946, el II Congreso de la Confederación de Trabajadores de Guatemala aprobó una resolución demandando la realización de la reforma agraria y, para tal efecto, la creación de un Instituto de Reforma Agraria.

Dos proyectos de la política agraria que tuvieron mucha publicidad fueron, en primer lugar, la creación, en Poptún, de la primera colonia agrícola mediante Acuerdo Gubernativo del 25 de octubre de 1945. En el Informe presentado a la CEPAL por la delegación guatemalteca, en 1949, se indicaba que el proyecto Poptún tropezaba con dificultades “naturales”, “y sobre todo no ha logrado arraigar a los colonos en intereses propios, pues la mayor parte de los habitantes viven en la colonia como empleados públicos o trabajadores a sueldo (...)”.¹² En segundo lugar, por Acuerdo Gubernativo del 20 de mayo de 1946 se creó la Empresa Agropecuaria “20 de Octubre”, ubicada en la finca La Blanca “bajo el sistema de colectivización progresiva”. Todo sería de todos. El proyecto fracasó.

¹⁰ Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en la inauguración de su primer período de sesiones ordinarias del año de 1948. Síntesis de la labor de los ministerios durante el tercer año de gobierno. Guatemala: Tipografía Nacional, 1948, p. 151.

¹¹ *El Imparcial*, Guatemala, 4 de abril de 1945.

¹² “La situación económica de Guatemala”, informe presentado a la CEPAL, en *Revista de Economía*, núms. 2-3, Guatemala, Ministerio de Economía, 1949, p. 129.

La primera referencia explícita a una política económica y social propiamente dicha la hizo el Ministro de Economía y Trabajo en 1948. Estaba compuesta por siete principios:

- 1º) Estabilización de precios. Especialmente de los artículos de consumo popular, para frenar el proceso inflacionario y evitar la especulación y la escasez; aplicación de la ley de emergencia económica. Estas medidas no interfieren con el fomento a la producción nacional, que obedece a fines de más largo alcance.
- 2º) Democratización de la riqueza. Protección y fomento de la pequeña empresa agrícola y manufacturera, mediante la organización cooperativa y el otorgamiento de crédito. El propósito es lograr la liberación económica de las grandes mayorías.
- 3º) Fomento a la producción y protección a la industria nacional. Con la creación del INFOP se inició un punto fundamental de la política económica, pues los recursos del Estado se pusieron al servicio de la agricultura, ganadería e industria. El Ministerio reconocía “la función tutelar y técnica” del Estado para fomentar el desarrollo de los recursos del país.
- 4º) Protección de recursos. Se refiere primordialmente a la legislación que protege los recursos naturales y regula la inversión extranjera en la exploración y explotación del petróleo, específicamente.
- 5º) Política social y de trabajo. Se traduce en la ayuda irrestricta al funcionamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y en los esfuerzos por mantener

relaciones cordiales entre obreros y patronos, en un clima de respeto a los derechos legítimos de los trabajadores.

- 6º) Prosecución de la política monetaria, bancaria y crediticia. Basada en la reforma de 1945, esta política ha logrado la estabilización de los medios de pago, el incremento del crédito y el control del movimiento inflacionario.
- 7º) Organización del transporte. Estabilización de tarifas y eliminación de la competencia ruinosa; creación de nuevas líneas en respuesta a la demanda de expansión.¹³

Un año más tarde, el Ministerio de Economía y Trabajo volvió a mencionar la política económica y social, que esta vez se inclinaba más hacia la protección de los trabajadores. Dijo:

La política económica y social del Ministerio de Economía y Trabajo se ha estructurado sobre los lineamientos de protección a los trabajadores, garantizando sus prestaciones mínimas de parte de patronos nacionales y extranjeros; de defensa del presupuesto de los trabajadores, cuidando de la aplicación de los controles sobre artículos y servicios básicos; de otorgación (sic) de seguridad al trabajador, protegiéndolo contra accidentes de trabajo y contra despidos injustificados; de fomento a la producción, dando facilidades a la instalación de nuevas industrias, estimulando el crédito reproductivo, dando consejo técnico a los productores y accionando directamente en la organización industrial; de mantenimiento de la solidez y solvencia del sistema monetario y bancario; de la defensa de los recursos nacionales proponiendo leyes normativas

¹³ *Ibid.*, pp. 155-158.

de la conducta de los inversionistas extranjeros y evitando el otorgamiento de concesiones peligrosas; y de la aplicación irrestricta de la honestidad administrativa, competencia técnica y buena voluntad del personal.¹⁴

El Ministerio de Economía, como rector y orientador de la política económica, continuó ejecutando los principios enunciados el año anterior, excepto el séptimo, pues ya no se mencionó más la organización del transporte, sino la “lucha por nuestra liberación económica”, que se traduce en esfuerzos para romper el monopolio de compañías extranjeras en el transporte.¹⁵ No se trataba de un desplazamiento del énfasis por razones ideológicas; la agresiva conducta de los Estados Unidos hacia el Gobierno de Arévalo contribuía eficazmente a resaltar los escollos más importantes para el desarrollo económico nacional.

La política económica del Gobierno de Arévalo estuvo orientada, en un primer momento, a la creación del cuerpo legal que asegurara el desarrollo ordenado de la economía del país. Estas medidas fueron fundamentales y perduraron por décadas. El Gobierno también favoreció el desarrollo industrial a través de la Ley de fomento respectiva. La creación del INFOP correspondió, de esa cuenta, a una estrategia de apoyo a la producción, facilitando el acceso al crédito, orientado principalmente a lograr la diversificación de las actividades agrícolas.

¹⁴ Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en su primer período de sesiones ordinarias de 1950. Síntesis de la labor de los ministerios durante el quinto año de gobierno: 1949. (1950) Guatemala: Tipografía Nacional, p. 251.

¹⁵ *Ibíd.*, pp. 255-259.

En materia agraria, ya se dijo, el Gobierno no tenía en un principio una clara definición, pero la rápida sucesión de los acontecimientos en los períodos revolucionarios lo llevó, en 1949, a tomar una decisión de gran significado y trascendencia: la promulgación, el 21 de diciembre, del Decreto 712, Ley de arrendamiento forzoso. Uno de los artículos de esta Ley establecía que “los propietarios de inmuebles rústicos y el Departamento de Fincas Nacionales que hayan dado parcelas en arrendamiento durante los últimos cuatro años o parte de ellos, tendrán la obligación de seguir arrendándolas por dos años más a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley”.¹⁶

El fundamento político de aquel Decreto quedaba indicado claramente en la primera parte del primer considerando, y en la segunda quedaba fielmente reflejado el “espíritu de la época”, la nueva valoración que se hacía de la propiedad y el interés social:

Considerando: que es notoria la resistencia de algunos propietarios de fincas rústicas a seguir dando parcelas en arrendamiento a labriegos que han probado plenamente su capacidad para hacer producir la tierra y para responder a sus compromisos contractuales. Que esta negativa de parte de los propietarios sólo obedece a un concepto excesivo del derecho de propiedad, tanto más dañino para los intereses colectivos cuanto que por costumbre han venido dando en arrendamiento sus tierras, las cuales sólo se han hecho productivas mediante el trabajo de los susodichos labriegos (...).¹⁷

¹⁶ Revista de la Facultad..., óp. cit., p. 708.

¹⁷ *Ibíd.*, p.707.

Además de dar base legal a la renovación de los arrendamientos por dos años más, el Decreto 712 disponía que la renta no podía exceder el 10 por ciento del valor de la cosecha. Esta disposición significaba un gran cambio para los campesinos, ya que por entonces se pagaba hasta un 60 por ciento de las cosechas por el mismo concepto.

Finalmente, es importante mencionar que la política económica y social de aquellos años, confirmada después durante la administración de Jacobo Árbenz, tuvo su correspondiente expresión en la política fiscal, concretamente en la estructura del gasto público. Siguiendo a Adler, Schlesinger y Olsen (1950),¹⁸ destacamos aquí las siguientes observaciones:

1. Gastos en defensa nacional: “sólo Guatemala, Venezuela y Dinamarca consagraron a ese fin menos del 10 por ciento de sus gastos públicos (...)”.
2. Gastos sociales y culturales. “Guatemala, al adjudicar el 27 por ciento de sus gastos a tales fines, igualó casi a Dinamarca y se aproximó en buen grado a la proporción que a los mismos propósitos dedicaron los tres primeros países mencionados”, es decir, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos “(...) en los cuales los sistemas de pensiones, de seguros sociales y otros métodos de ayuda social se cuentan entre los más amplios y avanzados del mundo.”
3. Gastos de desarrollo económico. “Guatemala, con un 5 por ciento, ocupó el segundo puesto, siendo superada sólo por Venezuela donde se dedicó el 40 por ciento (...)”.¹⁹

¹⁸ Óp. cit. Véanse cuadros 23, 24 y 30.

¹⁹ Adler et ál., óp. cit., pp. 117-118.

Es importante mencionar que las observaciones anteriores se efectuaron tomando como referencia cifras que correspondían hasta el año de 1948, es decir, se refieren al período incompleto de Arévalo. Nótese que la orientación señalada se mantuvo hasta el fin de su gestión y continuó durante el Gobierno de Árbenz, en el cual aumentó considerablemente el gasto para desarrollo económico.

Arévalo: bases institucionales de la modernización

Una de las contribuciones básicas del doctor Arévalo a la modernización fue la nueva legislación monetaria y bancaria, la Ley de fomento industrial y la creación del INFOP, así como la Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Código de Trabajo, ambos de gran proyección social. En lo que sigue, se hará una simple mención de las leyes de la reforma monetaria y bancaria, fundamentales para la modernización del país, tomando en consideración que su índole técnica no las hace accesibles a la mayoría de lectores de esta obra. Por tal motivo, nos detendremos un poco más en las innovaciones relacionadas directamente con el desarrollo de la economía y, en particular, el desarrollo industrial.

Reforma monetaria y bancaria

El vigoroso espíritu de modernización que animó desde su inicio la nueva época indujo al Ministerio de Economía a realizar, sin demora, en el breve período de cuatro meses de gestión de la Junta Revolucionaria de Gobierno, estudios para llevar a cabo la reforma integral del sistema monetario y bancario de Guatemala. Los resultados de los trabajos realizados se

tradujeron en los decretos 66 y 67 de la Junta, por los cuales se emitió una nueva Ley monetaria y una Ley de Banco Central. No obstante, sus autores, conscientes de la premura con que se había elaborado esas leyes, llevaron adelante un proceso de análisis de ambas. Contaron, para el efecto, con la colaboración de relevantes economistas guatemaltecos y especialistas extranjeros de alta capacidad científica; entre ellos, el Dr. Robert Triffin, una de las autoridades mundiales en economía monetaria de aquel tiempo, y el señor David L. Grove, ambos funcionarios de la Junta Federal de Reserva de Estados Unidos. Se recibió también la aportación del Dr. Raúl Prebisch, por entonces ex gerente del Banco Central de Argentina, quien llegaría a ser, años más tarde, el primer Director Ejecutivo de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL).

Los trabajos de análisis culminaron con la elaboración de las tres leyes de la reforma monetaria y bancaria de 1946, las cuales tendían a corregir las fallas evidentes del sistema vigente, mediante el establecimiento de las bases bancarias y financieras indispensables para el pleno desarrollo de la producción y de las actividades económicas, así como la organización de un sistema monetario y bancario basado en principios modernos, adaptados a las necesidades propias del país. El propósito que animaba el esfuerzo era procurar el máximo grado de estabilidad monetaria, tanto interna como externa. La conclusión del informe elaborado como parte del proceso señalaba lo siguiente: “Las condiciones actuales son favorables para el éxito de dichos objetivos. No hay que perder la oportunidad de edificar una obra durable, esencial al progreso futuro del país y al desarrollo ordenado de su economía”.

El estado de la industria y la Ley de fomento industrial

Mediante Acuerdo Gubernativo del 16 de noviembre de 1946, se levantó el primer Censo Industrial.²⁰ El período de investigación fue del 1 de enero al 31 de diciembre de 1946. Los establecimientos industriales se dividieron en dos categorías: los que ocupaban a cinco o más trabajadores, que totalizaron 776 establecimientos, y los que ocupaban a menos de cinco, cuyo total era de 4,100. El 63 por ciento de los establecimientos enumerados se concentraba en el departamento de Guatemala.

En el mes de diciembre las empresas de la primera categoría daban ocupación a un total de 23,914 personas, de las cuales eran obreros 19,447 (85 por ciento); administradores, 521; técnicos 201 y empleados 1,650. Por concepto de sueldos y salarios el personal devengaba un total de 721,212 quetzales. De este total correspondía a los obreros 465,544, equivalentes a 65 por ciento del total. El valor de la producción era de 43,802,784 quetzales. Las materias primas utilizadas totalizaban la suma de 19,455,103 quetzales, de lo cual correspondía un 59 por ciento a materias primas nacionales; el resto eran materias primas importadas.

En la estructura de la producción predominaban las industrias de productos destinados esencialmente al consumo (81 por ciento). En cuanto a la distribución de las empresas según su tamaño, el análisis arroja la siguiente información: con el más alto promedio (93 personas por empresa) estaba la industria del caucho; sin embargo, el número de empresas era reducido y la ocupación generada no constituía ni el 1 por ciento de la ocupación total. En segundo lugar estaban las empresas de la rama de bebidas (62 personas como promedio), en las cuales

trabajaba el 10 por ciento del total. En tercer lugar, las empresas textiles, con 58 personas ocupadas en promedio, siendo su participación en la ocupación total bastante alta, de un 20 por ciento.

Este era el panorama que presentaba la industria en 1946. Los estímulos contemplados en la Ley de fomento debían incidir sobre este panorama, así como en el de las empresas que se crearían más adelante.

La Ley de fomento industrial

La Ley de fomento industrial (Decreto 459), aprobada y publicada en diciembre de 1947, fue la expresión de uno de los objetivos fundamentales de la “refundación de la República”, como podría decirse. De ahí su acento desarrollista y nacionalista, por demás común a los países en desarrollo durante la posguerra (acentos que permanecerían vigentes quizás hasta entrados los años setenta). En primer lugar, indicaremos su estructura normativa, lo cual nos permitirá conocer mejor el pensamiento de desarrollo industrial de aquel tiempo, a qué desarrollo se aspiraba. Luego, mencionaremos el papel que se le asignaba a la inversión extranjera y los incentivos para el desarrollo industrial de que podía disponerse.

La Ley declaraba de urgencia nacional el establecimiento y desarrollo de industrias *que facilitaran el aprovechamiento más efectivo de los recursos del país*, denominando “integrales” a las que fabricaran, elaboraran o prepararan los productos *a base del aprovechamiento técnico y exclusivo de los recursos naturales disponibles dentro del territorio de la República*. No obstante, la exclusividad deseada sobre el uso de los recursos

del país no excluía la combinación de recursos naturales y de origen extranjero, lo cual estaba expresamente reconocido por la Ley.

En cuanto a los incentivos que el Estado otorgaba a las industrias acogidas a la Ley de fomento, su Artículo 4 enumeraba la exención del pago de los impuestos, derechos, tasas y sobrecargos de importación de los materiales de construcción de primera importancia, la maquinaria y las materias primas necesarias para la fabricación de los artículos, así como la exención total o parcial del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas y del impuesto sobre la propiedad.

Dosal, el conocido investigador de la historia económica de Guatemala, hace notar que “la ventaja de la ley fue que estandarizó la política de desarrollo industrial (...)”,²¹ lo cual es exacto: después de esta Ley, todas las que le siguieron tuvieron la misma estructura normativa o una muy semejante.

Consideraciones en torno a la Ley de fomento industrial

El examen de la Ley deja la impresión de que si bien su propósito principal fue el *aprovechamiento técnico y exclusivo de los recursos naturales disponibles dentro del territorio de la República*, en definitiva sus autores cedieron bajo el peso de la realidad que tenían ante sí y terminaron por otorgar incentivos a prácticamente toda clase de industrias. Cabe ubicarse en el contexto propio de 1947, fecha en la cual todo estaba por empezar. De esa cuenta, los autores de la Ley tuvieron ante sí un panorama en el que, para definir una estrategia de desarrollo, resultaba difícil discernir cuál era el eslabón que permitiría

²⁰ Boletín de la Dirección General de Estadística, núm. 11, enero de 1948.

hacerse de toda la cadena. Los recursos naturales estaban disponibles sólo en parte, pues en una medida considerable se les desconocía; además, aquellos que eran conocidos no necesariamente estaban disponibles en cantidad y condiciones apropiadas para su manufactura. Cabe señalar, inclusive, que la posibilidad de producir utilizando materias primas agrícolas “(...) se vio al principio obstaculizada por el bajo nivel de diversificación agrícola, de manera que muchas materias primas básicas sólo se podían obtener si se importaban”.²²

A estas restricciones se sumaba la infraestructura totalmente inadecuada y la limitada generación de energía eléctrica, por entonces de 74 kilovatios/hora por habitante, lo que representaba, apenas, el 20 por ciento de la producción de energía en Costa Rica, para establecer una comparación aceptable. Además, no existía, hasta esa fecha, el crédito industrial. La banca estaba al servicio casi exclusivo de la agricultura y la disponibilidad de mano de obra era limitada (además de que se trataba de una mano de obra no calificada, formada en gran medida por población analfabeta). Por último, pero no por ello de menor importancia, el mercado interno era en extremo reducido: 335 quetzales por habitante, con una población de 2,610,000 habitantes.²³

La Ley de fomento industrial recogía en su Artículo 1 el sentir de los nuevos tiempos, ya que hacía una declaración de principios que años después sería abandonada: la opción por una industrialización selectiva y preferente de los recursos

²¹ Dosal (1987), óp. cit., p. 178.

²² Bulmer-Thomas. (1989). La economía política de Centroamérica desde 1920. Editorial Universitaria Centroamericana y Banco Centroamericano de Integración Económica. P. 153.

naturales del país. Esto era algo que hasta entonces ningún Gobierno había pretendido, pues el pensamiento dominante desde la independencia consideraba que Guatemala era “(...) un país predominantemente agrícola, debido a las condiciones que *le imponen su destino geográfico y la idiosincrasia de sus habitantes.*”²⁴ Pero más allá de los principios y el idealismo revolucionario, la realidad indicaba que, a la hora del despegue industrial, el Estado tenía que apoyarlos “a todos” y sólo contaba para ello con los recursos que provenían de los impuestos sobre el comercio exterior (de lo cual el 40 por ciento procedía de los derechos de importación; de los impuestos directos sólo el 10 por ciento).

Refiriéndose a la Ley de Fomento Industrial, Dosal dice que “la política de desarrollo industrial guatemalteca había incluido regularmente exenciones arancelarias e incentivos fiscales. La nueva ley sólo brindó directrices más sofisticadas y complejas para una política que se había seguido sobre una base *ad hoc* por al menos setenta y seis años (...). Sin embargo, los empresarios necesitaban algo más que incentivos fiscales (...)”.²⁵

Lo anterior demanda algunos comentarios. En primer lugar, hasta la emisión de la Ley de Fomento Industrial los gobiernos

²³ En realidad, el mercado interno para la industria era más reducido, ya que debido a las deficiencias de la infraestructura de comunicaciones, lo que contaba eran las ciudades y fuera de la ciudad de Guatemala posiblemente ninguna otra tenía más de 100,000 habitantes. Cfr. Adler et ál, 1950, cuadro 5.

²⁴ Informe presentado por la delegación de Guatemala ante la Conferencia de Comisiones Nacionales de Fomento Interamericano. (1944) Guatemala: Tipografía Nacional, p. 5. *Cursivas agregadas.*

²⁵ Dosal (1987), óp. cit.

“de los últimos setenta y seis años” *no formularon nunca una política industrial*. El propio Dosal indica que los incentivos se concedían “sobre una base *ad hoc*”, por consiguiente, no puede hablarse de política industrial. Fue hasta la emisión de la Ley de fomento industrial que *por parte del Estado*²⁶ hubo una declaración acerca de cuál era el desarrollo industrial que se deseaba promover, especificando, además, las formas y los medios que se podrían emplear para conseguirlo. Las imperfecciones de la Ley y su ingenuo idealismo no impiden percibir que esta vez había una clara definición política, no sólo el favor *ad hoc* a una u otra empresa.

Aplicación de la Ley

Muy pronto, el capital privado fue alentado por las facilidades que brindaba la Ley, las cuales fueron aprovechadas para instalar 14 nuevas industrias. A estas últimas se sumaron, en 1952, otras 56, y el año siguiente, 58 más. Ello nos arroja, como saldo del primer quinquenio de aplicación de la Ley, un total de 165 empresas favorecidas. De manera similar, muchas de las empresas clasificadas como existentes se acogieron a la Ley para renovar sus instalaciones. Entre las nuevas industrias favorecidas, cabe mencionar algunas de lencería, elaboración de licores y curtiembre. El Gobierno reconocía, sin embargo, que a pesar de que los resultados podían ser calificados como estimulantes, la política de estímulo y protección industrial no había dado todos los frutos apetecidos debido a la serie de problemas conexos que se presentaban en un país de estructura fundamentalmente agrícola. Se carecía de crédito y, además, el estado de la

²⁶ Esta Ley fue primero aprobada por el Congreso de la República; después la ratificó el Gobierno.

infraestructura constituía una restricción. Por otro lado, hacía falta un clima político menos hostil a las iniciativas del Gobierno.

Instituto de Fomento de la Producción

Ya se ha señalado que prácticamente no existían opciones de crédito para actividades que no fueran agrícolas. A ello podía agregarse que aún para la agricultura era reducida la capacidad de los bancos. Tómese en cuenta, al respecto, que la expansión de la intermediación financiera se operó hasta en los años sesenta. En respuesta a esta necesidad, en 1948 se creó el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), cuyo objetivo era incrementar, diversificar y racionalizar la producción económica del país.²⁷

El INFOP fue dotado desde su fundación de un capital inicial de 6.5 millones de quetzales, de los cuales la suma de 1.5 millones estaba representada por las ganancias que produjo al Banco de Guatemala la revaluación de sus reservas oro en 1947. Agréguese 5 millones de quetzales que fueron entregados al Instituto en forma de títulos del Tesoro. Para fines de 1949, el Instituto había vendido 2.5 millones de quetzales en bonos al Banco de Guatemala. El capital inicial del Instituto fue aumentado a raíz de la adquisición de dos fincas nacionales por medio de una transmisión de propiedad que le hiciera el Estado. La Ley que creó el INFOP hizo la previsión de que si no había mercado financiero para que el Instituto pudiera colocar sus

²⁷ Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en la inauguración de su primer período de sesiones ordinarias del año de 1949. Síntesis de la labor de los ministerios durante el cuarto año de gobierno. (1949) Guatemala: Tipografía Nacional, p. 22.

propios títulos, el Estado incrementaría su capital por medio de asignaciones anuales del Presupuesto Nacional.

Como su nombre lo indica, el INFOP perseguía “(...) el fomento ordenado de la producción en todos sus aspectos, en beneficio de la economía nacional y con el propósito de elevar continuamente el nivel de vida de los habitantes”. El Estado buscaba encauzar de esta manera sus recursos, para otorgar a los productores “(...) adecuadas facilidades crediticias, financieras, administrativas y técnicas.”

El Plan Básico del INFOP comprendía las siguientes actividades:

1. Aumentar la producción de artículos alimenticios esenciales con el fin de combatir el alto costo de la vida.
2. Introducir procedimientos técnicos modernos en las industrias existentes, a fin de reducir los costos de producción.
3. Impulsar industrias de exportación que tuvieran porvenir y crear otras nuevas.
4. Reducir el volumen de ciertas importaciones susceptibles de ser sustituidas económicamente por productos nacionales.
5. Incorporar a la economía nacional recursos hasta ahora no utilizados.
6. Hacer más accesible el crédito a los pequeños prestatarios.
7. Iniciar estudios y actividades preliminares conducentes a la elevación del nivel de vida de la población.

Se contaba, pues, con un Plan Básico ambicioso y adecuadamente diseñado. No obstante, de nuevo el peso abrumador de la

simplicidad productiva del país (café y banano) determinó que la mayor parte de los créditos que se extendieran fueran en respuesta a solicitudes de los agricultores. El raquitismo de la industria influyó indudablemente para que su demanda de crédito no fuera la más significativa, no obstante tener el Gobierno un propósito de industrialización. Entre las industrias manufactureras apoyadas por el INFOP (hacia 1949) estaba una fábrica de sacos y una fábrica de papel (la cual utilizaba como materia prima los desperdicios de la producción de citronela).

El INFOP fue fundamental para el desarrollo del algodón, para el cual además realizó investigaciones que contribuyeron a su rápida expansión. Además, en una de sus fincas fundó el primer centro de mecanización agrícola del país, abriendo, para el efecto, una escuela de conductores para tractores. Asimismo, en cooperación con técnicos extranjeros, estableció la promoción y distribución de semillas de maíz híbrido y celebró un contrato para la construcción de un elevador de granos de 15,000 toneladas en la ciudad de Guatemala. Por último, financió el adiestramiento técnico en el extranjero de personal guatemalteco y realizó en cooperación con técnicos extranjeros estudios sobre agricultura y silvicultura.²⁸

En la historia económica de Guatemala el INFOP tiene asegurado un lugar prominente, ya que fue la primera institución financiera estatal concebida para el desarrollo económico del país. Después del derrocamiento del Gobierno de Árbenz el INFOP perdió importancia debido a la orientación liberal del Gobierno de Castillo Armas, quien lo desplazó y promovió en su lugar a la banca privada, que nunca ha sido una banca de desarrollo.

²⁸ Adler et ál., óp. cit., p. 317.

El Gobierno del Presidente Árbenz

En 1951 se abrió un nuevo capítulo del período revolucionario. Al convocarse las elecciones generales de 1950, los partidos políticos democráticos que integraban el Gobierno (el Partido de Integridad Nacional, de tendencia moderada y reciente fundación, y el Comité Nacional de Acción Política de los Trabajadores) proclamaron la candidatura del coronel Jacobo Árbenz. Durante la campaña presidencial se contó con el apoyo activo de numerosas organizaciones populares. En la oposición destacaba la candidatura presidencial del general Miguel Ydígoras Fuentes, apoyada por el Partido Reconciliación Democrática —también conocido como Redención—, el Partido de Unificación Anticomunista (PUA) y el Partido de Unificación Democrática. Participaba también Jorge Toriello por el Partido de la Revolución, de creación reciente y vida efímera.

Cuando Árbenz asumió el poder declaró lo siguiente:

Nuestro gobierno (sic) se propone iniciar el camino del desarrollo económico de Guatemala, tendiendo hacia los tres objetivos fundamentales siguientes: a convertir nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial en un país económicamente independiente; a convertir a Guatemala de país atrasado y de economía predominantemente semifeudal en un país moderno y capitalista; y hacer porque esta transformación se lleve a cabo en forma que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo.

Lo anterior fue expuesto en forma más amplia en la *Exposición del Programa de Gobierno ante la opinión pública y el Consejo Nacional de Economía*. En ésta reiteraba que su propósito era conseguir “la independencia de nuestra economía”, “la

transformación de nuestra Nación en un país capitalista (...) industrializar a Guatemala”, lo que no era posible conseguir “sin realizarse la reforma agraria”. “El tercer objetivo fundamental del desarrollo económico de nuestro país debe consistir en hacer que toda esta transformación económica traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida del pueblo...”; “La política económica sólo la concibo como un medio para realizar nuestra política social”.

Las obras

En cuanto al desarrollo de la economía, el programa de Árbenz contempló la construcción de tres grandes obras relacionadas con su visión sobre independencia económica: una carretera moderna al Atlántico, instalaciones portuarias en Puerto Barrios y una hidroeléctrica que cuadruplicara la capacidad de generación de que se disponía por entonces.

La construcción de la carretera al Atlántico dio inicio pocos meses después de que Árbenz asumiera el poder. Los trabajos los realizaba la Dirección General de Caminos. La edificación de un nuevo puerto se confió a la Compañía *Morrison Knudsen* y la construcción de la hidroeléctrica de Jurún Marinalá se contrató con la *Westinghouse* (que al momento de ser derrocado el Gobierno había concluido ya el estudio para llevar a cabo el proyecto). No obstante su absoluta necesidad, la realización de esta obra se postergó hasta 1969, cuando ya la capacidad prevista para esta hidroeléctrica resultaba insuficiente, por lo que quedó colocada en el modesto papel de compensadora parcial de las restricciones que ha sufrido regularmente el servicio eléctrico.

Es necesario puntualizar que en aquella época el comercio exterior de Guatemala se llevaba a cabo, en su mayor parte, por medio de barcos de la Gran Flota Blanca, propiedad de la *United Fruit Company* (UFCo). Las transacciones se realizaban, casi en su totalidad, a través de Puerto Barrios, ubicado en el Atlántico, cuyas instalaciones contaban con un muelle único y eran operadas por la *International Railways of Central America* (IRCA), de la que el principal accionista era la misma UFCo. La única vía para llegar a Puerto Barrios era el ferrocarril, también propiedad de la IRCA-UFCo. Por otra parte, la Empresa Eléctrica de Guatemala, subsidiaria de la *Electric Bond and Share Co.*, monopolizaba la generación y suministro de energía eléctrica de la zona central del país (en la cual se ha concentrado la casi totalidad de la industria establecida pues en ella se ubica la ciudad de Guatemala).

Ante la situación anterior, el proyecto de Árbenz comprendía la edificación de un puerto en el Atlántico y de una carretera moderna que condujera hacia él, así como la implementación de una central hidroeléctrica, cuya capacidad sería cuatro veces superior a la capacidad instalada de la Empresa Eléctrica. Los primeros dos proyectos tenían el propósito de romper el monopolio de la IRCA-UFCo; el último buscaba poner término al monopolio de la generación y suministro de energía, a cargo de la *Electric Bond and Share Co.*

El *Informe Britnell* del Banco Mundial,²⁹ que en junio de 1951 presentó al Gobierno de Árbenz sus recomendaciones para

²⁹ El Informe Britnell tuvo por objeto preparar un juego de recomendaciones para el Gobierno sobre el tema del desarrollo, base sobre la cual se determinaría la ayuda financiera que el Banco Mundial debía proporcionar. Cabe enfatizar que las recomendaciones fueron muy pertinentes; la ayuda financiera nunca la recibió Árbenz.

impulsar el desarrollo económico de Guatemala, hacia énfasis, entre otros temas, al tema de las comunicaciones, incluida la operación portuaria.

El *Informe* afirmaba claramente que “todo programa de desarrollo económico del país debe fijarse como meta el establecimiento de mejores medios de comunicación y transporte entre las regiones separadas por barreras geográficas (...)”,³⁰ señalando sin subterfugios que “*la mayoría de las carreteras de Guatemala lo son solo de nombre*”.³¹ El documento también indicaba las prioridades que debía tener la red de carreteras propuestas, enfatizando, igualmente, que era “(...) esencial la construcción de una carretera de primera a la costa del Atlántico”. Pero esta obra suponía otra más, que era la construcción de nuevas instalaciones en Puerto Barrios, lugar hacia el cual conduciría la carretera.³²

En su “Recomendación 31”, el *Informe* aconsejaba al Gobierno negociar con la IRCA las modificaciones de las cláusulas contractuales a que estaba sometida la concesión, con el fin de hacer posible la construcción de un muelle moderno en Puerto Barrios. Cabe recordar que el área portuaria estaba servida por el muelle que poseía la empresa, motivo por el cual la recomendación consistía en darle a ésta la oportunidad de incluir el nuevo muelle entre sus operaciones. Sobre el mismo asunto

³⁰ El desarrollo económico de Guatemala. (1951). Resumen del informe de la Misión que bajo los auspicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y con la colaboración del Gobierno de la República realizó un estudio de la economía del país. Guatemala: Tipografía Nacional. P. 15.

³¹ *Ibid.*, p. 60. Cursivas agregadas.

³² El Informe no consideraba la construcción de un nuevo puerto, sino solamente de un nuevo muelle, como se verá más adelante.

volvía la “Recomendación 47”: “Construir en Puerto Barrios un muelle adicional de hondo calado después de efectuar con la IRCA el entendimiento necesario”.³³ La recomendación hacía consideraciones tangenciales sobre el dominio que la *United Fruit Company* ejercía sobre las operaciones de la IRCA, admitiendo, con el lenguaje circunspecto de un informe del Banco Mundial, que “a pesar de los sinceros esfuerzos de la Compañía por rendir un servicio satisfactorio al público, *la presente situación es perjudicial (...)*”.³⁴El *Informe* reconocía, sin embargo, que era “muy difícil la solución lógica del asunto”³⁵ dado el estado en que se encontraban las relaciones entre el Gobierno y la IRCA.

Las obras y la historia

Si bien las tres grandes obras mencionadas constituían una gran contribución al desarrollo del país, no habría razón para atribuirles una trascendencia histórica particular, pues lo mismo que las inició el Gobierno de Árbenz las continuó sin disgusto la contrarrevolución, esta vez con la prolífica asistencia financiera de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. Asistencia que, por supuesto, Árbenz no recibió. Se perdería de vista, en este caso, que la infraestructura es neutra por naturaleza: fuera de su contexto histórico es sólo hierro y cemento. Por lo tanto, sin el conocimiento y la comprensión del estado de ánimo general que en aquel tiempo había contra esas empresas, particularmente contra sus concesiones, no es posible comprender el verdadero alcance y sentido histórico de los tres aspectos del programa de Árbenz. Cabe realizar, entonces, algunas

³³ *Ibíd.*, p. 69.

³⁴ *Ibíd.* *Cursivas agregadas.*

³⁵ *Ibíd.*

anotaciones que permitan conocer los antecedentes de esa irritación nacional.

Retrospectiva

El primer paso para su penetración en Guatemala lo dio la *United Fruit Company* en 1901, al obtener del Gobierno de Manuel Estrada Cabrera un contrato para transportar en sus barcos la correspondencia escrita e impresa y los fardos postales desde y hacia Nueva Orleans y los puertos centroamericanos en el Atlántico. Antes de esa fecha, la UFCo ya tenía cultivos de banano en tres cuartas partes de las márgenes del río Motagua, en el área cercana al Caribe. Poco después, el 12 de enero de 1904, el Gobierno celebró un contrato con el señor Percival Farquhar, por el cual, conforme lo dispuesto en el Artículo primero, "(...) el gobierno (sic) le concedía el derecho de construir, mantener y explotar un ferrocarril entre El Rancho y la ciudad de Guatemala, obligándose el gobierno (sic) una vez construido y puesto al servicio público el mencionado tramo 'a entregar a los referidos contratistas una escritura de traspaso sin gravamen ni reclamo de ningún género de la parte del ferrocarril construida hasta esa fecha, o sea, desde Puerto Barrios a El Rancho'."* La transferencia comprendía también el muelle de Puerto Barrios. Los ferrocarriles gozaban, además, del privilegio exclusivo de explotar vías férreas dentro de una franja de 20 millas a ambos lados de la línea, así como de la exoneración de impuestos fiscales y municipales, de importación, de todos los derechos de muellaje, y otros, por 99 años.

Queda por decir que los cinco tramos anteriores de la construcción del ferrocarril desde Puerto Barrios a El Rancho se habían construido con fondos del Estado, y que si bien el señor Farquhar suscribió el leonino contrato de 1904 como particular, lo hizo en representación de Minor Keith, por entonces vicepresidente de la UFCo y presidente de la IRCA.

Finalmente, la historia también registra en los años veinte y treinta fuertes oposiciones dentro y fuera de la Asamblea Nacional Legislativa al respecto de nuevas concesiones a la IRCA-UFCo. Cuando a mediados de los años treinta la conservadora Asociación General de Agricultores se opuso a la concesión de Ubico a la UFCo en la región del Pacífico, el dictador disolvió la Asociación.

* De León. (1950). Los contratos de la United Fruit Company y las compañías muelleras en Guatemala. Guatemala: Editorial del Ministerio Público. P. 54.

*La reforma agraria*³⁶

Sin duda, el acontecimiento político y social de mayor significación durante el período revolucionario fue la reforma agraria impulsada por Árbenz, “(...) el fruto más precioso de la revolución y la base fundamental del destino de la nación como un nuevo país”, según las palabras del Presidente en su Informe al Congreso de la República en 1953.³⁷

La información cuantitativa acerca de los resultados de la reforma y su campo de aplicación aparece en muchas publicaciones; por esta razón, pondremos atención en los aspectos cualitativos, que no sólo no han sido objeto de frecuente exposición, sino que han sido tergiversados deliberadamente.

La primera resolución que demandaba la reforma agraria fue aprobada por el movimiento obrero en el Segundo Congreso de la Confederación de Trabajadores de Guatemala (CTG), en una fecha tan temprana como lo era octubre de 1946.

³⁶ Sobre esta reforma existen numerosas publicaciones; por la seriedad de sus análisis se recomienda AID/Development Associates (1982). *Land and labor in Guatemala: An assessment*, Washington, D.C. (hay traducción al español); Handy, Jim (1988) “The Most Precious Fruit of the Revolution: The Guatemalan Agrarian Reform, 1952-54”, en *Hispanic American Historical Review*, 68:4; García Añoveros, Jesús. (s.f.) *La reforma agraria de Árbenz*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana; Guerra-Borges, Alfredo (1979 y 1993). *Geografía Económica de Guatemala*, tomo I, Guatemala: Editorial Universitaria y “El desarrollo económico”, en *Historia General de Centroamérica*, Madrid, FLACSO/Sociedad Estatal Quinto Centenario, tomo 5. Una obra sobresaliente que aborda no solo la reforma agraria sino la conflictividad global en el agro guatemalteco en el período 1944-1954 es Handy, Jim (1994). *Revolution in the Countryside*. United States: Chapel Hill, the University of North Carolina Press.

³⁷ Citado por Handy, Jim, *óp. cit.*, p. 675.

Guatemala: 60 años de historia económica

Cuadro II-1: Número y superficie de fincas según su tamaño, 1950				
Tamaño	Núm. de fincas	%	Superficie	%
Menores de 1 manzana	74,269	21.3	40,822	0.8
De 1 manzana a menos de 2	91,581	26.2	135,877	2.5
De 2 manzanas a menos de 5	99,779	28.6	302,987	5.7
De 5 manzanas a menos de 10	42,444	12.2	282,730	5.3
De 10 manzanas a menos de 32	26,716	7.7	444,164	8.4
De 32 manzanas a menos de 64	6,125	1.8	271,308	5.1
De 1 caballería a menos de 10	6,488	1.9	1,161,803	21.9
De 10 caballerías a menos de 20	569	0.2	506,100	9.5
De 20 caballerías a menos de 50	358	0.1	707,869	13.3
De 50 caballerías a menos de 100	104	0.03	468,070	8.8
De 100 caballerías a 200	32	0.009	280,476	5.2
De 200 caballerías y más	22	0.006	714,000	13.4
Total	348,867	100.0	5,315,475	100.0
FUENTE: Guerra-Borges, Alfredo. (1969). Geografía económica de Guatemala. Guatemala: Editorial Universitaria, p. 293.				

Posteriormente, los partidos políticos, en forma más o menos imprecisa, asumieron el tema como una de sus propuestas programáticas, creando comisiones para su estudio. El Comité Nacional de Unidad Sindical (CNUS) presentó también ideas

sobre el particular, y el periodista Clemente Marroquín Rojas hizo lo propio. A partir de la creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC), en 1950, el movimiento campesino incluyó también en su programa la realización de la reforma. Cabe puntualizar que, con anterioridad a la creación de la CNC, los campesinos estaban organizados dentro de la CTG.

Fue Árbenz quien, cumpliendo lo que había anunciado durante la campaña presidencial, tomó la decisión de llevar a cabo la reforma agraria. De esa cuenta, en mayo de 1952 presentó al Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente.

El trasfondo agrario de la reforma

El primer censo agropecuario fue levantado en 1950, en el marco del Censo Mundial Agropecuario convocado por la FAO en el mismo año. Se realizó conforme a los conceptos y clasificaciones que sirvieron de base al Programa del Censo Agropecuario de América. Como resultado, se reveló la existencia de una de las más desiguales estructuras de tenencia en América Latina o, lo que es lo mismo, una de las mayores concentraciones de la tierra en un número reducido de propietarios.³⁸ El cuadro siguiente nos da una idea de la estructura agraria en 1950.

Como se ve en el cuadro, de un total de 348,687 fincas, las explotaciones agrícolas menores de 7 hectáreas (consideradas un área insuficiente para el sostenimiento de una familia en las condiciones técnicas prevalecientes en una localidad dada),

³⁸ Es importante tener presente que una persona o familia puede poseer varias fincas, por lo que el número de finqueros es menor que el de fincas y, por ende, es mayor la concentración de la tierra. El Censo no capta esta situación.

sumaban un total de 308,073, es decir, constituían el 88 por ciento del total de fincas censadas, pero poseían sólo el 14 por ciento de la tierra. En el otro extremo, 516 fincas mayores de 900 hectáreas (un décimo del 1 por ciento) poseían el 41 por ciento de la superficie total. Y, dentro de este grupo, 54 fincas disponían de casi una quinta parte de la superficie total de tierra en fincas.

A la extrema concentración de la tierra se asociaba el alto grado de ociosidad de ésta, así como un bajo nivel tecnológico de la agricultura. “Las fincas mayores de 900 hectáreas (20 caballerías) utilizaban sólo el 28 por ciento de su extensión; **estaba ocioso el 61 % de la tierra** y no era utilizable el 11 por ciento restante.”³⁹

El Decreto 900, Ley de reforma agraria, promulgado el 17 de junio de 1952, tuvo lo anterior en cuenta. No fue ni más radical ni más conservador de lo necesario. Para los fines que tenía — que eran crear una amplia base para el desarrollo capitalista de la agricultura y, por ende, de la industria—, resultaba suficiente utilizar el fondo de tierras ociosas en las fincas (dos terceras partes como promedio nacional).

Al presentarse al Congreso de la República el proyecto de ley de reforma agraria, la oposición fue encabezada por la Asociación General de Agricultores (AGA), la cual elaboró una contrapropuesta. El proyecto de ley de la AGA no contemplaba,

³⁹ Guillén-Villalobos, José. (1963). Estructura agraria de Guatemala. Antecedentes y consecuencias. Guatemala, s/e. Indica el mismo estudio que los minifundios utilizaban el 79 por ciento de la tierra para cultivos de subsistencia; un 15 por ciento era, por lo general, “tierras en descanso” y el 6 por ciento restante no era en absoluto utilizable.

en ninguna de sus secciones, la entrega de la tierra en propiedad. En su Artículo 28, inciso c), disponía solamente el usufructo y el arrendamiento a largo plazo; y en su Artículo 36 disponía que los campesinos, con menos de 5 hectáreas o sin tierra, podían solicitar usufructo vitalicio o arrendamiento de parcelas hasta de 20 hectáreas por un lapso de veinte años.⁴⁰

La racionalidad del proyecto de reforma agraria de Árbenz era corregir la concentración excesiva de la tierra en un número reducido de terratenientes; dotar de tierras a un número elevado de trabajadores agrícolas y campesinos a fin de que tuvieran el medio básico necesario para elevar su ingreso y su nivel de vida; ampliar notablemente el mercado interno mediante la participación en éste de miles de nuevos productores; inducir cambios en los índices de tecnificación y productividad de las fincas mayores, lo que les permitiría absorber el incremento de los salarios como resultado de las nuevas condiciones de contratación de la mano de obra.

El Artículo 1 de la Ley de reforma agraria decía lo siguiente:

La Reforma Agraria de la Revolución de Octubre tiene por objeto liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala.

La calificación de “feudal” o “semifeudal” era usual en aquellos tiempos: todos los partidos y organizaciones democráticas la utilizaban, lo que se explica por el uso indebido de una analogía

⁴⁰ *Proyecto de Ley Agraria* de la Asociación General de Agricultores, 1952.

impropia de ciertas relaciones sociales en el campo con el feudalismo europeo. En Guatemala lo que había era un capitalismo tardío no establecido plenamente. Tómese en cuenta que la relación de trabajo basada en el salario no era la predominante en el campo, aunque ya existía. Además, el gradual fraccionamiento de la propiedad de la tierra en el altiplano arrojaba al mercado fuerza de trabajo en procura de salario; el destino final de la producción campesina no era predominantemente el mercado, pero para una parte significativa ya lo era, y la modernización del país inexorablemente incrementaba esta situación.

De acuerdo con el objetivo central de la reforma agraria, la estrategia para llevarla a cabo era la siguiente:

1. Se declaraban *afectables* por la reforma las tierras no cultivadas o cultivadas bajo cualquier forma de arrendamiento; las tierras del Estado en las llamadas Fincas Nacionales y, en general, los bienes rústicos nacionales así como las tierras municipales, en las condiciones que fijaba la Ley; los excesos que previa denuncia resultaran de remedir bienes rústicos, y las aguas que los propietarios no utilizaban para el riego de sus tierras o para fines industriales.
2. Se declaraban *inafectables* las tierras de empresas agrícolas con cultivos técnicos o económicos; la tierra destinada a pastos en las empresas ganaderas, si se comprobaba el uso permanente y racional de la misma; las instalaciones o establecimientos industriales o comerciales de las empresas agrícolas de particulares, del Estado, de la Nación o de los municipios; las tierras de las

comunidades agrarias, a las que se conocía corrientemente como Comunidades Indígenas o Campesinas; y las reservas forestales que definía la Ley.

3. *No eran afectables* tampoco las fincas hasta de 90 hectáreas, estuvieran cultivadas o no, y las fincas cuya extensión estuviera comprendida entre 90 y 270 hectáreas si estaban cultivadas en sus dos terceras partes. Lo que se perseguía era no afectar por la reforma a los campesinos pobres, a los campesinos acomodados y pequeños propietarios y a un nivel intermedio de terratenientes no pequeños, pero tampoco muy grandes que hacían buen uso de sus tierras.

Por consiguiente, la dirección central de la estrategia era concentrarse en las grandes propiedades conocidas como *latifundios*, que la Ley definía en el Artículo 32 en la forma siguiente:

Las tierras de propiedad privada, mayores de doscientas setenta hectáreas (...) que no estén cultivadas por sus propietarios o por cuenta de éstos o que hayan sido arrendadas en cualquier forma o explotadas por sistemas de prestaciones personales o para sustituir o completar salarios deficientes durante cualquiera de los últimos tres años anteriores a esta Ley, se considerarán latifundios y deberán ser expropiados en favor de la Nación o a favor de los campesinos y trabajadores (...).

La adjudicación de la tierra a los campesinos podía hacerse en tres formas distintas, a voluntad de los beneficiarios: en *propiedad privada*, para lo cual las tierras descritas en el Artículo anterior se expropiaban a favor de éstos; en *usufructo vitalicio*, dando las tierras de Fincas Nacionales, fuera en

parcelas individuales o en cooperativas⁴¹ y el *usufructo vitalicio* de las tierras expropiadas a fincas de propiedad privada, cuando así lo decidieran los beneficiarios, en cuyo caso las tierras se expropiaban a favor de la Nación.

En el breve lapso de aplicación de la reforma agraria, los beneficiarios que vieron concretar sus frutos más rápidamente fueron los que recibieron tierras cultivadas de las Fincas Nacionales. Al levantar la cosecha de café a fines de 1953 y principios de 1954, dichos beneficiarios vieron multiplicados sus ingresos. Trabajadores que hasta 1951, mediante huelgas y grandes movilizaciones, habían alcanzado un salario mínimo de 80 centavos de quetzal al día (292 quetzales al año) obtuvieron un ingreso tres y cuatro veces mayor. Relatos de la época informan que, al visitar las antiguas fincas, se podía ver en las viviendas campesinas máquinas de coser y otros utensilios caseros, nueva ropa, productos farmacéuticos y cosméticos, entre otros. La reversión de la reforma agraria después de 1954 devolvió a los trabajadores su miseria.

Otro paso trascendental de la reforma fue la creación del Banco Nacional Agrario el 8 de julio de 1953, cuya finalidad fue canalizar créditos específicamente a los campesinos. Según la *Memoria* del Banco, entre noviembre de 1953 y enero a diciembre de 1954, fueron otorgados 36,100 créditos. “De este total 26,000 créditos fueron concedidos en el período de aplicación de la reforma agraria (es decir, hasta junio de 1954) por un monto de siete millones de quetzales (equivalentes a dólares). Con anterioridad a la creación del Banco Nacional

⁴¹ No era posible en propiedad privada porque la Constitución de la República de 1945 disponía que los bienes rústicos propiedad de la Nación no eran enajenables.

Agrario se prestó asistencia financiera a los campesinos beneficiados por la Ley de Reforma Agraria a través del Crédito Hipotecario Nacional, que otorgó 17,843 créditos por un monto de Q3.4 millones. En total, *en el período de aplicación de la ley se otorgaron créditos a los campesinos por un monto total de unos doce millones de quetzales.*⁴²

Un balance: ¿cuánta tierra se afectó y cuál era la perspectiva de la reforma?

La Ley de reforma agraria fue promulgada el 17 de junio de 1952; los siguientes seis meses fueron de organización administrativa. No obstante, la situación comenzó a cobrar un inconfundible cariz burocrático, motivo por el cual, a inicios de 1953, se generó una movilización nacional de obreros y campesinos demandando la “entrega de la tierra pronto” o “la tierra antes de la siembra”. Esto significaba, antes de marzo-abril, período en el que las tierras se preparan.

Las primeras expropiaciones tuvieron lugar a principios de 1953. En el breve lapso de 18 meses (comprendidos entre el 5 de enero de 1953 y el 16 de junio de 1954) se emitieron 1,002 decretos de expropiación; fueron afectadas tierras de propiedad privada que tenían una extensión total de 1,091,073 hectáreas (o sea, 29 por ciento de la superficie registrada por el censo agropecuario), de las cuales se expropiaron 603,615 hectáreas (el 55 por ciento). A esto hay que sumar 280,000 hectáreas de tierras de las Fincas Nacionales, con lo cual el total de tierras

⁴² Guerra-Borges, Alfredo. (1986). Geografía económica y humana de Guatemala. Guatemala: Editorial Universitaria. P. 187. Cursivas en el original.

transferidas a los campesinos y trabajadores agrícolas se elevó a 883,615 hectáreas.⁴³

En el lapso indicado, recibieron tierra unas 100,000 familias, lo que es equivalente a más de 500,000 personas.⁴⁴ Con base en los censos de población y el Censo Agropecuario, el informe de AID estima que en 1950 los trabajadores sin tierra sumaban un total de 248,000; de esta información, concluye que “(...) la reforma agraria benefició en 18 meses entre el 31 y el 40 por ciento de la fuerza de trabajo que carecía de tierra.”⁴⁵

Handy indica que antes del derrocamiento del Gobierno de Árbenz “las instancias agrarias, de uno u otro nivel, habían emitido resoluciones declarando sujetas a expropiación 189,803 manzanas adicionales (132,862 hectáreas), aunque sobre éstas no se había agotado el proceso de apelación (...) Adicionalmente había un cúmulo enorme de denuncias en relación a las cuales no se tomó ninguna disposición (...)”,⁴⁶ porque el Gobierno fue derrocado. Con el dato aportado por Handy, “(...) el monto total de tierras transferidas a los campesinos en poco menos de dos años se hubiera elevado a 1,016,477 ha, o sea, 19 por ciento del total de tierra en fincas según el Censo de 1950.”⁴⁷

⁴³ AID/Development Associates. Land and labor in Guatemala, p. 26 y cuadro 14 del anexo 1.

⁴⁴ La FAO estimó en 5.5 personas el tamaño de una familia rural. Cfr. *Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica, Guatemala, 1974.*

⁴⁵ AID/Development Associates. *óp. cit.*, p. 26.

⁴⁶ Handy, Jim. (1988). “The Most Precious Fruit of the Revolution: The Guatemalan Agrarian Reform, 1952-54”, en *Hispanic American Historical Review*. P. 687.

⁴⁷ *Ibid.*

Frente a este panorama, cabe preguntar cuáles era las perspectivas hacia el futuro. Si se toma en cuenta el ritmo de aplicación de la Ley, la reforma agraria hubiera concluido, en lo fundamental, hacia 1957. Hubiera quedado por resolver el problema del minifundio en regiones del altiplano, zona donde la reforma agraria no tenía a su alcance tierras de que disponer. Mas en este caso, el problema ya no era de reforma agraria, sino de una política agraria que apoyara eficientemente al campesino y a sus comunidades para que pudieran hacer un uso intensivo de la tierra con alta productividad. Tómese en cuenta que no es el tamaño de la tierra lo que la hace productiva, sino la forma como ésta se trabaja. Históricamente, el campesino minifundista del altiplano ha estado impedido de trabajar su tierra mediante los recursos de la técnica moderna. Para eso debe intervenir el Estado, para proveer esos medios. Pero para el campesino, el Estado guatemalteco ha sido inexistente; sólo se le conoce su rostro represivo.

La frustración de la reforma agraria impidió a Guatemala sustentar sobre bases amplias la democracia —una democracia desde el *demos*—, así como la construcción de un nuevo modelo de desarrollo de la economía. Se coartó el tránsito hacia una economía diversificada, que dejara de lado el viejo modelo exportador de productos primarios cuyo puntal había sido un grupo muy reducido de productos agrícolas que tenían precios pendulares de un año a otro.

Tras el derrocamiento de Árbenz, el modelo primario exportador se consolidó, lo cual será evidenciado en los capítulos siguientes. Mientras tanto, cabe reflexionar que en la actualidad las islas de innovación se han sumergido, después

de emerger algunos años: los cultivos tradicionales no son su característica principal. Es lo que, en el futuro, debe cambiar.

Reflexiones sobre el legado

Como era propio en un país adormecido por su profundo atraso, los cambios operados a partir de 1945 tuvieron como consecuencia lógica el desentumecimiento, la acumulación de fuerzas y el examen de conciencia. Se trató, además, de cambios realizados a un ritmo sorprendente, ya que en menos de cinco años el escenario político era totalmente distinto: participaban en él masas que por siglos habían estado excluidas de la ciudadanía. A partir de la falta de preparación programática con que se accedió al cambio subieron al nivel de la conciencia colectiva, como mariposas en vuelo, las reivindicaciones por tantos años larvadas. Frente a este resurgimiento fue una característica persistente de la oposición anticomunista no presentar jamás *su propuesta de modernización*.

En el orden económico, las leyes de la reforma monetaria y bancaria, la Ley de fomento industrial y la del Instituto de Fomento de la Producción, el Código de Trabajo y la creación de un régimen de seguridad social, constituyeron reformas e innovaciones adecuadas a los tiempos. Fueron, todas, demandas de la modernización, con las que ésta daba sus primeros pasos. La aldea dormida despertaba, pero lo hacía aceleradamente, en áspero contraste con el enconado enfrentamiento con una oposición que desde un principio se autodenominó anticomunista, y que, se subraya nuevamente, en ningún momento, ni sobre alguno de los puntos fundamentales, presentó su propia imagen alternativa de desarrollo y modernización. No hubo una pugna política entre programas

de cambio, sino entre el cambio y la preservación. Es forzoso concluir, por consiguiente, que la oposición anticomunista no tenía una propuesta de modernización, que defendía el *statu quo* simplemente. Lo había hecho ya en la Asamblea Constituyente. Lo había hecho en 1946, cuando se dio la descalificación del proceso por parte de la Iglesia católica, encabezada por un arzobispo, de tal modo conservador, que hasta el Vaticano temía la desmedida de su involucramiento político.

No obstante la trascendencia de sus contribuciones a la modernización de la economía, el legado de Arévalo y Árbenz fue sobre todo de orden político: respetar, alentar y garantizar los derechos de la inmensa mayoría campesina, obrera e indígena del país, efectuar un auténtico vuelco histórico. Desde entonces esa población ya no volvió a estar enmudecida e inmóvil, simplemente padeciendo. A pesar de los abrumadores períodos de represión soportados, la presencia de las mayorías inconformes resulta innegable. Fue una conquista que ha perdurado porque aquellos que por primera vez fueron tratados con dignidad, como ciudadanos, ya nunca más quisieron renunciar a su condición humana.

Según Richard N. Adams, profundo conocedor de la sociedad guatemalteca, "(...) la principal contribución de los gobiernos revolucionarios a la adaptación organizativa general de Guatemala fue la introducción de las organizaciones de masas y la provisión de poder derivado de estas organizaciones".⁴⁸

⁴⁸ En reconocimiento a su autoridad, nos permitiremos cerrar el capítulo con algunas de sus consideraciones valorativas, en forma textual o condensada. Al final indicaremos los lugares citados.

Al referirse a los cambios económicos y políticos antes mencionados, Adams comenta que, de todas las innovaciones, sobresale por su importancia “(...) la introducción de elecciones abiertas, pero con la libertad de que hubiera serios contendientes”. “Hubo otros cambios que afectaron la estructura del país. Sin duda, el más importante de todos fue la institución de los procesos electorales.” “Esto tuvo un efecto en las áreas indígenas. La designación de jóvenes como candidatos para puestos públicos locales socavó la posición de los ancianos y la estructura tradicional de autoridad de las personas de edad. Aunque de manera menos obvia, esto tuvo un efecto paralelo en las comunidades ladinas. Los partidos escogían como candidatos a individuos que no tenían particular lealtad con la clase alta local y, de esta manera, se erosionaba el poder local de este grupo.” “La década revolucionaria presenció un sistemático debilitamiento del poder local y regional todavía ejercido por los terratenientes y su acceso al poder en el nivel nacional.”

Durante esta década, un aspecto importante del desarrollo de la organización de los sectores populares fue que los indígenas y los ladinos aprendieran que afuera del ámbito familiar del sistema unitario patronal, era posible buscar otras autoridades y fuentes de poder. Mientras que antes el *patrón* o los ancianos tenían la última palabra, ahora se asumía cada vez más la convicción de que ya no eran ellos la autoridad exclusiva y que, por el contrario, se trataba de una autoridad a la que también podía ignorársele a discreción. La operación de estas nuevas organizaciones demostró que los *campesinos* podían esperar una satisfacción sin necesariamente recibirla del terrateniente local o del consejo local de ancianos. Pero esto

ocasionó en los terratenientes, los empresarios, el clero y los profesionales, una reacción contra las organizaciones populares y la presencia de los comunistas en el Gobierno. Despertó, entonces, en estos sectores, un temor real hacia las organizaciones populares. Tradicionalmente las clases altas habían abrigado cierta incertidumbre acerca del potencial salvajismo de indígenas y campesinos, llegando a sentir temor de un levantamiento.

“Debido a la creciente oposición, tanto dentro como fuera del movimiento revolucionario, los partidarios del Gobierno de Árbenz fueron forzados a alinearse con los comunistas (...)”. A lo apuntado por Adams agregaríamos: en apariencia fue un error estratégico de la oposición no centrar su ofensiva exclusivamente contra el partido comunista, en vez de forzar a los otros partidos a aliarse con éste; pero en realidad no hubo tal error, desde el punto de vista del anticomunismo, de la defensa del *statu quo*, todos los partidos y organizaciones sociales eran el enemigo. Desde los primeros años del Gobierno de Arévalo, la Iglesia, adentro del país, y el Gobierno de Estados Unidos, fuera de él, tildaron todas las reformas con el mismo membrete. Resulta interesante anotar que, al no poder “acusar” de comunista al Dr. Arévalo, el senador Henry Cabot Lodge (uno de los políticos de más alto rango en la administración norteamericana de aquellos años), señaló que el Presidente Arévalo era “comunístamente inclinado”.

“Los cambios más evidentes se dieron, sin embargo, en los medios por los que las reformas fueron presionadas y activadas. Los más importantes de éstos fueron los *sindicatos*, las *ligas campesinas*, los partidos políticos y, en los últimos dos años,

los comités agrarios locales. En la operación de estas nuevas organizaciones puede verse la forma en que la politización de los campesinos fue tomando forma y la manera en que la estructura de poder del país fue siendo presionada para cambiar sustancialmente.” “Por primera vez en la historia los empleadores se encontraron de la noche a la mañana en la antesala del fin (*short end*) de la relación de poder.”

“Con algunas excepciones, el personal involucrado en la deposición de Árbenz fue guatemalteco. Fue la respuesta de la clase alta a la amenaza contra la estructura del poder tradicional.”

Una conspiración dirigida directamente por el embajador norteamericano Peurifoy, destinada a influir en los altos jefes militares, tuvo, finalmente, éxito. La invasión del grupo mercenario que dirigía Castillo Armas no influyó en la decisión de Árbenz de renunciar. Fue la decisión de sus compañeros y amigos de la cúpula militar lo que lo llevó a anunciar su retiro, el 25 de julio de 1954.

Aunque con el nuevo Gobierno se marcó el alto a los cambios revolucionarios, no se tuvo éxito en revertir su dirección. “(...) La situación contemporánea en Guatemala es en gran parte debida a los cambios que fueron realizados en la década revolucionaria.”⁴⁹

⁴⁹ Adams, Richard N. (1973). *Crucifixion by power: Essays on Guatemalan National Social Structure, 1944-1966*. Austin, Texas: University of Texas Press, Austin and London. 2nd. printing. Citas de las páginas 185, 186, 187, 188, 189, 192 y 193. Traducción libre.

La contrarrevolución

El significado de los hechos

Después del derrocamiento de Árbenz, en junio de 1954, ninguna de las juntas militares formadas fue del completo agrado de la Embajada de Estados Unidos en Guatemala. Finalmente, fue incorporado a una de dichas juntas Carlos Castillo Armas quien, posteriormente, el 1 de septiembre de 1954, asumió el poder ejecutivo del país. Para lograr este cambio se excluyó a los otros miembros de la junta, coroneles Élfego Monzón y Trinidad Oliva; se realizó, además, un plebiscito hecho a la medida, el cual terminó confirmando a Castillo Armas como Presidente de la República, el 21 de septiembre del mismo año. Finalmente, la Asamblea Constituyente decidió, por Decreto 2 del 4 de noviembre, que Castillo Armas terminara su período presidencial el 15 de marzo de 1960.

La finalidad primordial del Gobierno de Castillo Armas (1954-1957), fue consumir la contrarrevolución. El significado histórico fundamental de ésta puede condensarse en los resultados contrapuestos que tuvo, siendo el primero la premisa del segundo:

1. Erradicar todos los factores (partidos políticos, organizaciones sociales e instituciones) que constituían la base de sustentación de una modernización de Guatemala impulsada por un régimen político ampliamente participativo e incluyente. Recuérdese que dicha modernización presuponía que el desarrollo capitalista del país se operara en el marco de un sistema equilibrado de relaciones sociales, para lo cual era

indispensable desplazar de su posición dominante a la clase más poderosa y conservadora (vinculada a la gran propiedad agraria) mediante la reforma de la tenencia de la tierra.

2. Instaurar un régimen político que continuara la modernización del país en el marco de un nuevo sistema de relaciones sociales que privilegiara los intereses de los sectores empresariales. Para el efecto, era indispensable regular la actividad y la organización de las clases subordinadas en la forma y el grado que se consideraran no conflictivos con dichos intereses.

La modernización constituye un flujo histórico que se originó en Guatemala en los años setenta del siglo XIX, al calor de la Revolución Liberal. Ésta se fue debilitando en los años siguientes, hasta su total eclipse en los años treinta del siglo pasado, cuando se marcó severamente la crisis mundial y recrudesció el dominio oligárquico nacional. La modernización resurge a partir de 1944. Fue evidente, entonces, que la reestructuración capitalista de la economía y de la sociedad era una demanda acumulada subyacente en ausencia de las condiciones políticas para emerger. Una vez puesta en marcha, dicha reestructuración no volvería atrás al sistema rebasado en el 44.

Como se indicó anteriormente, la Revolución de Octubre venía operando una incorporación creciente de los trabajadores del campo y de la ciudad —incluso de los indígenas—, a la vida política local, regional y nacional. Esto tenía como contrapartida una reducción correlativa del predominio tradicional, excluyente e incuestionable de los grandes

terratenientes. Esa nivelación relativa de la posibilidad de acceso al poder, de ser escuchado y atendido (lo cual es base de la democracia en países europeos y norteamericanos como Estados Unidos y Canadá), despertó fuertes temores en las estructuras fuertemente enraizadas de dominación.

Así, el retorno al pasado no fue el objetivo de la contrarrevolución, la cual en ningún momento intentó volver a los tiempos de Ubico (los numerosos asesores norteamericanos que ésta tuvo tampoco lo deseaban). Debido a la modernización, sectores de empresarios —principalmente los industriales que buscaban “tener un lugar bajo el sol”— habían estado ya en la Revolución. Sin embargo, el peso de la tradición política autoritaria, y particularmente el peso por entonces incuestionable de los grandes terratenientes en la economía y la política, impidieron el libre curso de la modernización económica. Por esta razón, las estructuras premodernas se han modificado sólo en la medida en que lo han requerido la industrialización, la respuesta de la agricultura a las exigencias de la demanda externa y, en general, todos los cambios que no afecten profundamente las estructuras de poder.

La modernización inacabada tuvo como corolario profundas desigualdades sociales y la persistencia de tendencias al autoritarismo, cuya fuente de vitalidad son aquellas condiciones que aún perviven. En lo político, con la contrarrevolución se dio principio a una promoción constante, aunque no del todo sistemática, de los intereses de la clase alta. “En ningún sentido el cambio constituyó un retorno a la estructura de poder unitario al estilo de Ubico, sino más bien tendió a una proliferación de los centros de poder de la clase

alta junto con la interpenetración del Gobierno por ésta, traslapándose con él.”⁵⁰

Los hechos

La primera acción política de la contrarrevolución fue tomada el 10 de agosto de 1954 por el triunvirato militar integrado por el teniente coronel Carlos Castillo Armas, el teniente coronel Élfego Monzón y el mayor Trinidad Oliva, quienes emitieron el Decreto núm. 48, por medio del cual se declaraban “disueltos por ser integrantes activos del frente comunista”, a los partidos Guatemalteco del Trabajo, de la Revolución Guatemalteca, Acción Revolucionaria y Renovación Nacional, a la Confederación General de Trabajadores, la Confederación Nacional Campesina, a otros sindicatos y organizaciones sociales, así como a “cualesquiera otros partidos políticos o agrupaciones o asociaciones que hayan sido de inspiración arévalo-arbencista que hubiesen figurado al servicio de la causa comunista”.⁵¹

Ésta no fue la única disposición de este género, ya que entre el 3 de julio y el 31 de diciembre del mismo año se emitieron unos 15 decretos dirigidos a prohibir y perseguir las actividades comunistas.⁵² De esta legislación, los decretos más importantes fueron la Ley preventiva-penal contra el comunismo (Dto. núm. 59) y el que creó el Comité de Defensa Nacional contra el Comunismo (Dto. núm. 187). De acuerdo con el primero, se

⁵⁰ Adams, Richard N., óp. cit., p. 195. Traducción libre.

⁵¹ Decreto núm. 48, 10 de agosto de 1954. En Azurdia Alfaro, Roberto. (1955). Decretos emitidos desde el 3 de julio al 31 de diciembre de 1954, Ministerio de Gobernación, Guatemala.

⁵² Edgar Ruano Najarro, en ensayo inédito que gentilmente nos permitió consultar.

procedió a organizar un registro de todas las personas que en cualquier forma hubieran participado en actividades comunistas. El hecho de aparecer en dicho registro constituía “grave presunción de peligrosidad”, por lo cual, entre otras limitaciones, estaba la de no poder desempeñar “cargos o empleos del Estado”. Por su parte, el Comité mencionado estaba llamado, entre otras atribuciones, “a coordinar las labores estatales” de combate y erradicación del comunismo, por lo cual podía “ordenar a la Guardia Civil, Judicial y de Hacienda la captura de elementos sospechosos o convictos de actividades comunistas”, competencia normalmente asignada al Ministerio de Gobernación y los tribunales.

En el área rural la represión fue extremada, particularmente contra los campesinos que, en virtud de la Ley de reforma agraria, habían recibido tierra. En la prensa de la época se dio cuenta de muchos casos de violencia ejercida contra los denominados “agraristas”. Así, por ejemplo, en una nota del importante diario *El Imparcial* se relataba el caso de 32 campesinos que fueron detenidos cuando deliberaban para nombrar una comisión “(...) para gestionar ayuda en la Federación Autónoma Sindical en sus gestiones para que se les devuelvan las parcelas que les han sido quitadas”. “Su situación —continuaba la nota— es penosa desde hace tiempo porque las tierras que les fueron asignadas de acuerdo con la reforma agraria (...) les han sido quitadas por los propietarios de las fincas y les (sic) han dejado en la calle”. La nota relataba a continuación: “Dicen que son más de 2,000 campesinos los que están en esa situación por haber sido sacados de las

parcelas que tenían (...)” en las 13 fincas que enseguida se enumeraban, incluyendo el nombre de sus propietarios.⁵³

El propio teniente Antonio Montenegro, Jefe del Departamento Agrario Nacional y hombre de toda la confianza de Castillo Armas, en una oportunidad previno a los finqueros y administradores de fincas para que se abstuvieran de “(...) continuar haciéndose justicia por sí mismos, creándole problemas a la Junta de Gobierno.”⁵⁴ Con la sola excepción de los años de la contrainsurgencia en la década de 1980, la contrarrevolución constituyó la más grave violación de los derechos humanos en el medio siglo transcurrido desde 1954.

Las instituciones más importantes creadas durante el período revolucionario fueron, no obstante, conservadas. Tal es el caso del Banco de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto de Fomento de la Producción, entre otras. También se dio continuación a la construcción de la Carretera al Atlántico, el Puerto de Santo Tomás y la hidroeléctrica Jurún Marinalá. De igual manera, se conservó y aplicó la Ley de fomento industrial emitida por el Gobierno de Arévalo en 1946, conforme a la cual en tres años (1955-56) se había exonerado de derechos de importación de maquinaria y equipo a un total de 319 empresas, con un sacrificio fiscal cercano al millón de dólares. Al mismo tiempo, se comenzó a pensar en una nueva Ley de fomento industrial cuyo abanico de oportunidades fuera más abierto que el de la Ley promulgada por Arévalo. Correspondió al Gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes terminarla y promulgarla.

⁵³ El Imparcial, 19 de mayo de 1956.

⁵⁴ Prensa Libre, 20 de julio de 1954. Citado por Edgar Ruano Najarro, fuente antes indicada.

Al mismo tiempo, Estados Unidos, deseoso de mostrar al mundo cómo trataba la Casa Blanca a los países que “abandonan el comunismo”, hizo al Gobierno contrarrevolucionario sucesivas donaciones por un valor total de 100 millones de dólares (suma impresionante para un país que por entonces tenía una población un poco menor de cuatro millones de habitantes).

Con la llegada de Castillo Armas al poder, se abrió un período de profundos cambios de orientación política del Gobierno de Guatemala, cambios que podrían calificarse como “revolución conservadora” haciendo uso de la expresión hoy en boga. Junto a la promoción de los ya mencionados intereses de la clase alta, la posición de los militares se hizo más fuerte. En efecto, los militares cerraron filas para su propia protección, pues la cohesión de las Fuerzas Armadas se había debilitado en los días aciagos del golpe militar contra su propio Comandante en Jefe, el coronel Árbenz, sucedidos por las negociaciones con el “Ejército de la Liberación” y su caudillo, el coronel Castillo Armas. Dichas negociaciones culminaron con humillantes concesiones por parte del Ejército, lo que tuvo como consecuencia el alzamiento de los cadetes de la Escuela Politécnica, el día 2 de agosto.

Otro cambio trascendental fue el introducido en las relaciones del Gobierno y la Iglesia, que durante ochenta años se habían encuadrado en el esquema laico del liberalismo. El número de sacerdotes se quintuplicó en el curso de una década, pero no todos fueron del agrado del arzobispo Rosell y Arellano, quien era tan conservador como su lejano antecesor, Casaus y Torres, tenaz opositor a la independencia de Guatemala. En aquel auge de sacerdotes, Rosell y Arellano se encontró con la desagradable

sorprende de que algunos de los curas recién llegados traían consigo ideas sociales progresistas. Por tal motivo, “La propia Iglesia se enfrentó a sacerdotes, en su mayor parte extranjeros, socialmente inclinados, que sentían que el viejo conservatismo católico español no sólo estaba fuera de moda sino era positivamente peligroso”.⁵⁵

Las obras

Tras referirse a los temas nacionales que serían objeto de especial atención, el mensaje enviado por Castillo Armas al Congreso de la República, al abrirse el período de sesiones de 1956, comenzaba a esbozar la política económica del Gobierno. En su discurso, el mandatario manifestó que se había dedicado atención preferente a los instrumentos legales que definieran “(...) el contenido de la política a seguir por parte del gobierno.” Luego agregaba: “Yo estimo que esa definición se encuentra en tres de las leyes emitidas: Código de Petróleo, reformas al Código de Trabajo y Estatuto Agrario”.⁵⁶

Mediante la primera de estas leyes, según indicaba el mandatario, se perseguía el objetivo de desarrollar la economía industrial a través de la explotación de recursos petrolíferos; la segunda se consideraba “el exponente de nuestra política de desarrollo económico-social a base de cooperación entre capital y trabajo; de equidad en las relaciones obrero-patronales y de garantía en el ejercicio de los derechos laborales

⁵⁵ Adams, Richard N., óp. cit., p. 197. Traducción libre.

⁵⁶ Mensaje del Presidente de la República, coronel Carlos Castillo Armas, al Organismo Legislativo, al inaugurarse el primer período de sus sesiones ordinarias, 1 de marzo de 1956, Guatemala: Tipografía Nacional, 1956, pp. 5-6.

⁵⁷ Loc. cit.

(...); y la tercera “define claramente la actitud del Ejecutivo tras el desenvolvimiento de nuestra economía agrícola, rural y campesina, fundada en el respeto a la propiedad privada, en una mejor distribución de la tierra y en el principio de que lo propio es el mejor estimulante para la actividad productiva (...)”.⁵⁷

En su mensaje, Castillo Armas también informaba de una decisión muy importante al indicar que a fines de 1954 se había acordado “tener un órgano técnico de orientación, proyección y coordinación del desarrollo económico del país”. Para tal efecto, se le había encomendado “la formulación de un plan de cinco años al cual deberían ceñirse las obras que el Estado habría de realizar”.⁵⁸ Por este motivo, en el mismo mensaje, Castillo Armas hizo referencia al Plan de Tegucigalpa, el cual se había presentado como el programa del futuro “Gobierno de la Liberación” cuando se iniciaron los planes para derrocar a Árbenz; el gobernante manifestó, en aquella oportunidad, que “(...) tal estudio es un programa de gobierno (sic) que tiene mi simpatía”. Cabe mencionar que iniciativas de esta naturaleza, así como otras ideas que el Gobierno plasmó en obras concretas más adelante (como los centros de mecanización agrícola, por ejemplo), estaban contempladas en el *Informe Britnell* del Banco Mundial.

De acuerdo con el Plan, se buscaba construir una red de caminos y telecomunicaciones para integrar el territorio nacional; las carreteras tenían por objeto abrir a la agricultura y la ganadería

⁵⁸ Mensaje del ciudadano Presidente de la República, teniente coronel Carlos Castillo Armas, a la Asamblea Nacional Constituyente al inaugurar sus sesiones. (1957). Guatemala: Tipografía Nacional.

las regiones con mayor aptitud para su aprovechamiento económico. El desarrollo de estas dos actividades se reservaba a la empresa privada, a la cual debía estimular el Estado. Asimismo, en el programa de inversión se contemplaba continuar la construcción de importantes tramos viales, entre ellos, la Carretera al Atlántico, la Carretera del Pacífico y la Carretera Interamericana, además de construir la carretera que conduce de Quetzaltenango a Retalhuleu. Para el efecto se contó con recursos aportados por agencias de Estados Unidos y el Banco Mundial.⁵⁹

En su programa de inversión, el Plan también mencionaba el tema de la electrificación, otorgándole “la más alta prioridad” por considerarlo fundamental para el proceso de industrialización. Así, de una inversión planeada cercana a los 28 millones de dólares, el 63 por ciento se asignaba a Jurún Marinalá.⁶⁰ A pesar de esto, la hidroeléctrica se construyó mucho más tarde por otros Gobiernos. En lo referente a política petrolera, lo más relevante fue la concesión de 30 títulos de exploración en corto tiempo.

No obstante que en su discurso a la Constituyente Castillo Armas no mencionara una nueva ley agraria entre “(...) los instrumentos legales que definieran el contenido de la política a seguir por parte del gobierno (sic)”, lo cierto es que en corto tiempo se emitieron dos versiones sucesivas de un Estatuto Agrario, las cuales serán comentadas más adelante.

En su Informe al Congreso de la República, en 1957, Castillo Armas dio cuenta de dos pasos que podrían ser calificados como

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ La planificación en Guatemala, p. 205 y 267-269.

“buenas” intenciones: la creación del Consejo de la Iniciativa Privada y el Centro Guatemalteco para el Desarrollo Industrial. Al parecer, ambas iniciativas no interesaron mayor cosa a los empresarios, quienes, justo ese año, decidieron crear el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Desde entonces nadie volvió a hablar de las creaciones de Castillo Armas. La iniciativa privada había elegido por sí misma otro camino para la relación con el Gobierno.

Después de lo anterior no surgieron nuevos proyectos porque la muerte sorprendió a Castillo Armas en julio de 1957. Su asesinato fue en sí mismo un hecho muy grave, pero su significación política principal fue revelar que la contrarrevolución no había conseguido la estabilidad del nuevo régimen conservador. Los acontecimientos que siguieron, en el mismo año, culminaron con la caída del Gobierno liberacionista después del fraude electoral montado, más su derrota definitiva en las elecciones de enero de 1958. El otro hecho significativo de aquellos días fue la activa participación de los trabajadores en las movilizaciones contra el fraude electoral.

¿Qué hacer con la reforma agraria de Árbenz?

La Ley de reforma agraria (Decreto 900) fue derogada el 26 de julio de 1955 y sustituida por un Estatuto Agrario (Decreto 31 de la Junta de Gobierno que encabezaba Castillo Armas). Las apresuradas disposiciones de dicho Estatuto fueron derogadas, a su vez, el 25 de febrero de 1956 por uno nuevo (Decreto 559). El cambio no fue tarea fácil, ya que había muchas cosas

pendientes de arreglar, como se verá enseguida a partir de un examen riguroso del Decreto 31, que en su Artículo 1 decía:

Los campesinos y trabajadores agrícolas que recibieron parcelas, créditos y otros beneficios provenientes de la aplicación de la Reforma Agraria, permanecerán bajo idénticas condiciones y obligaciones en posesión, uso y disfrute de los mismos, y hasta la emisión de la nueva Ley de Reforma Agraria que regulará en definitiva esta materia.

Lo anterior se complementaba con lo dispuesto en el Artículo 15, según el cual “(...) la revisión en materia agraria procederá únicamente a instancia de la parte interesada”, para lo cual dicha parte podía “acudir ante la Junta Agraria del departamento que le corresponde a solicitar la revisión” (Art.16), con lo que se daba inicio al procedimiento respectivo. Si la Junta no podía reunirse, el finquero que había sido afectado por la reforma agraria podía presentar ante la Junta la documentación que ésta considerara necesario para resolver. La resolución se cursaba a la recién creada Dirección de Asuntos Agrarios. La disposición tendía a legalizar la restitución de las tierras expropiadas a sus antiguos propietarios. Sin embargo, el Artículo 32 establecía lo siguiente:

En caso que la revisión implicase la devolución de tierras a quienes ya hubiesen recibido bonos,⁶¹ no será ejecutada en tanto el propietario no haga la devolución de la cantidad correspondiente de bonos e intereses que hubiese recibido.

Al parecer, las cosas no marchaban a satisfacción, ya que aproximadamente un año y medio después de decretado el Estatuto Agrario, en octubre de 1955, Castillo Armas emitió el

⁶¹ El pago de la tierra expropiada conforme el Decreto 900 se hacía en bonos con tasa de interés de 6 por ciento a 20 años.

Decreto 424, en cuyo Artículo 1 se fijaba “el plazo de un mes (...) para interponer el recurso de revisión que establece el Capítulo IV del decreto número 31 (...)”. Si no se interponía el recurso “dentro del plazo fijado en el artículo anterior se entenderá que las personas afectadas por la aplicación del decreto 900 del Congreso de la República están conformes con las expropiaciones de que fueron objeto, hayan o no sido publicados los respectivos acuerdos (...)”. (Art. 2). De igual manera, el Decreto 424 fijaba un mes para que los interesados pasaran a la Tesorería Nacional “a retirar los bonos que les correspondieren”, sin lo cual no se les podía pagar los intereses.

Asimismo, el Decreto 424 dispuso, en su Artículo 7, que una vez terminadas todas las revisiones, recibidos los bonos correspondientes o vencido el mes de plazo antes indicado, “el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de Guatemala, el Tribunal y Contraloría de Cuentas y la Dirección General de Asuntos Agrarios procederán a liquidar inmediatamente la deuda agraria proveniente de la emisión de bonos (...)”.

No obstante los plazos y advertencias terminantes de los decretos mencionados, quienes supuestamente estaban interesados no parecieron haberse dado por enterados, ya que al Gobierno, finalmente, no le quedó más remedio que optar por una salida que no implicara la colaboración de los terratenientes. Así, mediante el Decreto 538, de fecha 2 de febrero de 1956, se adicionó el Artículo 2 del Decreto 424 con un párrafo que a la letra disponía: “Sin embargo, si no se hubiese interpuesto el recurso de revisión dentro del plazo fijado en el artículo anterior, la Dirección General de Asuntos Agrarios revisará de oficio los expedientes respectivos, con noticia a los

interesados, quienes podrán intervenir rindiendo las pruebas que estimen necesarias”.

Es comprensible la inquietud de las autoridades al no recibir colaboración de parte de los interesados, pues lo que se había expropiado a partir del Decreto 900 no podía anularse si no era objeto de revisión. Asimismo, no podían reintegrarse las tierras a sus antiguos propietarios si éstos no devolvían los bonos, y no podía liquidarse la deuda agraria hasta que no se hubiera terminado con *todas* las revisiones de expedientes de expropiación y recibidos los bonos correspondientes. Según se indica en un estudio realizado por AID,⁶² un total estimado de 550,00 hectáreas de tierra distribuida durante el Gobierno de Árbenz fue devuelto a los antiguos propietarios. También se despojó a los trabajadores de las fincas nacionales de las tierras que habían recibido, las cuales pasaron nuevamente a la administración del Estado. Por su parte, Jim Handy estima que fueron 603,775 hectáreas las tierras devueltas, lo que “casi anuló completamente la reforma agraria de la revolución”.⁶³

Es muy extraño que, a pesar de los numerosos estudios sobre la reforma agraria realizados por investigadores tanto nacionales como extranjeros, nunca nadie haya publicado nada acerca de *las formas concretas* que asumió la devolución, o mejor dicho, *la recuperación* de las tierras expropiadas. No es creíble que a tantos investigadores no les haya interesado el asunto, habiendo sido tan minuciosos en otros sentidos. ¿Cómo se procedió en el caso de las tierras que se recuperaron? ¿Se hizo simplemente expulsando a los campesinos de las tierras que habían recibido

⁶² AID/Development Associates, óp. cit.

⁶³ Handy, Jim. (1994). *Revolution in the countryside*. Chapel Hill, North Carolina: the University of North Carolina Press. P. 197.

gracias al Decreto 900? Los terratenientes que los expulsaron, ¿dejaron sin efecto esas recuperaciones para ajustarse al trámite legal de revisión del expediente, de conformidad con el Decreto 31? Es muy dudoso que así se haya procedido ya que, hasta donde se sabe, la historia no tiene registros acerca de posibles rectificaciones de parte de los vencedores a la hora de su victoria. ¿O es que para darle salida a la liquidación de la deuda agraria la Dirección General de Asuntos Agrarios practicó *todas* las revisiones haciendo uso de la competencia que para el efecto le concedía el Decreto 424?; y, en tal caso, ¿cómo consiguió recuperar todos los bonos de la deuda agraria si en muchas ocasiones los finqueros expropiados ya no los tenían?

La nueva reforma agraria

El 25 de febrero de 1956, unos tres meses después del Decreto 424, el Gobierno de Castillo Armas decretó un nuevo Estatuto Agrario (Decreto 559). Sin embargo, este último ya no hablaba del pasado sino fijaba las normas y procedimientos para emprender una nueva reforma agraria, “(...) considerando que uno de los factores para la prosperidad económica del país es el aprovechamiento y explotación de sus recursos agrícolas mediante el empleo de una política agraria que, a la vez que fortalezca la capacidad adquisitiva del campesino, resuelva en forma adecuada el problema de la distribución de la tierra, tanto de propiedad nacional como de particulares”.

La innovación principal que introdujo el Estatuto Agrario (Decreto 559) fue la creación de las Zonas de Desarrollo Agrario. Éstas consistían en inmuebles rústicos que reunieran condiciones para su parcelación y posterior entrega a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Las Zonas podían

establecerse en grandes extensiones no explotadas, fincas nacionales explotadas en forma inadecuada o tierras de particulares que adquiriera el Estado. Estas últimas serían administradas por personal designado por la Dirección General de Asuntos Agrarios.

Excediendo todo lo que en materia de reforma agraria se había realizado en el mundo entero, el Estatuto Agrario disponía que en todas las Zonas de Desarrollo Agrario se atendiera “(...) en forma preferente y obligatoria a la satisfacción de las necesidades de los adquirentes y sus familiares, vivienda, salubridad e higiene, educación agrícola fundamental, seguridad social, ayuda técnica y financiera y cultura general”. (Artículo 13). Más adelante, el Artículo 16 disponía lo siguiente: “(...) en toda Zona de Desarrollo Agrario se reservarán las extensiones indispensables para los centros de investigación, experimentación y extensión agrícola, escuelas, unidades sanitarias, iglesias, mercados, áreas de reserva forestal, campos deportivos, centros de recreo y demás servicios necesarios a la comunidad.”

La realización de estos paraísos, no imaginados ni siquiera por los socialistas utópicos del siglo XIX, requería, por supuesto, una inversión cuantiosa de millones de dólares por varios años, una administración grande y capacitada, así como suficientes recursos de asesoría técnica. Su realización hubiera colocado a Guatemala a la vanguardia de todas las reformas agrarias en el mundo, pero el proyecto tropezó con un obstáculo importante: el presupuesto de la Dirección General de Asuntos Agrarios, que fue siempre magro y siguió una tendencia decreciente al correr de los años.⁶⁴

⁶⁴ Marti, Werner Johannes. (1994). The private sector, the State and Economic development: The Guatemalan Experience. The University of Texas at Austin, Dissertation presented to the Faculty of Graduate School of The University of Texas at Austin.

No parece extraño, en consecuencia, que de acuerdo con la evaluación hecha por AID, la reforma llevada a cabo conforme el Decreto 559 fuera “sumamente inefectiva”, debido a su mínimo impacto sobre los patrones de distribución de la tierra. Por otra parte, “su enfoque de conceder pequeñas parcelas resultó en una perpetuación de la agricultura de subsistencia entre los beneficiarios.”⁶⁵

⁶⁵ AID/Development Associates, óp. cit., p. 29. La historia del Decreto 559 no fue larga. El Gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes lo derogó y lo sustituyó por otro muy similar: el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria.

Capítulo III

Los años del crecimiento y la diversificación

Introducción

De 1950 a 1973 la economía de los países desarrollados conoció la fase de expansión más notable de su historia. Para América Latina, este fue el período que comprende el influyente “modelo de sustitución de importaciones”.

Un rasgo peculiar de aquellos años —conocidos también como los años de la primera ola de globalización de la posguerra (1945-1973)—, fue que tanto en Estados Unidos como en Europa y Japón la terrible prueba de la Gran Depresión dio origen a una ostensible animadversión al liberalismo. De esa cuenta, los Gobiernos de los países industrializados tenían la convicción de que sólo la regulación de la economía y del mercado podía impedir que se reprodujera la catástrofe económica de los años treinta. Ese rasgo tuvo su expresión en América Latina, siendo bien acogido como modelo de sustitución que comportaba un papel relevante de conducción, e incluso de participación directa del Estado en la economía. Este también fue un período en el que internacionalmente la bandera que se enarbolaba era la descolonización y la industrialización; esta última, particularmente, fue una bandera que caló profundamente en América Latina.

El modelo de sustitución: antecedentes

Durante las dos guerras mundiales, el aparato productivo de América Latina había sufrido daños significativos debido a la

interrupción de la corriente general de importaciones. Esta experiencia acumulada había enseñado que durante las crisis (fueran éstas provocadas por guerras o por depresiones como la de los años treinta) se había producido, como respuesta, cierto desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones; también se sabía que había crecido notablemente el comercio *intra latinoamericano*. Una tercera enseñanza era que, durante los conflictos mundiales, América Latina había colaborado vigorosamente con Estados Unidos, por lo cual había abrigado la esperanza de que, al terminar las guerras, se abrieran importantes oportunidades de cooperación; no obstante, una y otra vez su esperanza había quedado frustrada.¹

En el cuadro general de estas experiencias se inscribieron, a partir de 1949, las contribuciones teóricas de la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL). “El proceso sustitutivo de importaciones estaba ya muy avanzado cuando, al final de los años 40, se realizó en la CEPAL el primer esfuerzo sistemático de análisis e interpretación de la industrialización latinoamericana. (...) La reflexión de la CEPAL tuvo la importancia considerable de no ver la industrialización latinoamericana como una *anomalía*, una desviación del principio de las ventajas comparativas, y sí un caso original de diversificación de las estructuras productivas frente a condiciones externas sobremanera adversas”.²

¹ Después de la Segunda Guerra Mundial, países pequeños como Bélgica y Luxemburgo recibieron juntos más ayuda oficial de Estados Unidos que toda América Latina.

² Furtado, Celso. (1982). “Transnacionalização e monetarismo”, en Pensamiento Iberoamericano, núm. 1, Madrid, España. P. 19.

Apartándose resueltamente de la teoría liberal del comercio internacional, la CEPAL elaboró una propuesta de industrialización con base en las particularidades de América Latina. Es a partir de esa propuesta que adquirió carta de ciudadanía el concepto de *modelo de industrialización sustitutiva de importaciones* o, simplemente, modelo de sustitución de importaciones. Con anterioridad los países habían reaccionado con una política defensiva frente a la interrupción de importaciones esenciales, realizando inversiones en nueva capacidad productiva, lo cual sólo estuvo al alcance de los países que ya tenían un nivel determinado de industrialización.³ Pero fue a partir de las elaboraciones teóricas de la CEPAL que América Latina hizo suya una política de desarrollo que tenía como eje central la industrialización.

Guatemala no tuvo la posibilidad de seguir los pasos de otros países latinoamericanos que emprendieron su industrialización temprana en los años treinta y durante la Segunda Guerra Mundial, debido a que su industria “(...) era demasiado frágil para servir de trampolín a un nuevo modelo dirigido hacia adentro”.⁴ Además, los intereses de las élites exportadoras de café y los de la *United Fruit Company* fueron determinantes para mantener al país muy claramente en el modelo de exportación primaria heredado del siglo XIX.

³ Argentina, Brasil, Chile y México realizaron progresos en su industrialización desde principios del siglo XX gracias a una inteligente canalización de recursos hacia la industria, recursos obtenidos de sus exportaciones de bienes primarios. Cfr. Leslie Bethel, editor. (1997). *Historia de América Latina*. Barcelona: Cambridge University Press, Editorial Crítica.

⁴ Bulmer-Thomas, óp. cit.

No obstante lo anterior, en los años 1944-1954 los Gobiernos de Arévalo y Árbenz tuvieron la voluntad requerida para impulsar la modernización capitalista de Guatemala. Aunque el país permaneció dentro del modelo de exportación de productos básicos, se rompió su esquema mono-exportador por la vía de la diversificación agrícola, mediante la introducción del algodón, y poco después, ya bajo otros Gobiernos, con la incorporación de la carne y del azúcar a las exportaciones, además de otros productos, entre ellos el hule, los mariscos y el cardamomo.

Finalmente, en la década de 1960 se entró de lleno a la industrialización. Esto ha sido *el cambio cualitativo más importante de la economía guatemalteca en los últimos sesenta años*. Todas estas innovaciones en la agricultura y en la industria, como también en los servicios —sobre todo financieros—, contaron con el decidido apoyo del Estado, principalmente mediante el mecanismo del sacrificio fiscal (exención de impuestos), pero también mediante grandes inversiones en infraestructura.

La irrupción de la nueva agricultura y de la industria fue favorecida por la afluencia de recursos externos, tanto por la vía tradicional de las exportaciones en un ambiente internacional favorable, como por conducto de la Alianza para el Progreso que el presidente Kennedy puso en ejecución en 1961. Hacia esa fecha, justamente, se puso en marcha el Mercado Común Centroamericano (MCCA). El programa de construcción de carreteras, fundamental para la operación de la zona de libre comercio, recibió asistencia externa por un 52 por ciento de la inversión total entre 1955 y 1963, y hasta por un 75 por ciento entre 1965 y 1979 (cuando ya estaba en ejecución el programa

de carreteras aprobado en 1963 por los Ministros de Comunicaciones y de Economía del MCCA).

La revolución del algodón

Tradicionalmente, cuando se desplomaban los precios del café se anunciaban programas de diversificación agrícola, pero todo se olvidaba tan pronto se recuperaban los precios. La diferencia en los años cincuenta fue que la voluntad de diversificar la agricultura de exportación se hizo efectiva, independientemente de la evolución de los precios del café. Precisamente en un período en que los precios del café venían subiendo, el Gobierno de Árbenz emprendió la promoción del cultivo de algodón por considerar que éste podría llegar a cubrir holgadamente la demanda interna y mejorar la cuenta comercial de la balanza de pagos. Se decidió, entonces, la promoción del cultivo a través del Instituto Nacional de Fomento de la Producción (INFOP), tanto mediante el otorgamiento de crédito para la siembra de la planta como mediante la investigación de las mejores condiciones para su desarrollo. De esta manera se obtuvo rápidamente el conocimiento necesario sobre los tipos de fibra más adecuados para las condiciones agronómicas de Guatemala, las plagas que podían controlarse y cuál era la época mejor para plantar y cosechar la fibra. Además, se prohibió la importación de algodón y se creó un programa de estabilización de precios.

En el año agrícola 1952-1953 se obtuvo por primera vez una cosecha que excedió la demanda interna.⁵ Al año agrícola

⁵ Se produjo una cosecha de 74,954 libras oro (es decir, de algodón procesado en las desmotadoras). La extensión cultivada fue de 13,000 manzanas (9,286 ha).

siguiente, con una cosecha de 132,194 libras *oro*, se realizó la primera exportación. El Estado, como en el siglo XIX lo hiciera con el café, prohijó el nacimiento del algodón, brindándole todos los apoyos y facilidades para su rápida expansión. Entre 1950 y 1954, el INFOP, actuando como la principal agencia de crédito para los incipientes algodoneros, incrementó unas diez veces el monto de los fondos desembolsados.⁶

Cuando en 1955 los precios del café cayeron, el rápido crecimiento del cultivo del algodón justificó la confianza depositada en él. Los ingresos por exportación crecieron rápidamente, sobre todo a partir de 1960. Entre 1960 y 1965 el ingreso externo procedente de la exportación de la fibra, la semilla y otros subproductos se triplicó de 10 millones y medio de dólares a un poco más de 35 millones.⁷ Sin embargo, el beneficio neto obtenido por el país era bastante menor pues más del 50 por ciento de las divisas obtenidas por la exportación del algodón oro y los subproductos volvía a salir cada año para cubrir las cuantiosas importaciones que demandaba el nuevo cultivo. Para la expansión del cultivo de algodón fue necesario abrir el acceso a las tierras en que podía desarrollarse, pero no fue sino hasta los años 1960 que el Gobierno puso en marcha un programa de construcción de carreteras a lo largo de la costa del Pacífico, con el apoyo financiero del Banco Mundial. La región en que se desarrolló el cultivo del algodón fue las tierras bajas de la vertiente del Pacífico (entre 0 y 300 metros SNM), por mucho tiempo poco habitadas debido a que la humedad y el calor favorecían la reproducción de insectos que propagaban

⁶ Adams, Richard N., *óp. cit.*

⁷ Cfr. Adams, *óp. cit.*, cuadro 7-4, p. 372. Existen algunas discrepancias en cuanto a las cifras antes citadas.

la malaria, entre otras enfermedades. En su favor, los suelos tienen características muy adecuadas para la agricultura; son livianos, porosos y profundos, sumamente ricos, con lluvias bien distribuidas durante el año. En la época de la colonia ya se conocía el algodón: en algunas fuentes históricas se hace referencia a áreas de cultivo algodonero “abundante”, como en Tactic, Tukurú y Cahabón, en el departamento de Alta Verapaz, y en Cuyotenango, departamento de Suchitepéquez, entre otros lugares. Sin embargo, el cultivo no llegó a cobrar la importancia que tuvieron otros en la época colonial y, al parecer, desapareció por completo. De esa cuenta, el Censo Agropecuario de 1950 no registró el cultivo de algodón.

El momento de su impetuoso ingreso en la agricultura guatemalteca llegó cuando concurren varias condiciones. La primera de ellas fue la revolución de los insecticidas y herbicidas, en especial el apareamiento del DDT,⁸ hacia 1939. Este insecticida tenía un mayor espectro de incidencia y, sobre todo, una mayor durabilidad, ya que se oxidaba más despacio, no era sensible a la luz solar y era prácticamente insoluble en agua (lo que lo hacía particularmente adecuado para los climas tropicales). La segunda condición fue la revolución de los fertilizantes químicos. Si bien los suelos eran sumamente ricos y los primeros años no requerían de fertilización alguna, muy pronto los agricultores aprendían que el algodón es una planta muy “hambrienta” de nutrientes, de manera que sólo los primeros cuatro o cinco años no requerían fertilización alguna. La tercera condición fue el uso generalizado de tractores con aditamentos para las labores de fertilización.

⁸ Siglas del compuesto denominado Dicloro-Difenil-Tricloroetano.

En condiciones tan favorables, más el uso intensivo de fertilizantes, fue posible obtener altos rendimientos por hectárea. Además, la abundancia de mano de obra sin tierra que podía movilizarse a bajo costo para las cosechas, permitía obtener utilidades aun en los períodos de bajos precios de la fibra. De igual manera, el nivel de las remuneraciones permitió que la cosecha se levantara por medios manuales, y no mediante costosos medios mecánicos (con la ventaja adicional de que en Europa y Japón se premiaba la limpieza del algodón cosechado a mano).

En los años cincuenta Guatemala sobrepasó los rendimientos por hectárea en Estados Unidos y, a principios de los años setenta, alcanzó el segundo promedio más alto de rendimiento del cultivo de algodón en el mundo. A mediados de la década de 1960 la producción algodonera llegó a su punto más alto, pero al deprimirse los precios en el mercado mundial y reducirse la fertilidad del suelo la producción cayó verticalmente a partir de la segunda mitad de los años sesenta. Seis años después, el cultivo tuvo un fuerte repunte en respuesta a la vigorosa recuperación de los precios; pero de nuevo la producción volvió a caer en 1974. Se recuperó rápidamente y alcanzó su más alto nivel histórico en 1977; no obstante, a partir de ese año tanto la superficie cultivada como la producción se desplomaron.⁹ (Véase Cuadro III-1).

Es importante destacar dos características del cultivo algodonero. En primer lugar, que en una buena parte se desarrolló en tierras arrendadas a otros terratenientes. Esta práctica

⁹ CEPAL (1986). Centroamérica: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo. México.

Cuadro III-1: Superficie, producción y rendimiento del algodón, 1950-1982			
Año	Superficie (miles hectáreas)	Producción (miles toneladas)	Rendimiento (kg/ha)
1950	9.2	2.5	270
1950-1954	11.1	11.4	1030
1955-1959	19.4	35.8	1850
1960-1964	65.9	141.9	2150
1965-1969	71.1	224.1	3150
1970	72.5	163.4	2300
1971	76.5	232.7	3000
1972	87.3	270.2	3100
1973	103.3	340.7	3300
1974	111.0	428.6	3900
1975	83.5	273.3	3300
1976	99.1	379.0	3800
1977	127.2	402.3	3200
1978	119.8	447.1	3700
1979	125.8	439.5	3500
1980	104.8	358.9	3400
1981	78.7	219.7	2800
1982	59.4	130.7	2200

constituye una forma propiamente capitalista de rentar la tierra, práctica cuya formalización requiere la participación de tres componentes: el propietario de la tierra, el inversionista que la toma en arrendamiento y el obrero agrícola que la trabaja. Cabe mencionar que el arrendamiento de tierras de extensión superior

a las 45 hectáreas¹⁰ fue una práctica muy extendida. En 1964, en el departamento de Escuintla, la mitad de las tierras apropiadas para el cultivo de algodón era arrendada; esta cifra ascendía a dos terceras partes en Retalhuleu. Ambos eran los dos departamentos algodoneiros más importantes según el censo agropecuario levantado ese año.

El nuevo sistema favoreció a los terratenientes que daban en arriendo la tierra, pues con anterioridad obtenían entre seis y diez dólares por la venta de un quintal del maíz que recibían de campesinos como pago del arrendamiento, mientras que al arrendar tierras a agricultores capitalistas para la siembra de algodón percibían dos o tres veces más dinero y el pago era inmediato.

Un segundo rasgo característico del cultivo de algodón fue que su producción estaba altamente concentrada en un número reducido de agricultores. De hecho, Guatemala fue el país centroamericano en donde la concentración fue mayor. Cabe mencionar, a manera de ejemplo, que entre 1977 y 1978, un grupo de 15 familias cultivaba cada una un promedio de 3,654 hectáreas. Una sola familia tenía en producción 11,490 hectáreas, superficie equivalente al 10 por ciento del área algodoneira nacional. Le seguía en segundo término otra familia que tenía 7,062 hectáreas en producción, o sea, el 6 por ciento del área nacional.¹¹

¹⁰ Equivalente a una caballería (45 ha) o 64 manzanas, que son las medidas utilizadas hasta el presente en Guatemala.

¹¹ Thielen, Franz. (1989). "Estudio comparativo del sector algodoneiro de Nicaragua y El Salvador", en *La economía exportadora en Centroamérica: crecimiento y adversidad*. Pelupessy, Win (editor). Costa Rica: FLACSO y Universidad de Tilburg.

A lo anterior hay que agregar la concentración de riqueza relacionada con el algodón. Una familia cuyas inversiones en fincas de café y haciendas ganaderas databan de 1880 hizo fuertes inversiones en plantaciones de algodón, en compañías desmotadoras y en una fábrica de aceites vegetales. Otra, también de vieja raigambre en la élite guatemalteca, estaba en primera línea como productora de café y de azúcar, tenía además haciendas ganaderas y, al llegar el *boom* del algodón, desarrolló sus propias plantaciones e invirtió en acciones de una fábrica textil y en el Banco del Agro. Otra familia, que desde el siglo XIX tenía inversiones en la industria textil, instaló una fábrica de fertilizantes y dos desmotadoras y era accionista de una de las principales asociaciones algodonerías. Y así sucesivamente.¹²

La apertura de carreteras dio un fuerte impulso al cultivo de algodón, el cual tuvo repercusiones significativas en otras áreas de la economía nacional. En primer lugar, se multiplicaron las plantas desmotadoras para obtener el algodón en oro que se exportaba. A la vez, casi a la par, crecía el negocio de la semilla de algodón, que pasó a ser un nuevo rubro de exportación. Tómese en cuenta que la disponibilidad de grandes cantidades de semilla, provenientes de las desmotadoras, dio origen a otra actividad industrial que era la producción de aceite de semilla de algodón y margarina.

Por otra parte, como el algodón requiere movilizar una masa considerable de créditos en cada etapa del ciclo de desarrollo de la planta, el cultivo estimuló el sistema de intermediación

¹² Williams, Robert. (1986). *Export Agriculture and the Crisis in Central America*. Chapel Hill: The University of North Carolina.

financiera. Los mismos algodonereros se orientaron casi desde el principio a crear sus propios bancos, o bien, a ocupar posiciones directivas en otros. En los primeros tiempos, el INFOP suministró a los cultivadores créditos subsidiados y se puso en práctica un programa de estabilización de precios, como se refirió con anterioridad. Posteriormente, el Gobierno de Castillo Armas dispuso hacer a un lado al INFOP, argumentando que el cultivo ya se había consolidado; por tal motivo, se canceló el programa de estabilización y se dispuso que los créditos los diera la banca comercial con fondos que obtenía del Banco de Guatemala, con una tasa de descuento del 3 por ciento. Esto último fue, según nuestro criterio, la verdadera razón de la medida. De esta manera, prestar dinero a los algodonereros pasó a ser una de las más redituables operaciones financieras, pues los bancos percibían como un regalo un 5 por ciento neto, dado que los fondos redescontados los otorgaban con una tasa de interés del 8 por ciento, el máximo permitido por la Ley.

Entre los beneficiarios de la riqueza generada por el algodón se contaron los concesionarios de tractores, las compañías proveedoras de semilla, las compañías fumigadoras, las gasolineras, las casas proveedoras de partes, los distribuidores de fertilizantes y las compañías de insecticidas. En particular, la demanda de fertilizantes y de insecticidas creció a una tasa más alta que la propia expansión del cultivo. La aplicación anual de insecticidas dio lugar a plagas más resistentes, e incluso a plagas de insectos que antes del cultivo no eran nocivos. La respuesta de los cultivadores fue aumentar la cantidad de insecticidas empleados. De igual manera, a los cinco años de cultivar algodón en la misma área, sus rendimientos disminuían. Por consiguiente, los algodonereros aumentaban las dosis de

abono, de manera que las empresas que operaban en los ramos de insecticidas y fertilizantes se convirtieron en las principales beneficiarias.

El incremento del uso de insecticidas y fertilizantes obedeció también a prácticas irracionales de un gran número de agricultores algodoneros, quienes desconocían el ciclo de vida de los insectos y cuáles eran las condiciones que los hacían más resistentes. Los insecticidas eran aplicados en proporciones que a menudo excedían las cantidades necesarias, o bien, no se suministraban dosis adecuadas a las diferentes etapas del cultivo. Esta práctica irracional, originada en la irresponsable ignorancia del buen manejo de productos tan venenosos, causó daños a la población y logró que prácticamente se extinguiera la vida silvestre en las regiones algodoneras; incluso, mermó las poblaciones de peces en las aguas de los ríos que arrastraban el deslave de los suelos en tiempo de lluvia. En otras palabras, los excesos tuvieron consecuencias ecológicas muy graves.

Los daños ecológicos

A pesar de que el algodón fue un cultivo que tuvo consecuencias favorables para la economía, puede decirse que su pérdida de importancia y virtual desaparición le hicieron un bien al país. La paradoja se explica porque, a partir de las condiciones específicas del cultivo en Guatemala, se ocasionaron daños ecológicos muy severos. Con el propósito de evitar la reproducción de los insectos que constituyen las plagas del cultivo, la Ley obligaba a que, una vez recogida la cosecha, los algodoneros cortaran y enterraran los tallos de la planta para que éstos no sirvieran como criadero de insectos. Esta práctica dejaba a los suelos sin cobertura vegetal, expuestos a la erosión

ocasionada por los vientos durante la estación seca. El resultado es que áreas de excelentes suelos, que tratados racionalmente podrían haber servido durante mucho tiempo para la producción agrícola, han sufrido una destrucción sistemática. Después de los Gobiernos revolucionarios la experimentación se suspendió, hasta que años más tarde la iniciativa privada instaló un Centro Experimental Algodonero con contribuciones del INFOP, la Asociación Guatemalteca de Productores de Algodón (AGUAPA) y la FAO.

El cambio ecológico más impresionante fue debido al prolongado uso de pesticidas. Como resultado de estas prácticas, los insecticidas acabaron con las plagas de insectos nocivos para el cultivo y, al mismo tiempo, también con los enemigos naturales de las plagas. Por otra parte, la erradicación total de una determinada plaga es casi imposible porque los insectos sufren mutaciones por efecto de los insecticidas, volviéndose inmunes a éstos. Los genes resistentes se heredan y, como resultado, al cabo de algunos años aparece una especie de las plagas originales, solo que esta vez está mejor adaptada. Después de años de evolución en un ambiente agobiado por los insecticidas, otros insectos fueron afectados. Así, por ejemplo, los enemigos naturales del maíz y del frijol, los cuales fueron exterminados por los insecticidas utilizados en las áreas algodonerías vecinas. Asimismo, después de la incidencia de la malaria en la franja costera del Pacífico, que había disminuido en los primeros años del cultivo, se recuperó al aparecer un mosquito *anopheles*, transmisor de la enfermedad, que era resistente al DDT.

En 1974-1976 un estudio realizado por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial

encontró DDT y otros compuestos clorados en muestras de agua de pozos y ríos; asimismo, encontró, en muestras de pasto, maíz, frijol, arroz y frutas altas, concentraciones de sustancias tóxicas presentes en esas aguas. La última víctima resultó ser el propio cultivo de algodón, que después de varios años arrojó utilidades decrecientes a medida que los suelos se agotaron por el abuso que se había hecho de ellos.

Carne para la exportación

Aunque ganadería vacuna ya había en Guatemala desde los tiempos de la colonia, ésta fue siempre una actividad rentable en el mercado interno. No fue sino hasta finales de los años cincuenta y los años sesenta que esta actividad adquirió una vocación exportadora. El ganado que predominaba era el criollo, descendiente del ganado que trajeron a Guatemala los españoles, el cual podía sobrevivir sin mayores cuidados, pero tenía un bajo rendimiento de carne. Los pastos naturales también requerían pocas labores de preparación, ya que se reproducían por semillación de las mismas plantas y, por lo general, se sembraban en combinación con granos básicos. De esta manera, las haciendas no tuvieron que hacer las inversiones que requiere la siembra de pastos de alto rendimiento.

La ganadería se ha desarrollado en todo tipo de suelos, inclusive en tierras marginales y forestales cuyos bosques han sido arrasados para ampliar la superficie de pastos. La expansión de los principales cultivos de exportación (algodón, banano y café) estuvo sujeta a determinadas condiciones biológicas (la altitud sobre el nivel del mar) o agronómicas (las tierras de la costa del Pacífico), mientras que el ganado puede vivir en cualquier lugar

donde la hierba crezca. Eso explica que al alcanzar su pleno desarrollo, la ganadería ocupaba una extensión superior a la de los demás cultivos juntos, lo que se consiguió a costa de la cubierta forestal del país. Los pastizales aumentaron a expensas de los bosques. En el departamento de Escuintla, por ejemplo, que tenía el 20 por ciento del hato ganadero total, el área destinada a pastos antes de la exportación de carne era el 12 por ciento de la tierra en fincas, mientras que la dedicada a bosques alcanzaba la cifra de 48 por ciento. Ya en 1964, los pastos cubrían el 42 por ciento y los bosques solamente el 16 por ciento.¹³

Por su distribución geográfica, el hato ganadero presentaba en los años setenta el cuadro siguiente: en la zona central (que comprende los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez y Chimaltenago), el ganado que predominaba era el lechero y el hato se había reducido casi una tercera parte entre 1966 y 1977; la zona sur (Escuintla, Suchitepéquez y Retalhuleu) tenía casi el 40 por ciento del hato nacional; la zona norte (Petén, Alta Verapaz e Izabal) había disminuido su participación durante algunos años hasta 1973, pero a partir del año siguiente en el curso de cinco años se había recuperado hasta tener el 18 por ciento del hato nacional, en cifras redondas, gracias al auge de la ganadería en Petén. Por último, la zona suroriental (Santa Rosa y Jutiapa), que por algún tiempo había sido la segunda en importancia en el hato ganadero, a partir de 1972 disminuyó su participación significativamente, de 26.5 por ciento en 1972 a 12.5 por ciento en 1977.¹⁴

¹³ Williams, Robert, óp. cit.

¹⁴ *Ibíd.*

Guatemala: 60 años de historia económica

Cuadro III-2 :						
Ganadería en Fincas, 1964			Vacunos para carne			
Superficie de finca Ha.	Núm. de Fincas	Tierra en pasturas 1/ha	Núm. de fincas	Núm. de vacunos	Promedio por finca	% de cabezas por superficie
Menos de 0.70 ha	85,083	497.5	5,400	13,082	2.4	1.2
0.70 a 6.99 ha	297,797	48,951.5	44,302	161,507	3.6	14.5
6.99 a 45.13 ha	43,656	170,430.0	19,007	190,958	10.0	17.2
45.13 a 902.51 ha	8,420	510,092.3	6,120	482,267	78.8	43.4
Más de 902.51 ha	388	284,033.8	305	263,511	864.0	23.7
Totales	417,344	1,014,055.1	75,134	1,111,325	14.8	100.0

FUENTE: Segundo Censo Agropecuario, 1964. Citado en: Lehman B. Fletcher et ál., (1970). Guatemala's Economic Development: The Role of Agriculture. Ames: The Iowa State University Press, p. 73.

NOTA: 1/ Incluye pastos naturales y permanentes. Del cuadro original se suprimieron las cifras sobre ganado lechero.

Según el Censo Agropecuario de 1964, la mayor concentración de haciendas de ganado de carne se encontraba en la categoría de fincas menores de 10 hectáreas, pero en éstas había en promedio 3 cabezas por finca. En cambio, el mayor número de cabezas de ganado bovino se encontraba en fincas cuya extensión variaba entre 45 y 902 hectáreas,¹⁵ las cuales tenían en promedio 79 cabezas por finca y 43 por ha, además de poseer la mayor extensión de tierras en pastura. Sumada la categoría anterior con la siguiente, de más de 902 ha, el número de fincas ganaderas más grandes constituía apenas el 2 por ciento del total, pero poseía 78 por ciento de las tierras en pastura y 67 por ciento del total de cabezas. (Véase Cuadro III-2)

¹⁵ 1 y 20 caballerías según las medidas españolas en uso.

En el desarrollo de la ganadería, el Estado jugó un papel fundamental, convirtiéndose en el principal proveedor de asistencia financiera. Para el efecto dispuso de donaciones y créditos de organismos internacionales con bajas tasas de interés, las cuales movilizó en 1960 y 1970 por medio del Banco de Guatemala, el Ministerio de Agricultura y el Banco de Desarrollo (BANDESA). Por su parte, el Estado aportó en contrapartida fondos provenientes de sus ingresos ordinarios a fin de calificar en los organismos internacionales que le extendían las donaciones y préstamos antes mencionados.

De acuerdo con un estudio del Banco de Guatemala, la raza de ganado que más se difundió era el cebú, en sus diferentes variedades Brahman. Esta raza permitió el desarrollo del hato ganadero, pero redujo la calidad de la carne debido al bajo contenido de grasa en la fibra muscular del ganado.¹⁶ Sin embargo, el cruce de cebú (Brahman) con ganado criollo fue muy exitoso, produciendo una especie de más rápida maduración, con tasas de menor mortalidad y una elevada resistencia a las pestes y el calor tropical.¹⁷

El mayor impulso del desarrollo ganadero se recibió de la creciente demanda de carne importada en el mercado norteamericano, como respuesta al rápido incremento del consumo de carnes rojas después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo al generalizarse la demanda de hamburguesas y carnes frías (las *fast-food* estandarizadas en tamaño, peso, calidad y bajo precio).¹⁸ Las importaciones estaban sujetas a la

¹⁶ Banco de Guatemala, "Situación nacional e internacional de la carne de ganado bovino", Informe económico, año XXV, 1978.

¹⁷ Williams, Robert, óp. cit., p. 95.

¹⁸ Memoria anual del Banco de Guatemala, 1970.

Cuadro III-3 Exportación de carne de ganado vacuno, 1959-1978 (En quetzales de 1958)		
Año	Volumen (miles kilos)	Valor (miles quetzales)
1958	-	-
1959	6.9	5.2
1960	542.8	204.9
1961	1,113.2	809.9
1962	4,919.2	3,843.8
1963	6,043.4	4,436.5
1964	4,764.6	3,695.6
1965	5,811.5	4,459.5
1966	5,294.7	5,346.0
1967	8,780.3	7,967.0
1968	9,387.8	8,645.8
1969	12,293.1	12,013.1
1970	12,067.8	12,654.5
1971	16,233.2	17,373.2
1972	15,361.1	18,045.2
1973	17,251.9	25,144.1
1974	13,716.9	21,544.0
1975	12,332.5	16,948.4
1976	9,736.1	14,446.8
1977	18,936.5	27,889.9
1978	14,614.2	30,800.7
1979	15,661.9	41,448.6
1980	11,127.4	29,082.8

FUENTE: Banco de Guatemala, *Boletín estadístico*, 1965-1982

condición de satisfacer los requisitos de sanidad establecidos por las empacadoras en Estados Unidos, razón por la cual la industria de carnes de exportación utilizó desde el principio una tecnología avanzada.

Las exportaciones de Guatemala iniciaron en 1959, año en que se realizó una modesta exportación de 290,500 libras. Quince años más tarde se exportaba un volumen promedio de 34,000,000 de libras (aproximadamente unos 15 millones de kilos) de carne fresca y procesada al año.¹⁹ (Véase Cuadro III-3).

El auge de las exportaciones de carne tuvo dos consecuencias principales; una de ellas fue que los campesinos que poseían ganado perdieron gran parte del mismo, reduciéndose su representación en el hato nacional (de una cuarta parte antes del auge de las exportaciones a una octava parte diez años después). Ni el Estado ni los organismos internacionales les prestaron atención, como sí lo hicieron con las haciendas grandes. La otra consecuencia fue el cambio radical que se produjo en la organización de las haciendas, sembrándose pastos de alto rendimiento importados de África y Sudamérica; además, por primera vez se emplearon fertilizantes y herbicidas en la mejora de los pastos y se utilizaron segadoras mecánicas. Como podrá colegirse, se abandonó el corte de las malezas mediante el uso del machete y el manejo de los hatos fue confiado a personal especializado.

En cuanto a los principales beneficiarios de la bonanza del negocio de la carne de exportación, el primer lugar lo ocuparon

¹⁹ Las importaciones de ganado flaco para engorde, que en el pasado se destinaba al consumo interno, prácticamente habían desaparecido en 1973. *Ibíd.*, p. 2.

los propietarios de plantas empacadoras. En proporción, las plantas empacadoras eran pocas y muchos los hacendados que finalmente necesitaban de sus servicios. Esto permitía la manipulación de los precios del ganado, y aun cuando en una región hubiera varias plantas, los propietarios de éstas llegaban a acuerdos para mantener su poder de mercado. La elevada rentabilidad de las empacadoras despertaba el interés de muchos inversionistas, pero la inversión requerida era sumamente alta y eso reducía el número de aspirantes. Indudablemente, ésta fue la razón por la cual las empresas transnacionales de Estados Unidos adquirieron plantas empacadoras desde el inicio del negocio de la exportación de carne, en el ramo de alimentos procesados.

Otros beneficiarios importantes fueron los hacendados que se dedicaron al engorde de ganado para su sacrificio posterior, así como las familias de las viejas élites que, desde mucho tiempo atrás, poseían grandes extensiones de tierra en la costa del Pacífico. Por consiguiente, ellos eran los propietarios de las tierras con mayor vocación para el desarrollo de la ganadería de exportación; además, miembros de estas familias privilegiadas fueron socios de empacadoras o participaron en su administración. En tercer lugar, fueron beneficiarios del *boom* ganadero los importadores de alimentos enriquecidos para el ganado, de pastos mejorados, de fertilizantes para pastura, de alambre espigado, ganado de pura sangre y de semen congelado para inseminación artificial.

Repercusiones sociales de la expansión agrícola

Tanto el algodón como la actividad ganadera —y en menor escala la caña de azúcar— tuvieron repercusiones sociales

profundas. Miles de trabajadores y campesinos cambiaron radicalmente sus condiciones de vida al ser expulsados de las tierras que cultivaban, las cuales fueron incorporadas a los nuevos cultivos.

Durante la primera década de la expansión algodonera se manifestó cierta escasez de mano de obra; por este motivo, algunos finqueros mantuvieron el sistema tradicional de atraer campesinos ofreciéndoles la autorización para cultivar tierras en sus propiedades. A cambio, el arrendatario se obligaba a desmontar terrenos, arar con bueyes los algodones, trabajar en caminos de la finca y abrir zanjas para drenajes, entre otros. Después de los primeros años, las restricciones en la oferta de mano de obra desaparecieron y los productores consideraron que no les era indispensable tener trabajadores permanentes en las fincas. Además, las facilidades que se dieron para el cultivo de algodón (particularmente las bajas tasas de interés de los créditos otorgados), revelaron a los productores la ventaja de desplazar mano de obra y mecanizar algunas operaciones del cultivo.

Es importante indicar que no todas las extensiones incorporadas tenían anteriormente cubierta forestal. En algunos casos, las tierras ya se habían utilizado para el cultivo de banano, por ejemplo en el municipio de Tiquisate, donde por muchos años operó una subsidiaria de la *United Fruit Company*. Gran parte de esas extensiones habían sido cultivadas tradicionalmente por trabajadores permanentes de las fincas, conocidos por lo general con el nombre de *mozos colonos* o simplemente *colonos*; o bien las habían arrendado campesinos de manera igualmente tradicional. En muchos casos, a partir del cultivo

de algodón y la ganadería, se denegó a los colonos la autorización para hacer sus siembras.

El proceso de desarraigo que sufrieron los campesinos y los colonos universalizó el salario en la agricultura de la costa del Pacífico. En lo sucesivo se dependió de encontrar oportunidades de trabajo, lo que estaba expuesto a muchas eventualidades. En este sentido, el impacto del desarrollo de la ganadería fue aún más desastroso que el del algodón, porque a diferencia de éste, las haciendas ganaderas ofrecen pocas oportunidades de empleo. Estimaciones conservadoras indican que el cultivo de algodón ofrece seis veces más empleo que la hacienda ganadera; el azúcar, siete veces más y el café, trece veces más.

Como resultado de la expulsión masiva de colonos y campesinos de las fincas, el campo se pobló de gente sin tierra. Las personas expulsadas de las fincas se asentaron precariamente en las áreas que no eran apropiadas para la agricultura mecanizada, en donde se podía suponer que la amenaza de expulsión no era inmediata. Barriadas de trabajadores sin tierra brotaron a lo largo de los caminos nacionales cercanos a las fincas, aldeas, pueblos y ciudades de la costa del Pacífico, dondequiera que su cercanía a los algodones y otros cultivos facilitara la contratación de personal para el corte de la fibra y otras labores agrícolas.

En resumen, en los años 60 y 70 el medio rural cambió radicalmente. Se extendió la frontera agrícola pero en el nuevo espacio no hubo tierra para decenas de miles de ex-colonos y campesinos. Fueron tiempos en los que se sembraron los vientos del vendaval de los años 80.

Café: el cultivo patriarca

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos puso fin al sistema de cuotas de exportación del grano establecidas mediante la firma del Convenio Interamericano de Café, en 1941. Hacia fines de esa década, los precios registraron alzas considerables en los mercados internacionales y la actividad cafetalera se amplió al extenderse la superficie cultivada.

Cuadro III-4: Superficie, producción y rendimiento del café, 1950-1982			
Año	Superficie (miles hectáreas)	Producción (miles toneladas)	Rendimiento (kg/ha)
1950	109.9	66.8	610
1950-1954	166.0	60.3	360
1955-1959	206.0	83.5	400
1960-1964	232.8	105.3	450
1965-1969	230.5	115.2	500
1970	224.0	124.7	600
1971	254.6	143.1	600
1972	246.2	136.2	600
1973	253.9	146.6	600
1974	251.2	157.3	600
1975	256.6	139.1	500
1976	258.1	158.6	600
1977	258.1	168.2	700
1978	254.9	169.6	700
1979	255.4	166.0	600
1980	257.8	161.0	600
1981	257.8	174.2	660
1982	257.8	156.4	600

FUENTE: CEPAL (1986). *Centroamérica: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo*. México. Cuadro 4, p. 12.

Asimismo, mejoraron los rendimientos, aunque menos que en Costa Rica y El Salvador. En 1950, la superficie cultivada era de 110 mil hectáreas; a fines de esa misma década, la cantidad había ascendido a 206 mil y, a finales del período 1960-69, fue de 230 mil hectáreas. En ese amplio período, la producción aumentó de 67 mil toneladas en 1950, a un total de 84 mil y 115 mil toneladas como promedio en las dos décadas indicadas.²⁰ El cultivo se desarrolló en tierras de uso permanente, por lo general con pendientes ligeras y suelos fértiles, con precipitación pluvial abundante.

En cuanto a los precios, su evolución fue positiva desde finales de la década de 1940, hasta fines de la década siguiente. Ello se debió al nivel alcanzado por las existencias mundiales. El precio más alto, de 59 dólares en promedio por cada quintal (45 kilogramos), se obtuvo en 1955, después de lo cual comenzó a caer hasta los 36 dólares que se pagaron en la cosecha 1962-63. En los siguientes seis años el promedio fue, aproximadamente, de 42 dólares, un nivel semejante al de 1949-50. Cabe mencionar que la disminución de los precios se pudo compensar con aumentos del volumen exportado y el prestigio de que han gozado los cafés de Guatemala. (Véase Cuadro III-4).

Gracias a la introducción de nuevas tecnologías, los rendimientos del café se elevaron de 360 kilogramos por hectárea en promedio, en el quinquenio 1950-54, a un promedio de 500 kilogramos en el quinquenio 1965-69. Indudablemente, este incremento fue importante, pero menor que el logrado en Costa Rica, en donde la producción se elevó de 430 kilogramos

²⁰ Las cifras de superficie y producción fueron tomadas de CEPAL (1986). Centroamérica: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo, cuadro 4.

por hectárea, como promedio en 1950-1954, a un promedio de 880 kilogramos en 1965-1969; y aún menos que en El Salvador, país que en esos años pasó de un promedio de 610 kilogramos por hectárea a un promedio 960 kilogramos en los quinquenios indicados, posiblemente el nivel más alto del mundo.²¹

Un cambio tecnológico importante fue la introducción de nuevas variedades de café, las cuales hicieron posible abandonar el sistema de dar sombra a los cafetales mediante árboles intercalados en las áreas de cultivo. Gracias al cambio introducido se pudo aumentar la densidad de cafetos de los cafetales, se elevó el rendimiento por hectárea y se facilitó la recolección del grano.

En el curso del período se dieron dos pasos muy importantes en el orden institucional. El primero fue la constitución de la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), asociación no lucrativa que por Ley es la única entidad autorizada para extender los permisos de exportación y embarque una vez se ha llenado los requisitos legales para el efecto. Los antecedentes de la Asociación se remontan a 1928, año en el que se creó la Oficina Nacional del Café. Por muchos años todo lo que hizo dicha Oficina fue llevar las estadísticas de producción. En 1933 el presidente Ubico dispuso que pasara a ser una dependencia del Ministerio de Agricultura.

En noviembre de 1957 un grupo de cafetaleros formó la Asociación Experimental Cafetalera, cuyo propósito fue promover la investigación científica del café guatemalteco. Algunos de esos agricultores ya habían cobrado experiencia por haber sido miembros de la Asociación de Productores de

²¹ *Ibíd.*

Aceites Esenciales, logrando adquirir una gran influencia en el seno de la nueva agrupación. Finalmente, el 4 noviembre de 1960 el presidente Ydígoras Fuentes presentó al Congreso de la República el proyecto de ley que creó la Asociación Nacional del Café. La Ley fue promulgada el 9 de noviembre del mismo año. En enero de 1966 se cambió la composición de la Junta Directiva de ANACAFÉ, con el fin de aumentar la representación del Gobierno en ella; sin embargo, después de algunas negociaciones los cafetaleros consiguieron que se restaurara la autonomía de la Asociación, en abril del mismo año. Se acordó, entonces, la creación de un Consejo de Política Cafetalera, integrado principalmente por funcionarios del Gobierno.

La segunda innovación institucional fue la organización de los pequeños productores de café en cooperativas. A partir de las primeras que se organizaron, en 1963, y gracias al trabajo de promoción del perito agrónomo Alfredo Hernández Contreras, agente regional de ANACAFÉ, el número de cooperativas aumentó rápidamente. De esa cuenta, desde 1968 tienen representación en la Junta Directiva de la Asociación. En 1969 se constituyó la Federación de Cooperativas Agrícolas de Productores de Café de Guatemala. De un total de 65,000 productores de café, el 68 por ciento pertenece a cooperativas y otras asociaciones de pequeños productores; el 32 por ciento restante se concentra en las fincas.

Innovadores guatemaltecos de la caficultura

Por último, conviene rescatar para el conocimiento general de la historia del café el nombre de los innovadores guatemaltecos

que han aportado a la caficultura mundial tecnologías de amplio uso hasta el presente.

En 1874 Julio Smout, ingeniero naval y caficultor, inventó la *despulpadora de discos* y fabricó localmente unas 300 unidades que se distribuyeron a nivel mundial. Posteriormente, en 1880, inventó la *descascaradora de café seco* que fue fabricada por la casa John Gordon de Londres. Más adelante, en 1891, inventó la *retrilla cilíndrica*, originalmente elaborada con madera de guayacán. Fue patentada en Londres por la casa Gordon.

Pablo Evelman, caficultor guatemalteco, inventó en 1879 el *despulpador rotativo*. Un año más tarde, el caficultor José Guardiola lanzó al mercado la *Secadora Guardiola*, la cual continúa produciéndose y comercializándose en mercados internacionales.

En 1910, Federico Lehnhoff y Eduardo Cabarrús desarrollaron el café soluble y patentaron su invento. Los mismos creadores emprendieron la fabricación del producto, estableciendo un negocio de venta de café soluble en Francia en 1913. La fórmula que se usa en la actualidad es la misma que hace 94 años. También en 1910, el caficultor Roberto Okrassa desarrolló en su finca de Antigua Guatemala una retrilla con quebradora y pulidora, conocida con el nombre de *Retrilla Okrassa*, la cual sigue siendo usada mundialmente.

En 1955 el doctor Imrich Fischmann inventó la bolsa de almácigo que tiene numerosas aplicaciones en la selección, cuidado, transporte y conservación de almácigos.

Finalmente, en 1958, el agrónomo guatemalteco Efraín Humberto Reyna, técnico de la Estación Experimental de la Finca Nacional Chocolá, en la cual dirigía el proyecto de

propagación vegetativa del cafeto, dio a conocer la conclusión exitosa de sus investigaciones, cuyo resultado fue el llamado “Método de injerto Reyna”, una innovación técnica importante que ha sido incorporada a la caficultura mundial. Gracias al “injerto Reyna” se puede contrarrestar el cáncer del café, aumenta el tamaño del grano y se reduce considerablemente la caída del fruto.²²

El cultivo de banano

El banano viene a ser un segundo patriarca de la agricultura guatemalteca; su cultivo con fines de exportación data de principios del siglo XX, cuando la *United Fruit Company* estableció plantaciones en el departamento de Izabal. No fue sino hasta los años treinta del siglo pasado que la empresa obtuvo la concesión para establecer plantaciones en el área del Pacífico. El café y el banano dominaron abrumadoramente la economía de exportación de Guatemala (90 por ciento de la exportación total) hasta mediados de los años sesenta del siglo XX.

La Segunda Guerra Mundial ocasionó serios daños a los dos cultivos, debido a la falta de transporte marítimo. Sin embargo, el cese del conflicto fue seguido por un período de recuperación de las exportaciones, desde 8 millones de cajas en 1944, hasta 20 y 18 millones en 1947 y 1948, respectivamente.²³ Posteriormente, la producción y las exportaciones decayeron (en 1952, por debajo de lo alcanzado en 1944) debido a que algunas plantaciones estaban afectadas por el denominado “Mal

²² García Molina, Fernando. (s.f.). *Hombres de café*. Guatemala: Asociación Nacional del Café.

²³ Bulmer-Thomas, óp. cit., cuadro VI.1.

Cuadro III-5: Exportación de banano en racimos, 1946-1952					
Año	Total	UFCA & Compañías Agrícolas de Guatemala			Otros exportadores
		Total	Producción finca s CAAG	Compra s contratada s	
1946	10,649,313	6,663,628	5,566,306	997,322	4,066,386
1947	13,370,470	8,153,796	7,202,694	951,102	5,216,672
1948	12,267,244	8,466,209	7,626,707	839,502	3,768,036
1949	6,263,164	4,726,126	3,960,163	77,963	2,168,038
1950	6,938,766	6,148,371	5,261,266	887,105	750,266
1951	5,264,231	4,697,441	3,636,243	1,061,198	667,260
1952	3,907,836	2,971,640	1,491,361	1,480,279	936,196

NOTA: Un racimo equivale a caja y media de banano.
FUENTE: Boletín del Banco de Guatemala, Julio 1953. Basado en información de la UFCA.

Cuadro III-6: Superficie, producción y rendimiento del banano, 1960-1982			
Año	Superficie (miles hectáreas)	Producción (miles toneladas)	Rendimiento (kg/ha)
1960-1964	7.8	133.1	17,060
1965-1969	2.9	95.0	32,700
1970	4.6	222.3	48,300
1971	4.8	260.4	54,300
1972	5.1	314.8	61,700
1973	5.0	300.2	60,000
1974	5.1	352.2	69,100
1975	5.1	276.1	54,100
1976	5.3	312.2	58,900
1977	5.6	276.1	49,300
1978	5.0	249.8	50,000
1979	7.4	407.1	55,000
1980	7.3	386.4	52,900
1981	7.4	414.0	55,900
1982	7.6	268.1	35,300

FUENTE: CEPAL (1986). *Centroamérica: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo*. México. Cuadro 14, p. 29.

de Panamá”. Para atacar la enfermedad, en aquel entonces sólo se conocía la técnica de la inundación de los terrenos infestados, lo cual tenía un alto costo. (Véanse Cuadros III-5 y III-6).

Además de ello, también incidió en la caída de la producción y las exportaciones el hecho de que el principal mercado fuera los Estados Unidos, en donde el consumo *per cápita* alcanzó su punto de saturación a fines de los años cincuenta. Europa era el gran mercado inexplorado, pero el acceso a éste era difícil debido al tratamiento preferencial que los países de aquel continente daban a las exportaciones bananeras de sus colonias. Además, con el fin de mantener o aumentar la producción, la *United Fruit Company* se orientó a crear plantaciones bananeras en tierras vírgenes que no estaban afectadas por el Mal de Panamá, de manera que las exportaciones guatemaltecas encontraban a su paso nuevos competidores. Ecuador resultó ser el país más favorecido con esa estrategia, pues en poco tiempo llegó a ser un gran exportador.²⁴

Puede concluirse, entonces, que pese a todos los problemas en la producción, las utilidades del negocio bananero fueron altas durante la posguerra, debido primordialmente a la elevación de los precios como consecuencia de la liberación de los mercados en los primeros años de ese período.

El problema de las enfermedades disminuyó un poco cuando en 1957 la Standard Fruit Company introdujo en el mercado la variedad *Cavendish* que era resistente al “Mal de Panamá” y, además, aumentaba en 60 por ciento la densidad de plantas por hectárea, elevando así el rendimiento de las plantaciones.

²⁴ *Ibid.*

Por su parte, la *United Brands* (ex *United Fruit Company*) incorporó gradualmente la variedad *Giant Cavendish* que aumentaba aún más la densidad de plantas sembradas, las cuales también tenían menor altura, lo que contribuía a reducir el tiempo de trabajo tanto en la producción como en la cosecha.

Hacia fines de los años cincuenta comenzó a generalizarse el sistema de los “productores nacionales asociados”,²⁵ el cual llegó a tener mucha importancia en las exportaciones. Mediante el nuevo sistema, la *United Fruit Company* le salió al paso a las protestas contra la compañía y, por otra parte, satisfizo los requerimientos de oferta a precio bajo, fijo y estable. Pese a estas innovaciones corporativas, la presencia dominante de las empresas bananeras fue reduciéndose en la esfera de la producción. En Guatemala, la *United Fruit Company* se retiró primero de sus plantaciones en la región del Pacífico y luego de las que tenía en la costa atlántica.

Caña de azúcar

El cultivo de la caña se ha practicado en Guatemala desde que los españoles lo establecieron en el siglo XVI, pero su expansión acelerada tuvo lugar en los años sesenta del siglo XX, cuando el azúcar cubana fue excluida del mercado preferencial estadounidense y, por consiguiente, se obtuvo una cuota mayor en ese mercado. A ello agréguese que durante algunos años los precios de este producto fueron extraordinariamente favorables en el mercado internacional.

²⁵ Los productores asociados son agricultores con plantaciones de banano que suscriben contratos con la UFCo u otras compañías bananeras, las cuales fijan el período de suministro de la fruta y las condiciones de calidad, precio, etc.

Guatemala: 60 años de historia económica

Cuando se da el despegue de la industria azucarera propiamente dicha, hacia inicios de la década de 1960, se contaba con 17 ingenios concentrados en las tierras planas de la costa del

Cuadro III-7: Producción agroindustria azucarera, zafra 1960/1961 - 1981/82						
Año	Hectáreas	Caña molida (TC)	Azúcar (quintales)			Rendimiento (lb/ton)
			Blanca	Cruda	Total	
1960-61	15,315	955,147	1,594,355	15,235	1,609,590	169
1961-62	21,899	1,323,339	2,309,662	163,892	2,473,554	187
1962-63	22,829	1,493,468	1,767,600	1,052,202	2,819,802	189
1963-64	24,576	1,588,948	1,747,105	1,212,541	2,959,646	186
1964-65	25,109	1,551,160	2,171,628	732,789	2,904,417	187
1965-66	29,715	2,004,590	2,437,444	1,061,397	3,498,841	175
1966-67	31,502	2,179,616	2,367,960	1,597,731	3,965,691	183
1967-68	25,306	1,744,884	2,237,366	1,121,524	3,358,890	193
1968-69	28,699	2,014,023	2,353,360	1,462,118	3,815,478	189
1969-70	31,446	2,115,733	2,505,589	1,405,706	3,911,295	185
1970-71	30,633	2,255,753	3,031,323	1,267,037	4,298,360	191
1971-72	35,780	2,764,206	2,497,643	2,527,182	5,024,825	182
1972-73	43,878	3,441,566	3,105,878	2,559,710	5,665,588	165
1973-74	45,384	3,896,126	3,726,032	3,105,641	6,831,673	175
1974-75	52,517	4,628,632	3,547,525	4,565,884	8,113,209	175
1975-76	75,594	6,761,690	4,197,363	7,474,449	11,671,812	173
1976-77	76,643	6,575,381	4,889,487	6,155,538	11,045,025	168
1977-78	60,629	5,202,134	5,149,524	3,464,532	8,614,056	166
1978-79	53,706	4,610,931	4,378,754	3,508,129	7,886,883	171
1979-80	66,000	5,026,682	4,018,995	4,612,852	8,631,847	172
1980-81	78,000	5,962,831	5,379,700	4,357,550	9,737,250	163
1981-82	76,964	6,968,003	6,362,156	5,320,391	11,712,547	168

NOTA: 1 TC (tonelada corta) = 20 quintales.
FUENTE: Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), hoja suelta.

Pacífico, ubicados en cuatro departamentos (Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y Santa Rosa).

De acuerdo con cifras de la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), en el año cañero 1960/61 se sembraron 15,315 hectáreas de caña, en tanto que en 1964/65 la superficie cultivada ascendió a 25,109 hectáreas (lo cual nos da un incremento de 64 por ciento). En esos mismos años, el total de caña molida aumentó de 955,147 a 1,551,160 toneladas cortas.²⁶ En ese mismo período, la producción de azúcar blanca y cruda se elevó de 80,480 a 145,221 toneladas cortas.²⁷ Cabe indicar que la producción ha mantenido un ritmo sostenido de incremento, aunque con importantes variaciones de un quinquenio a otro hasta años recientes. (Véase Cuadro III-7).

Puede adelantarse que, como fuente de ocupación, la industria azucarera es actualmente la segunda en importancia después del café: 60,000 empleos directos, 33,000 cortadores de caña en la época de zafra y 300,000 empleos directos e indirectos.²⁸

A mediados de los años sesenta, los precios internacionales del algodón se deprimieron, mientras que los del azúcar venían aumentando, circunstancia que entre 1965 y 1971 dio lugar a que las tierras destinadas anteriormente al cultivo de algodón fueran utilizadas para el cultivo de caña de azúcar. El paso de un cultivo a otro no dependió exclusivamente de la elección de

²⁶ ASAZGUA, Resultados agroindustria azucarera de Guatemala, zafra 1960/61 - 2004/05.

²⁷ *Ibíd.* Cabe anotar que las cifras están dadas en quintales (100 libras). La conversión se hizo con base en 20 quintales, equivalentes a una tonelada corta.

²⁸ Publicación en hoja suelta, Azúcar de Guatemala, desarrollo para todos.

los agricultores. Ante todo, era necesario que las tierras algodonereras estuvieran cercanas a ingenios azucareros, de manera que el paso al nuevo cultivo se justificara; en caso contrario, los costos de transporte de la caña reducían el margen de utilidad de los cañeros.

Así ocurrió con nueve ingenios azucareros que se localizaban en la parte superior del piedemonte de la franja del Pacífico, por lo cual no tenían fácil acceso a las tierras algodonereras. Por el contrario, cuatro ingenios localizados en Escuintla pudieron operar el cambio de algodón a caña de azúcar. Distinta era la relación entre azúcar y café, ya que en Guatemala estos dos cultivos a menudo se realizan en las mismas fincas, el café en las partes más altas y la caña en las más bajas.

La posibilidad de intercambiar los cultivos de caña y algodón favoreció a los agricultores medianos porque contribuyó a la estabilización del mercado. La sustitución de un cultivo por otro, que no fue la norma en la mayoría de casos, no significó un cambio radical en la organización de la producción porque los equipos y la maquinaria, particularmente los tractores utilizados en el cultivo de algodón, también se utilizaban en las fincas cañeras. Tampoco se vio afectada la demanda de mano de obra, pues los dos cultivos necesitan de un empleo masivo en los períodos de cosecha.

La industria azucarera ha venido realizando investigación y aplicación de innovaciones no sólo para mejorar sus resultados económicos sino también para reducir su impacto negativo en el medio ambiente. El cultivo azucarero tiene consecuencias difíciles de combatir, una de ellas es que cuando el cultivo intensivo cubre zonas extensas, reduce en éstas la biodiversidad

natural tanto de especies mamíferas como de aves e insectos, debido a la uniformidad de la vegetación en dichas áreas. Como se sabe, el cultivo cañero no utiliza árboles de sombra o árboles frutales; además, la alta homogeneidad de la vegetación en grandes espacios da origen a una elevada concentración de insectos atraídos por el cultivo, los cuales pueden convertirse en plagas si no se controlan adecuadamente. Para contrarrestar esta amenaza se puede intercalar cultivos que atraigan insectos benéficos y enemigos naturales de las plagas de la caña. En esa dirección se encuentra trabajando el Centro de Investigación y Capacitación de la Caña en Guatemala (CENGICAÑA), uno de los seis centros de investigación de la caña de azúcar en el mundo y el único financiado en su totalidad con capital privado.

Por otra parte, la fumigación con diversos plaguicidas químicos tiene el efecto de disminuir de manera indiscriminada la población de insectos, reduciendo o eliminando a los depredadores naturales de las plagas, al mismo tiempo, éstas se vuelven más resistentes. Otro efecto perjudicial que ya ha sido documentado es que los plaguicidas utilizados en el cultivo cañero afectan a las abejas y demás insectos polinizadores, lo que reduce la producción de miel y la polinización de otros cultivos.

El daño al medio ambiente no se limita a las zonas cañeras pues los recursos costeros se ven afectados debido a que la sedimentación en los ríos y sus desembocaduras en el mar causa turbidez, la cual daña la vida acuática y las formaciones coralíferas, pues cuando los ríos afectados desembocan cerca de éstas el sedimento las asfixia. Como consecuencia, se altera el ecosistema marino.²⁹

²⁹ AZASGUA, Resultados agroindustria azucarera de Guatemala, zafra 1960/61 - 2004/05.

Café y azúcar al final del siglo XX

Frente a los desafíos que plantea la volubilidad de los mercados internacionales se han hecho esfuerzos significativos en el área de la tecnificación de los cultivos del café y el azúcar, los dos principales de la economía de exportación. En esta labor vienen desempeñando un destacado papel la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ) y la Asociación Azucarera de Guatemala (ASAZGUA).

El café

En el curso de treinta años (1964-1994) el cultivo del café representó alrededor del 6 por ciento del PIB. El valor de sus exportaciones alcanzó un máximo del 12 por ciento del PIB en 1986 y un mínimo de 2 por ciento en 1993. Esto obedeció, indudablemente, a que durante cinco años (1989-1994) se sufrió la peor depresión de los precios en la historia del café, con excepción de los años de crisis de los años treinta del siglo XX.³⁰ En el período indicado, 1964-1994, el área cultivada *aumentó solamente 9 por ciento (menos de la tercera parte del 1 por ciento al año)*. No obstante, gracias a la obtención de más altos rendimientos, la producción aumentó desde 2.3 millones de quintales de café oro en la cosecha 1964/65 a un promedio de alrededor de 4.3 millones de quintales en 1993/94. Se trata de un aumento de 91 por ciento de la producción en un área cultivada que creció diez veces menos en el largo período mencionado.

De 1986 a 1994 se ha pasado por “el período de más bajo crecimiento en la producción caficultora nacional. En promedio,

³⁰ García Molina, óp. cit., p. 76.

la producción aumentó solo 0.4 por ciento al año, cifra que contrasta con un aumento superior a 3.1 por ciento anual durante el período 1964-1985³¹. Bajo la asesoría y el impulso de ANACAFÉ se ha realizado un proceso de modernización tecnológica que comprende la aplicación de más fertilizantes,

Cuadro III-8:
Cambios en la posición competitiva del café por mercado, 1986-1996 (por ciento)

	Europa Occidental			VA	Japón			VA	América del Norte			VA
	1986	1996	VA		1986	1996	VA		1986	1996	VA	
PM	2.17	3.48	60.8		2.73	5.22	91.0		6.66	9.23	38.6	
CT	65.1	62.5	-4.0		42.8	75.5	76.3		50.8	-6.3	-63.1	
ES	71.2	146	105.2		63.7	221.2	247.5		52.4	48.8	-4.8	

NOTA: VA: variación porcentual; PM: Participación de mercado; CT: Contribución; ES: especialización.
FUENTE: CEPAL (2000). *Informe Centroamericano: fomento y modernización del sector agropecuario*, México.

el control de las plagas, la sistematización de prácticas de almácigo, la introducción de nuevas variedades, nuevas prácticas de cosecha y beneficio y la conservación del suelo. Se ha contado, además, con aumentos del crédito y técnicas modernas de comercialización.

El resultado de estos esfuerzos salta a la vista al indicar que en la década de 1990 el café ocupaba la siguiente posición en los principales mercados mundiales del grano (Europa, Japón y América del Norte), de acuerdo con los siguientes tres indicadores:

³¹ *Ibíd.*, pp. 77-78.

1. *Participación de mercado (PM)*. Con este indicador se hace referencia a la competitividad de un producto en los mercados más importantes del mundo. El incremento en la participación indica que la competitividad del producto ha aumentado frente al de otros productores. Entre 1985 y 1996 el café de Guatemala ganó participación en los tres grandes mercados en proporciones altas y muy altas, como se indica en el Cuadro III-8.
2. *Contribución (CT)*. Este indicador se refiere a la participación de una o más variedades (rubro o fracción arancelaria) del producto exportado; su variación en el tiempo indica la modificación del patrón de comercio y las tendencias a la diversificación. En el Cuadro III-8 puede verse que la contribución del café ha disminuido moderadamente en el mercado europeo, aumentó en forma importante en el mercado japonés y disminuyó considerablemente en el mercado de América del Norte.
3. *Especialización (ES)*. Este indicador se utiliza para conocer la competitividad del país con relación a la competitividad mundial del producto correspondiente. En el mencionado Cuadro se puede ver un aumento muy importante en el mercado europeo, uno realmente muy notable en el mercado japonés y una reducción moderada en América del Norte.

Los desafíos

En años recientes, la caficultura guatemalteca ha confrontado problemas derivados de la ampliación de la oferta mundial del grano debido a la incorporación de nuevos países al mercado

cafetero. Frente a ese serio desafío una respuesta ha sido el aumento de la productividad; otra, participar en la oferta de cafés especiales (*specialty coffee*), conocidos también como *cafés gourmet*. Se trata de un nuevo mercado o segmento del mercado cafetero que ha venido creciendo con rapidez, hasta adquirir primera importancia.

Guatemala tiene numerosas regiones que reúnen las condiciones exigidas por el café gourmet: altura entre 600 y 1800 m SNM, temperatura de 21C°, ausencia de heladas y fríos intensos, humedad y régimen de lluvias abundante. La variedad arábigo y las técnicas de beneficio empleadas desde hace muchos años son las adecuadas, pero además los granos de café oro se seleccionan cuidadosamente, separando los que tienen defectos.

El café gourmet se encuentra en la categoría de cafés que se consumen principalmente en el hogar, por lo que se expende sobre todo en los supermercados y, por volumen, exclusivamente en las tiendas para socios. En el mercado norteamericano, el más grande del mundo para el café, las ventas de variedades regulares del grano han venido disminuyendo y han sido reemplazadas por las bebidas gaseosas. Por el contrario, los cafés gourmet han cobrado importancia. Lo que hace más apetecible estos cafés para los oferentes es el precio alto que los consumidores finales están dispuestos a pagar (al nivel de detallistas, 5.90 dólares la libra de café gourmet, frente a 3.25 la libra de café regular). Esto posibilita un margen de utilidad que permite aumentar los gastos en publicidad a los niveles que tienen las bebidas gaseosas.

El azúcar

El azúcar es el segundo producto en importancia en la economía agrícola del país. Guatemala es el segundo exportador de América Latina, después de Brasil. Se trata de un producto cuya comercialización mundial se ve muy entorpecida por distintos instrumentos de intervención en Europa, América del Norte y Japón.

Cuadro III-9: Cambios en posición competitiva del azúcar por mercado, 1985-1996 (por ciento)									
Europa Occidental			Japón			América del Norte			
1985	1996	VA	1985	1996	VA	1985	1996	VA	
PM	0.16	0.16	0.64	-	-	-	4.14	6.02	45.6
CT	1.31	16.3	24.1	-	-	-	10.8	5.56	-48.6
ES	5.36	6.9	28.4	-	-	-	32.5	32.5	0.0

NOTA: VA: Variación porcentual; PM: Penetración de Mercado; CT: Contribución; ES: Especialización.
FUENTE: CEPAL (2000). *Índice Centroamericano. Fomento y modernización del sector agroexportador. México.*

La superficie cultivada de azúcar se ha ampliado en respuesta a los buenos precios internacionales, de manera que a fines de la década del noventa, de cada 1000 hectáreas de tierra se dedicaban a producir caña de azúcar 595. Los ingenios azucareros poseen una parte importante de las plantaciones de caña de azúcar, la mayoría de las cuales tiene una extensión mayor de 50 hectáreas (72 manzanas). Por ello, los 17 ingenios existentes en Guatemala poseen el 40 por ciento de la caña de azúcar que procesan. Las fincas Pantaleón y La Unión concentran aproximadamente un 25 por ciento de la producción.

Hacia fines del siglo XX, la producción de caña de azúcar daba origen al 2.5 por ciento del PIB y a 16 por ciento del PIB agrícola.

Además, Guatemala produce la mitad del azúcar centrifugado del Istmo centroamericano, siendo, en la región, el país que dedica a la exportación una proporción mayor de su producción total.

Aplicando los tres indicadores antes mencionados en el caso del café y haciendo referencia solamente a los azúcares crudos, que constituyen la mayor parte de la exportación, el examen de los distintos indicadores arroja los siguientes resultados:

- *Participación de mercado (PM)*: Guatemala es el principal exportador centroamericano en el mercado europeo y ha mantenido su posición.
- *Contribución (CT)*: Guatemala es el único país centroamericano que no ha perdido terreno en los mercados europeos.
- *Especialización (ES)*: Guatemala tiene una fuerte especialización en el mercado azucarero. Véase Cuadro III-9.

El proceso de modernización tecnológica del cultivo de la caña y la producción de azúcar son más intensos y variados que los del café; incluyen elementos como los siguientes: integración de ingenios azucareros y de fincas mediante la adquisición o arrendamiento de tierras y la generación de la energía que consumen; nuevas variedades de caña, nuevos métodos de cultivo, control de plagas, introducción del riego, uso de un nuevo tipo de machete conocido como “australiano”, mecanización y aumento de la capacidad de carga y la introducción de nuevas centrífugas. En la administración se han introducido sistemas de calidad total, el uso de

computadoras y de laboratorios y evaluaciones detalladas y comparativas de la zafra. Se ha generado un nuevo régimen de trabajo que estimula la eficiencia mediante contratos más largos (de 6 meses para los trabajadores migratorios), premios para los trabajadores más productivos, mayor capacitación y asistencia médica curativa y preventiva, entre otras medidas. “La tecnificación descrita fue en buena parte independiente de la apertura comercial y financiera de Guatemala”.³²

³² Fuentes Knight, Juan Alberto. (2001). “Apertura, pobreza y desigualdad: Guatemala”, en *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Gamuza, Enrique; Páez de Barros, Ricardo et ál., editores. Argentina: Editorial de la Universidad de Buenos Aires y PNUD. P. 626.

Capítulo IV

Evolución de la economía en los años setenta

La década de 1970 fue rica en acontecimientos internacionales de enorme trascendencia histórica, los cuales se resumirán en los siguientes párrafos, para luego hacer referencia a las particularidades, también notables, que tuvo en ese período histórico el desenvolvimiento de América Latina.

Fin de una época en el mundo

Casi para terminar la Segunda Guerra Mundial, ya con la certeza de que la coalición fascista de Alemania e Italia sería derrotada, pasó a un primer plano la preocupación por crear un sistema mundial que previniera al capitalismo de crisis tan destructivas como la de los años treinta. Para alcanzar la estabilidad monetaria internacional se suscribieron en 1944 los acuerdos de *Bretton Woods*, en virtud de los cuales se estableció un sistema de tipos fijos ajustables pegados al dólar de Estados Unidos, que para entonces tenía en sus bodegas tres cuartas partes de las reservas oro del mundo. Se dispuso también crear la institución llamada a administrar el sistema, el Fondo Monetario Internacional (FMI). La recuperación de una Europa devastada y un Japón destruido era una necesidad imperiosa para el funcionamiento del sistema y de la economía mundial. Se creó entonces la segunda institución de Bretton Woods, que fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, actualmente conocido como Banco Mundial. También se acordó que la tercera de las instituciones fuera una organización mundial de comercio, para lo cual se convocó a una conferencia mundial que fracasó en el intento.

Sobre las cenizas del fracaso se erigió un acuerdo que, aunque no llegó a consolidarse en una institución a nivel mundial, tuvo un papel muy importante en los cambios que iban a sobrevenir en el comercio del orbe. Nos referimos al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en cuyo marco se llevó a cabo en los años setenta el desmantelamiento de las barreras altamente proteccionistas levantadas por los países desarrollados en los años treinta, gracias a lo cual el comercio entre esos países adquirió una velocidad superior a la del crecimiento del producto interno mundial. Otro tratamiento se dio a los países en desarrollo, los cuales tuvieron que conformarse con esperar mejores días.

De esta manera, en el curso de la década iniciada en 1970 se estableció gradualmente un *marco multilateral* del comercio mundial de bienes, el cual se coronó hasta en 1994 con la creación de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC). La concreción del sueño de posguerra tuvo que esperar 47 años, pero ahora ya puede decirse que existe un *multilateralismo institucionalizado*. Sus bases se sentaron en el medio siglo del GATT.

El sistema monetario de Bretton Woods no pudo comenzar a operar a cabalidad desde un principio, pues hacía falta que se restablecieran las economías de Europa y Japón. Una vez culminada la restauración, a esas economías les fue posible autorizar la libre convertibilidad de sus monedas, lo que ocurrió hasta 1958. Hasta entonces el sistema de Bretton Woods operó a plenitud, pero este logro duró solamente 13 años, pues en 1971 Estados Unidos se vio obligado, por las circunstancias críticas en que se encontraba su economía, a comunicar al Fondo Monetario Internacional que, en lo sucesivo, en dicho

país no habría más libre compra y venta de oro. Esta decisión fue el fin de Bretton Woods. El garante del sistema, potencia que había confirmado aún más su poderío a partir de 1945, tuvo que admitir que los tiempos habían cambiado. La guerra en Vietnam, sin perspectivas de solución, así como los crecientes déficit comerciales, produjeron una enorme acumulación de dólares en otras economías. La posición de Estados Unidos se había debilitado, mientras que las posiciones de Europa y Japón se habían fortalecido. Ante la altanera posición de Estados Unidos de que el dólar era su moneda pero el problema era de Europa y Japón, la posición de éstos la definió muy claramente el Ministro de Finanzas francés, Giscard D'Estaing, al declarar que ninguno de ellos podía estar de acuerdo en poner la hora de su reloj guiándose por un reloj descompuesto. Por consiguiente, la tarea más urgente era que Estados Unidos restaurara su posición de pagos internacionales. No lo consiguió y se hundió Bretton Woods.

La otra conmoción de los años setenta se originó en las decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), los cuales cuadruplicaron los precios del petróleo entre 1973 y 1974, triplicándolos más tarde, entre 1979 y 1980.

Así las cosas, puede decirse que en 1973 terminó la época de oro del capitalismo mundial. Éste fue, entonces, el principio del fin de la primera ola de la globalización de posguerra, así como el período en el cual comenzaron a sentarse las bases para la ola de globalización que todavía se vive.

Los 23 años comprendidos entre 1950 y 1973 fueron el período más prolongado de estabilización que ha conocido el

capitalismo mundial, pese a algunos breves episodios de recesión. En esas dos décadas la tasa media de crecimiento anual de las economías centrales capitalistas fue de 4.7 por ciento, lo que significa una velocidad de crecimiento cerca de dos veces mayor que la observada históricamente en períodos prolongados.¹ Desde 1973 hasta nuestros días ha transcurrido un largo período de bajo ritmo de crecimiento, con muy elevados índices de desempleo en las economías centrales. En ese lapso, la locomotora estadounidense se ha descompuesto al menos dos veces, Europa ha tenido un crecimiento muy bajo (de alrededor de 1 por ciento) y Japón ha vivido más de 10 años una crisis que desdibujó la imagen de aquellos tiempos en el que parecía irrefrenable su impetuoso dinamismo. Como resultado de todo ello, el mundo ya no tiene a su frente una sola economía; ahora el poder económico mundial está compartido e, incluso, en años recientes la constelación mundial del poder está incorporando con relativa rapidez nuevas estrellas, sobre todo China y la India. Como contrapartida, Estados Unidos, después de su última recesión a fines de los noventa del siglo XX, dista mucho de lucir como en sus mejores días. Al cabo de sus dos períodos presidenciales, el señor George W. Bush seguramente no aparecerá en la galería de presidentes norteamericanos distinguidos.

Los setenta y América Latina

Los primeros años de la década de 1970 fueron de gran dinamismo para muchos países de América Latina. El crecimiento se había acelerado desde mediados de la década de los sesenta,

¹ CEPAL (1971). Estudio Económico de América Latina. Chile. Cuadro 2.

lo que vino a confirmar el gran potencial de crecimiento que había en la región. Entre 1975 y 1981, cuando ya las economías de los países desarrollados estaban pasando por problemas, las tasas de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas aumentaron en la mayoría de países, hasta alcanzar los valores más elevados de la posguerra. En el período 1970-1974, América Latina creció a tasas cercanas a 7.2 por ciento; si se excluyen los países exportadores de petróleo, cabe mencionar que aún el crecimiento de los no petroleros superó el 7.5 por ciento.² Lo anterior puso de manifiesto el poder de reacción alcanzado gracias a muchos logros conseguidos en años anteriores, como la capacidad estatal para mejorar el funcionamiento del mercado, el establecimiento de industrias estatales clave para la transformación productiva mediante la sustitución de importaciones, la solución de algunos problemas de pago precisamente mediante la sustitución de importaciones, y otros.

Sin embargo, no todo el panorama tuvo estas características. Durante los años setenta varios países tuvieron una evolución muy negativa, como Argentina, país en el cual la dictadura militar decidió reconvertir la economía de acuerdo con el principio clásico de las ventajas comparativas, haciéndolo con tal drasticidad que produjo una desindustrialización brutal en corto tiempo. De Argentina salieron por esos años más de 50,000 millones de dólares de activos industriales. El otro caso fue Chile, que por entonces vivió la derrota del Gobierno popular de Allende conforme el “modelo Guatemala”: campaña de desorientación internacional sobre el Gobierno de la Unidad Popular, movilización total de la derecha chilena, fuerte presión

² Sáiz, Petro. (1982). “¿Adaptación, repliegue o transformación?”, en Revista de la CEPAL, núm. 18.

para que las Fuerzas Armadas encabezaran el golpe de Estado, y otros. Todo ello, orquestado y financiado por la Embajada de Estados Unidos. Finalmente, debe mencionarse que también tuvieron un desempeño negativo otros países, como Panamá, Perú, El Salvador y, naturalmente, Nicaragua, cuya situación desembocó en la revolución de 1979.

Entre otros aspectos negativos, es preciso puntualizar que durante la década de 1970 América Latina no tuvo la capacidad para cambiar los desequilibrios sociales característicos de su fisonomía, como tampoco los desequilibrios de su relación con la economía mundial. De esa cuenta, siguió siendo dependiente del abastecimiento externo de medios de producción y de recursos financieros; el desarrollo alcanzado fue sumamente inequitativo, se produjo una elevada concentración del ingreso y subsistió un segmento de la población en condiciones de pobreza, se afianzaron las empresas transnacionales y su desarrollo tecnológico fue muy dependiente; por lo tanto, no se superaron los problemas reincidentes en la balanza de pagos.

En un principio, se pudo contrarrestar los desequilibrios externos con el auge de las exportaciones y la abundancia de créditos internacionales en condiciones muy favorables. Cabe mencionar que el alza vertical de los precios del petróleo en países que en muchos casos carecían de capacidad de absorción dio origen a una impresionante liquidez internacional que los principales centros financieros mundiales se apresuraron a movilizar. Por entonces los bancos de dichos centros no hacían muchas preguntas ni mostraban mayor interés al respecto de la solvencia de los países necesitados de fondos externos. Lo importante para los banqueros era colocar los créditos y

refinanciarlos cuando los países deudores se encontraran frente a la imposibilidad de pagar la deuda. Así, América Latina fue endeudándose cada vez más. Ese ingreso de capital le permitió mostrar una imagen de serenidad y certidumbre mientras el mundo industrial sufría los dolores de parto de un nuevo modelo, que en los ochenta impuso a esta región del Hemisferio.

Es conveniente tener en cuenta una diferencia fundamental entre los capitales que llegaron a América Latina en la década de 1950 y primeros años de la siguiente, y el flujo de ingresos captados en los años setenta. En los cincuenta la mayor parte de los capitales fueron capitales de origen oficial otorgados a largo plazo; otra parte fue inversión extranjera directa. En los años setenta el grueso de los capitales que afluyeron a América Latina procedió de fuentes bancarias y comerciales privadas, obteniéndose a plazos corto y mediano, con tasas de interés más elevadas.

Estos fueron los contrastantes rasgos del entorno mundial en que se desarrolló la economía en los años setenta. En el capítulo anterior se agruparon todos los principales productos de exportación para obtener una foto de familia. En esta segunda parte veremos los episodios de la integración económica regional y el desarrollo industrial, que por entonces también se beneficiaron del período dorado.

El Mercado Común Centroamericano

Una de las más importantes innovaciones económicas de los años sesenta fue, sin duda, la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a fines de los años cincuenta, cuya institucionalización definitiva se dio en 1961, en el marco del

Tratado General de Integración Económica Centroamericana. La contribución del MCCA a la industrialización de Guatemala fue fundamental; en primer lugar, por la creación de la zona de libre comercio que expandió los estrechos mercados locales; en segundo lugar, por el arancel externo común que brindó a la incipiente industria una barrera de protección y, en tercer lugar, por el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, el cual apoyó a las empresas con incentivos fiscales caracterizados por su liberalidad. En lo que sigue se hará una referencia sucinta a esta trascendental innovación “de la Edad de Oro” del desarrollo centroamericano.

El proceso de integración económica de Centroamérica es el primero de todos los que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. El 10 de junio de 1958 se suscribió el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, al que siguieron, en 1960 y con ampliación de compromisos, el Tratado de Asociación Económica y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Cabe mencionar que este último, por disposición de su Artículo 27, prevalecía sobre los anteriores, pero sin afectar su vigencia.³

Con la firma del Tratado General se abrió la etapa de aceleración del proceso de integración. Originalmente, en el Tratado Multilateral, los Estados signatarios se comprometieron a establecer una zona de libre comercio y tener un Arancel Externo Común en un plazo de 10 años a partir de la vigencia del Tratado; con el Tratado General el plazo se redujo a cinco años. *Ambos objetivos (zona de libre comercio y arancel*

³ En 1993 se aprobó el Protocolo al Tratado General, instrumento mediante el cual éste fue modificado para adecuarlo a las nuevas circunstancias (aunque de manera poco acertada, a nuestro juicio).

común) se alcanzaron en un 94 por ciento en el plazo establecido, es decir, hacia 1965, logro que no tiene equivalente hasta la fecha en ningún otro acuerdo de integración de América Latina y el Caribe.

El comercio intrarregional partió de un nivel muy bajo: 33 millones en 1960. Sin embargo, casi al cumplir su primer decenio, en 1968, el valor del intercambio era de 258 millones; esto arroja una tasa anual de expansión del 29 por ciento, aproximadamente la misma tasa de incremento real, pues en ese período la variación de los índices de precios fue inferior al 3 por ciento en todos los países. En la década de 1970 la evolución del comercio en el mercado común tuvo un ritmo más moderado e irregular. En promedio, el aumento fue de 12 por ciento anual y, en términos reales, el crecimiento fue solamente del 4 por ciento, pues en el período se registraron procesos inflacionarios de relativa intensidad. La pérdida de impulso del proceso se explica por la recesión mundial de 1974-75, así como por el crecimiento pausado de los países industriales. Otro ingrediente fue el rompimiento de relaciones entre El Salvador y Honduras en 1969.

El Tratado Multilateral y el Tratado General definieron un solo objetivo central: la unión aduanera (ésta, de acuerdo con el GATT de 1947, comprende el libre comercio entre los países signatarios y la adopción de un arancel uniforme sobre las importaciones desde terceros países). Todas las disposiciones del Tratado General convergían hacia la obtención de ese resultado. Sin embargo, en la práctica los Estados centroamericanos fueron bastante más allá y los órganos de la integración tomaron decisiones que enriquecieron el contenido del proceso y dieron origen a una rica institucionalidad.

Algunos de los organismos fueron creados durante este proceso; otros surgieron incluso al margen de los convenios básicos, aunque desde su origen buscaron la manera de integrarse. Entre las principales instituciones regionales creadas cabe mencionar el Banco Centroamericano de Integración Económica, cuyo papel ha sido primordial en el financiamiento del desarrollo de industrias e infraestructura; el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial; el Instituto Centroamericano de Administración Pública; el Consejo Monetario Centroamericano; la Comisión Técnica de Telecomunicaciones Centroamericanas, que administra la Arteria Centroamericana de Telecomunicaciones y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea.

Una de las decisiones de mayor proyección fue la adoptada por la primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Obras Públicas, realizada en 1963 para crear el programa regional de carreteras. Gracias a este programa quedaron comunicados todos los principales centros de producción y consumo de la región centroamericana. Antes de esa decisión no había una sola carretera moderna que enlazara siquiera dos capitales tan cercanas como Guatemala y San Salvador. Otra realización básica fue la interconexión de los sistemas eléctricos y de telecomunicaciones. A partir de aquel momento, estos sistemas han sido desarrollados, ampliados y modernizados periódicamente.

Quizás el instrumento más eficaz del Mercado Común fue la Cámara Centroamericana de Compensación, gracias a la cual gradualmente fue posible no utilizar las reservas internacionales de los países en el comercio intrarregional, lo

que se consiguió hasta en un 100 por ciento en los últimos años, antes de la crisis de la integración acaecida en los años ochenta.

Con el rompimiento de relaciones entre El Salvador y Honduras, en 1969, se clausuró la etapa de normalidad del funcionamiento del Mercado Común. Para la integración económica regional la principal consecuencia del conflicto fue que al romperse las relaciones entre ambos países se fracturó la zona de libre comercio, pues Guatemala, Nicaragua y Costa Rica conservaron abierto su acceso al espacio comercial de toda la región, mientras El Salvador y Honduras, que dejaron de comerciar entre sí, tenían a su disposición un mercado regional reducido. Más sencillo aún: Guatemala podía comerciar con cuatro países y El Salvador solamente con tres.

Las negociaciones para superar la crisis

En aquella situación, la Secretaría Permanente del Tratado General (SIECA) realizó una gran actividad en apoyo a las reuniones bilaterales, para resolver los problemas del intercambio comercial, aplicar los diversos instrumentos del Mercado Común y coordinar la participación de los cinco Gobiernos en negociaciones comerciales internacionales. En resumen, pese a la grave situación creada, el Mercado Común trató de preservar lo más posible su institucionalidad y funcionalidad, en tanto se encontraba una salida a la crisis.

Los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía se abocaron a examinar los problemas del Mercado Común con el ánimo de encontrar *una manera de operar* mientras se restablecía la normalidad. Fue así como en septiembre de 1970 se abrieron las negociaciones sobre el

modus operandi. Como tareas concretas del Grupo de Trabajo, integrado por los Viceministros de Economía, se definieron las siguientes:

- Medidas para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos de los países que tuvieran déficit en su comercio intrarregional.
- Definir políticas de desarrollo industrial y agropecuario de alcance centroamericano.
- Crear un fondo para la expansión de la producción industrial y agropecuaria, que contribuyera a corregir los desequilibrios del balance de pagos antes mencionados.
- Elaborar un reglamento de origen de las mercancías.
- Concluir el reglamento del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.
- Elaborar una cláusula general de salvaguardia que permitiera aplicar medidas correctivas de situaciones especiales de cualquiera de los países miembros del Mercado Común.

Es evidente que el alcance del *modus operandi* se había modificado, pues los objetivos, lo mismo que las tareas específicas, rebasaban con creces lo que era propiamente el restablecimiento de la normalidad en el Mercado Común.

Después de un año de intensa actividad, el *modus operandi* había alcanzado ya consenso en la casi totalidad de asuntos tratados. No obstante, la negociación finalmente fracasó, pues al llegar a la creación del fondo para la expansión de la

producción industrial y agropecuaria (cuyos recursos debían aportarlos principalmente los países superavitarios y utilizarlos principalmente los países deficitarios), El Salvador manifestó que no suscribiría el acuerdo para la constitución del fondo para el financiamiento del desarrollo industrial y agropecuario, y Guatemala declaró que su firma estaba condicionada a que todos los acuerdos fueran suscritos por todos los países. La razón argüida por El Salvador era que no estaba de acuerdo en contribuir a un fondo que sería utilizado con prioridad por Honduras.

Ante el fracaso del *modus operandi* la reacción de Honduras fue emitir, el 30 de diciembre de 1970, el Decreto 97, “Medidas para impulsar la producción nacional y normar el comercio exterior”. En virtud de este instrumento aquel país comenzó a aplicar el Arancel Uniforme Centroamericano a *todas* las importaciones, incluyendo las procedentes del Mercado Común. En pocas palabras, se separó de la zona de libre comercio.

Apremiados por la necesidad de buscar salidas a la situación creada, el 30 de junio de 1971 Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica decidieron crear la Comisión Normalizadora del Mercado Común, integrada por un representante de los presidentes y un representante destacado de la iniciativa privada de cada país.

La creación de este ente y el éxito que tuvo en su trabajo fueron una muestra clara de la flexibilidad pragmática del Mercado Común, que ante la crisis que atravesaba aceptó todas las decisiones de la Comisión, las cuales tenían un carácter vinculante (a pesar de que el organismo del cual emanaban no

había sido contemplado en el Tratado General). En otras palabras, bajo criterios estrictamente jurídicos, las decisiones de la Comisión hubieran sido nulas *ipso jure* pero, bajo parámetros alternativos, obtuvieron el consenso y preservaron el proceso. Transcurrido un tiempo, Honduras se reintegró a las reuniones ministeriales y gradualmente normalizó su situación.

Terminada la misión de la Comisión Normalizadora y reincorporada Honduras —cuando menos a las reuniones de los ministros de integración—, se pasó de lleno a la reestructuración del Mercado Común. Para tal efecto, se creó en 1974 un Comité de Alto Nivel, que después de un período de intensa actividad presentó a los Gobiernos, en marzo de 1976, un proyecto de tratado que creaba la *Comunidad Económica y Social de Centroamérica*. El proyecto resultó ser demasiado ambicioso para una región que todavía no estaba preparada para él, sobre todo políticamente, pues proponía un esquema más avanzado de integración. Aunque el proyecto fue aceptado inicialmente, las presiones ejercidas sobre los presidentes por parte de sectores empresariales, principalmente de Guatemala, lo dejaron en el limbo y no se volvió a hablar más de él.

El final de la década fue favorable, aunque sucedieron acontecimientos desfavorables ajenos al proceso de integración. Entre lo favorable, cabe mencionar que de 1976 a 1977 el comercio intrarregional superó los efectos de la recesión económica mundial, gracias a que la demanda interna fue estimulada por una recuperación de los precios mundiales del café, el banano y la carne; por tal motivo, las exportaciones intrarregionales crecieron a razón de 20 por ciento anual.

A partir de 1978 el comercio intrazonal comenzó a perder impulso, como reflejo de la pérdida de dinamismo de la economía de la región. En Nicaragua la crisis política había madurado a tal grado que culminó en 1979 con el derrocamiento del Gobierno de Somoza. Ese mismo año, Centroamérica sufrió el impacto de un nuevo *shock* petrolero, de muy duras consecuencias para la capacidad de pagos. Pese a todo, el comercio intrarregional alcanzó su valor más alto (1,100 millones de dólares), después de lo cual sobrevino la crisis económica y el Mercado Común entró a un período de profundo deterioro, que se detuvo hasta en 1986.

El desarrollo industrial

El proceso de industrialización tuvo su fase de crecimiento más dinámico en los años sesenta; en la siguiente década entró en un período de mayor moderación debido a problemas en el Mercado Común Centroamericano y en el entorno internacional. Después de ello, en la década de 1980, llegaron los años de la crisis y el desarrollo industrial se paralizó, si es que no sufrió involuciones. Probablemente la industria fue el sector económico más afectado por la crisis de esos años, pero para entonces ya se habían sentado las bases del desarrollo manufacturero y se contaba con empresarios que tenían mayor experiencia.

En el período 1960-1970, la industria guatemalteca creció una vez y media más rápido que el PIB. Al comparar las tasas de crecimiento del producto industrial y del producto interno, ambos en términos *per cápita*, el resultado muestra que la elasticidad del crecimiento industrial en el período fue de 1.9, lo

que quiere decir que, en términos de producto por habitante, el producto industrial creció a una tasa que casi duplicó la del PIB.⁴

El cambio en la estructura del sector industrial tuvo lugar sobre todo en la década de 1960. Las industrias tradicionales o de bienes de consumo no duradero (alimenticia, productos de cuero, textiles⁵ y vestuario, entre otras) disminuyeron su participación en el producto industrial total (de 88 a 81 por ciento), en tanto que aumentó de 9 a 11 por ciento la importancia relativa de las industrias intermedias (químicas, minerales no metálicos, papel, etc.) y de 3 a 8 por ciento las industrias de bienes de consumo duradero (como los aparatos eléctricos, por ejemplo) y las metalmecánicas o de elaboración de metales.

Si bien las industrias de bienes de consumo no duradero disminuyeron su participación en el producto industrial, los cambios que registró esta categoría fueron muy importantes, debido especialmente a la diversificación de productos así como a la tecnología empleada. El sector pasó, efectivamente, por un período muy importante de modernización.

La producción industrial de textiles databa del último cuarto del siglo XIX, pero la variedad y la calidad de sus productos era muy modesta. Por su parte, la elaboración de productos alimenticios estaba muy extendida a principios de los cincuenta y aportaba un significativo porcentaje del producto industrial

⁴ Cfr. SIECA. (1973). El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. Buenos Aires, Argentina: Instituto para la Integración de América Latina y Banco Interamericano. Anexo 4.

⁵ El rubro genérico "textiles", en el que Guatemala tiene la mayor capacidad de Centroamérica, incluye usualmente todas las especialidades. Sin embargo, la hilatura está comprendida en la denominada industria intermedia.

(estadísticamente “industrial”, pero en verdad artesanal); esta situación cambió radicalmente en el curso de una década, llegando a constituir una de las ramas industriales más importantes de las exportaciones de Guatemala a la región centroamericana.

Por último, cabe indicar que al referirse a Centroamérica, el Banco Mundial estimó que un poco más del 20 por ciento del incremento de la producción industrial entre 1962 y 1965 era imputable al crecimiento de las exportaciones al mercado centroamericano.⁶

La política industrial⁷

Antes del Mercado Común, los países contaban ya con leyes de fomento industrial. En 1962, apenas un año después de entrar en vigencia el Tratado General, se suscribió el Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, con el fin de que todos los países aplicaran a la industria los mismos criterios y niveles de incentivos. No obstante, el Convenio entró en vigor hasta siete años después debido a que, en el ínterin, cada país

⁶ World Bank. (1967). *Economic Development and Prospects of Central America*. Párrafo 4. El Banco comparó el valor de los productos manufacturados exportados a Centroamérica con el valor bruto de la producción industrial.

⁷ Sobre desarrollo industrial e incentivos fiscales la SIECA tiene numerosos documentos, entre otros, véanse: SIECA. (1983). *Consideraciones sobre el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y sus Protocolos*. Un análisis pormenorizado de todos los acuerdos centroamericanos de desarrollo industrial lo hace Alfredo Guerra-Borges, en “Obsolescencia de los Instrumentos Centroamericanos de Política Industrial” (en *Comercio Exterior*, Vol. 30, núm.1, México, 1980). Un buen análisis lo hizo también Clark Joel, “Tax Incentives in Central American Economic Development”, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 19, núm.2, 1971.

quiso adelantarse a los otros en cuanto a la atracción de industrias a su propio territorio. Éste fue un grave error.

Por otro lado, se contó con dos instrumentos regionales: el Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración y el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas. El primero de ellos fue una versión desactivada de las ideas de la CEPAL sobre programación industrial regional. Estados Unidos se opuso abiertamente a este Convenio, el cual se aplicó solamente en tres casos. El segundo instrumento tenía una aplicación que resultaba engorrosa porque implicaba cambios en el arancel externo común para elevar la protección de las industrias favorecidas, aunque dichas modificaciones implicaban su aprobación legislativa. Tuvo, por ello, una moderada aplicación.

A diferencia de los instrumentos mencionados, el Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial se utilizó intensamente a partir de 1969, en calidad de mecanismo de promoción. En 1983 la SIECA hizo el siguiente balance: “Cuando se puso en vigor el Convenio de Incentivos Fiscales los países habían otorgado 2,795 clasificaciones (concesiones de incentivos fiscales). De abril de 1969 a octubre de 1982 el total de clasificaciones industriales sumaba 5,963. El Convenio incorporó en 13 años un total de 3,168 nuevas clasificaciones, lo que representa un 54 por ciento del número total de empresas exoneradas”.⁸

El Convenio fue el único instrumento de promoción industrial que precisó el tipo de industrialización que era deseable para

⁸ SIECA. (1983). Consideraciones sobre el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y sus Protocolos.

Centroamérica. Claramente buscó mejorar la estructura del sector industrial mediante una mayor integración vertical. Para tal efecto graduó el monto y el plazo de las concesiones. Los incentivos mayores (del 100 por ciento de exención de impuestos de importación y del impuesto sobre la renta), se otorgaban a las empresas de nueva instalación que produjeran materias primas y bienes de capital, o bien, productos de consumo y envases (siempre que en estos casos por lo menos el 50 por ciento del total de los insumos fuera de origen centroamericano). Para beneficiar a Honduras, el país con mayor retraso económico, se acordó en 1968 que para los demás países el nivel más alto de incentivos fuera del 80 por ciento. El Gobierno de Anastasio Somoza en Nicaragua hizo caso omiso de lo anterior y los demás países centroamericanos no le aplicaron las sanciones que el Convenio establecía.

Finalmente, conforme diversos preceptos del Convenio y de sus protocolos, se estableció un complejo sistema de equiparación de beneficios que permitió a las empresas que gozaban de un monto y un plazo menor de beneficios equipararse con las que tenían beneficios mayores, supuestamente para “restablecer la competitividad”, extremo que no se comprobaba en forma fehaciente, o sencillamente no se comprobaba. *El daño que causó el sistema de equiparaciones fue lo más lesivo para la aplicación de la política industrial.* Se llegó al extremo de acordar que los beneficios de que gozaban *ilegalmente* las empresas nicaragüenses, en virtud de la decisión arbitraria de Somoza, fueran concedidos a las empresas de los otros países. Es decir, empresas que gozaban legalmente de incentivos fueron equiparadas con las empresas que estaban ilegalmente

favorecidas. Por actos e irregularidades como éstas el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial no llegó nunca a tener los efectos que se esperaban de él.

En conclusión, no cabe duda que los Gobiernos centroamericanos tuvieron en aquellos años un propósito efectivo de impulsar la industrialización regional; pero tampoco cabe duda que nunca supieron cómo hacerlo y prevalecieron los intereses creados. Hablando en sentido estricto, *es posible afirmar que Centroamérica careció de una política industrial.*

Cabe preguntarse si los incentivos fiscales cumplieron su papel propiciando el establecimiento de empresas industriales. Al respecto, se puede afirmar que durante cierto período, y para cierto tipo de empresas, los incentivos fueron funcionales. Pero esta conclusión no puede extenderse a las empresas grandes, sobre todo a las extranjeras. Por otra parte, debido a las limitaciones estructurales del mercado, una vez cubierta la primera etapa de inversiones industriales se configuró un mercado de características oligopólicas. Tómese en cuenta que cuando se está en presencia de estas características, la decisión de invertir está asociada principalmente a la superioridad tecnológica o a la participación en especialidades nuevas de mayor complejidad técnica. La influencia del incentivo fiscal resulta ser entonces secundaria e incluso marginal.

Cabe hacer una observación final que, por lo general, se pasa por alto al evaluar este tema: *la industrialización centroamericana dispuso de condiciones apropiadas para su desarrollo sólo durante diez años (la década de 1960); de la década de 1970 ya no puede decirse lo mismo y, más aún, de*

los años ochenta, los cuales significaron una verdadera catástrofe.

Pese a sus imperfecciones, la industrialización sustitutiva imprimió a la economía un fuerte dinamismo, creando un nuevo sector y fuentes de empleo de más alta productividad y mejor calidad que las ofrecidas por el sector agrícola. Como era de esperar, las iniciativas de inversión se canalizaron sobre todo hacia las llamadas “industrias tradicionales”, en las cuales inicialmente había oportunidades de producción más accesibles en términos de capital y tecnología. Además, el arancel externo común favoreció principalmente a estas industrias, lo que por algún tiempo fue completamente comprensible. Por otro lado, el nivel de los aranceles de importación de materias primas y bienes de capital era muy bajo, lo cual acentuaba los efectos de protección a la industria de bienes de consumo y dificultaba el paso a otro tipo de industrialización.

No obstante que el período más apropiado para la industrialización fue breve, ciertamente se dieron condiciones que hubieran permitido avanzar bastante más. Por ejemplo, ya existía el mercado para instalar empresas que hubieran sido básicas para el desarrollo del país y cuya viabilidad había sido establecida, pero los Gobiernos carecieron de una clara comprensión del desarrollo industrial y no prestaron atención a ninguno de los numerosos estudios técnicos con que se contaba. No puede negarse que se interesaron por la industrialización; su actitud estaba en sintonía con el “ideal de la época” en los años de la posguerra, pero no alcanzaron a entender cuál era la mejor manera de concretar dicho ideal. Así, creyeron servir a la industrialización otorgando incentivos

fiscales al por mayor, sin una clara noción sobre qué era lo deseable en Centroamérica. Hubiera bastado que se guiaran por las prioridades claramente establecidas en el Convenio Centroamericano de Incentivos al Desarrollo Industrial y que se hubiera desechado el nocivo sistema de las equiparaciones.

En síntesis, se concluye que Centroamérica tuvo varios instrumentos de promoción industrial pero careció de una *política industrial*. Y, en definitiva, “la política pública siguió favoreciendo la agricultura para la exportación”.⁹

La reforma agraria en los años sesenta y setenta

Como se ha dicho, la primera legislación agraria del período posrevolucionario fue el Decreto 559, promulgado en 1956 por el Gobierno de Castillo Armas. Cabe recordar que este Decreto promulgó el establecimiento de las llamadas Zonas de Desarrollo Agrario.

En 1962, el Gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes derogó el Decreto 1959 y en su lugar promulgó el Decreto 1551, Ley de transformación agraria que, entre sus escasas innovaciones, creó el Instituto de Transformación Agraria, supuestamente para mejorar los sistemas de distribución de tierras. Al respecto, cabe puntualizar que no era necesario contar con una nueva Ley que en realidad no venía a cambiar nada.¹⁰ Pero Ydígoras Fuentes no estaba interesado en realizar una mejor reforma agraria, sino en acogerse a la Alianza para el Progreso del presidente John F. Kennedy, la cual ofrecía asistencia financiera

⁹ Bulmer-Thomas, óp. cit., p. 245.

¹⁰ Menos necesario aún era haber pedido al Gobierno fascista de Francisco Franco, en España, el envío de un técnico para elaborar el texto de esta nueva Ley.

a los Gobiernos latinoamericanos que llevaran a cabo reformas modernizadoras con una orientación social.

Si la Ley del impuesto sobre la renta, rechazada en un principio airadamente dentro y fuera del Congreso de la República, se pudo pasar a duras penas con el argumento convincente de que El Salvador había comenzado ya a recibir financiamiento de Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso, el proyecto de Ley de Transformación Agraria tomó tres años de debates y, cuando finalmente se aprobó, en 1962, tuvo una raquítica aplicación. Como ocurre habitualmente, la Ley fue aprobada pero ante la oposición de sus adversarios el Gobierno no se buscó muchos problemas y “dejó hacer, dejó pasar”. La AID señaló, certeramente, que los procedimientos de adjudicación de tierras consumían tanto tiempo “(...) que tenían el efecto de proteger, ante todo, a los propietarios de la tierra ociosa”.¹¹

Ydígoras no tuvo tiempo de aplicar la Ley de Transformación Agraria, pues un año después de su promulgación fue derrocado por el Ejército en un golpe incruento que encabezó su Ministro de la Defensa, coronel Enrique Peralta Azurdía. A este Gobierno militar de facto le sucedió el Gobierno de Julio César Méndez Montenegro, electo popularmente en 1966 en oposición al candidato de las fuerzas armadas. Méndez Montenegro era un hombre con limpia trayectoria política y académica, pero al ser electo la condición que le puso el Ejército para entregarle, no el poder sino el cargo de presidente de la República, fue suscribir un acuerdo por el cual el Gobierno quedaba reducido a ser una especie de administrador del patrimonio (como un

¹¹ AID/Development Associates, óp. cit., p. 35.

buen jefe de familia que se propone que los hijos crezcan sanos y educados).

El presidente Méndez Montenegro había prometido en la campaña electoral que su Gobierno pondría mucho interés en la distribución de tierras. No obstante, tuvo que ceder a la resistencia que encontraron sus intenciones de incrementar los ingresos fiscales, motivo por el cual sus posibilidades de inversión no eran muy holgadas. En esta situación, la cuerda se rompió por lo más delgado: el Instituto de Transformación Agraria, el cual quedó reducido al manejo de un presupuesto muy recortado y tuvo incluso que despedir a varios cientos de empleados. De esta manera, como lo informa AID, entre 1963 y 1970 los gobiernos de Peralta Azurdia y de Méndez Montenegro distribuyeron un total aproximado de 101,430 manzanas, equivalentes a 69,000 ha.¹²

En 1970 llegó a la presidencia el general Carlos Arana Osorio, quien era muy conocido por sus antecedentes como líder de las operaciones de contrainsurgencia realizadas en el oriente del país. Arana tuvo la sabiduría de hacer suyo el programa de desarrollo elaborado durante la administración de Méndez Montenegro por la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN). Las instituciones creadas a partir de dicho programa fueron el Banco Nacional de Desarrollo (BANDESA), con el propósito de proveer asistencia a la agricultura; el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) para estabilizar los precios, entre otras funciones, y el Instituto de Capacitación y Tecnología Agrícola (ICTA), para elevar el nivel de los agricultores y promover la aplicación de tecnología en el agro.

¹² *Ibíd.*, p. 30.

Cabe mencionar que al elaborar este trabajo no pudo encontrarse información sobre la forma concreta en que esas instituciones intervinieron en apoyo de quienes recibieron tierra. Esto hubiera podido dar respuesta a interrogantes como el monto de créditos a parcelarios, si éstos les fueron extendidos o no, qué capacitación recibieron o en qué forma intervino el INDECA. Por el contrario, con la información de que se dispuso puede indicarse que la fijación de precios de garantía a granos básicos por parte del INDECA fue un poderoso estímulo para la producción, pero no sólo de los campesinos, sino de agricultores grandes también. Lo que se sabe a ciencia cierta es que BANDESA otorgó créditos a grandes terratenientes en vez de extenderlos a campesinos pequeños y medianos.¹³

El Gobierno de Arana aplicó dos programas de reforma agraria. Uno favoreció con la dotación de tierras a agricultores medianos y campesinos organizados en cooperativas. No se sabe que haya beneficiado a campesinos sin tierra, quienes, en definitiva, son el principal destinatario de una reforma agraria. Esta fase parece haber sido de corta duración; al parecer las restricciones de las instituciones agrarias desalentaron el programa, lo que no justifica que éstas “(...) fueran usadas para los objetivos de militares y grandes terratenientes.”¹⁴

En el segundo semestre de 1970, o sea, solamente seis meses después de haber tomado posesión, Arana eligió como la principal orientación de su política agraria la colonización de áreas de selva en el norte de Guatemala, Petén y la Franja

¹³ Marti, Werner Johannes, *óp. cit.*, p. 257.

¹⁴ Paz Cárcamo, Guillermo. (1987). *Política agraria, una propuesta para la coyuntura*. San José, Costa Rica: FLACSO.

Transversal del Norte (FTN). Esto no fue casual, ya que a oídos de Arana había llegado la presencia de la Misión Maryknoll que atendía la parroquia de Huehuetenango, y que “(...) con un reducido presupuesto, muy poca planeación y sin asistencia técnica [había ideado] un esquema efectivo de selección y asentamiento de familias en el sector Ixcán de la FTN (...)”.¹⁵ Mediante dicho esquema se reasentaron unas 1,500 familias y por primera vez aquellas tierras selváticas sirvieron para la agricultura productiva. El estímulo y liderazgo de los misioneros fueron inspiración para los campesinos reasentados. Los Maryknoll también contaban con una avioneta, la cual constituía era el único vínculo de comunicación con el mundo exterior, dada la carencia de caminos. Mediante esta avioneta, aquellos esforzados sacerdotes apoyaban el comercio.

Esa experiencia despertó la atención de Arana, cuya antipatía por los Maryknoll y su labor entre los campesinos era de sobra conocida. Por su parte, AID y la Secretaría de Planificación también se sintieron estimulados “(...) para explorar las posibilidades de reasentar campesinos sin tierra en la FTN”.¹⁶ Fue así como se contrató a una empresa privada para evaluar el potencial productivo de la Franja y las oportunidades de su colonización. Esta empresa presentó un informe en 1975 “(...) y recomendó un patrón de asentamiento similar al sistema de plantación tradicional de la agricultura practicada en el país. El estudio fue muy enfático sobre la cuestión del delicado ambiente ecológico de este bosque tropical húmedo y recomendó

¹⁵ AID. (1982). Final Report. Northern Transversal Strip Land Resettlement Project. AID Project No. 520-0233 Small Farmer Development. Agricultural Cooperative Development International (ACDI). P. 1.

¹⁶ *Ibíd.*

extremo cuidado en el manejo de la flora natural y de los pobres recursos de suelo típicos en la mayor parte de la Franja. Se sugirió una agricultura basada en cultivos permanentes y pastizales como la principal alternativa de cultivo”.¹⁷

Antes de continuar, cabe mencionar que la Franja Transversal del Norte es una región originalmente identificada y delimitada por la Secretaría de Planificación y el INTA con una extensión de 914,000 ha; se extiende de oriente a occidente en la parte centro-norte de Guatemala, colinda con el departamento de Petén y comprende la parte norte de los departamentos de Izabal, Alta Verapaz y Quiché. Según se decía en aquellos tiempos era “lo último” que quedaba por aprovechar de la frontera agrícola del país.

La AID suscribió con la Secretaría de Planificación un convenio y preparó un proyecto de colonización que en parte serviría de base para la obtención de un crédito. El paquete total del préstamo fue de 13 millones de dólares; para la colonización se disponía de un poco más de cinco millones y medio y más de 400,000 dólares para asistencia técnica. Como contraparte, el Gobierno debía aportar casi dos millones de dólares. En total se disponía de unos ocho millones de dólares. “El objetivo global del proyecto era asentar 5,000 familias en 50,000 hectáreas de tierras de propiedad pública en el curso de los cinco años de duración del préstamo. A fin de alcanzar este objetivo se estimaba que había que construir unos 12 kilómetros de

¹⁷ *Ibíd.*, p. 2. Los suelos de esa región, lo mismo que amplias zonas en Alta Verapaz y Petén, son en gran parte del tipo karst, muy deleznable si están expuestos a la lluvia. Esto explica la gran cantidad de cuevas y ríos que en estas regiones “desaparecen”, corren subterráneos y reaparecen unos kilómetros más allá.

carretera, 25 escuelas, cinco puestos de salud y cinco campos de aterrizaje y cinco organizaciones cooperativas se establecerían para apoyar a las familias asentadas. Del préstamo se hicieron provisiones para contar con 2 millones de dólares en créditos para producción de los colonizadores y 1.1 millones para estudios de los recursos naturales, del uso potencial del suelo y una encuesta para delimitar unas 600 mil hectáreas dentro de la FTN.”¹⁸

En la evaluación que se hizo en su oportunidad se indicaba que “(...) es fácil concluir que el nivel de ejecución del proyecto, medido contra sus objetivos globales, ha sido muy bajo”.¹⁹ Se había avanzado lentamente en la infraestructura y los servicios de apoyo esencial a los colonizadores. El componente humano (promoción, selección, titulación de tierras, entre otros) del proyecto progresó un poco más. Es importante mencionar que en el Informe se hacía notar que para evaluar el proyecto no podía pasarse por alto “(...) la intranquilidad política prevaleciente en Guatemala durante la mayor parte del período de [su] ejecución (...)”.²⁰

El Informe final del proyecto, fechado en 1984, era más terminante: “El proyecto original contemplaba la creación de 50 asentamientos con 60 familias en cada uno de ellos (...). En enero de 1984 unos 18 asentamientos del total de 50 en gran parte no están consolidados. Tres de estos 18 asentamientos (Trinitaria, Santa Clara y El Quetzal) fueron exterminados por

¹⁸ *Ibíd.*, p. 5.

¹⁹ *Ibíd.* p. 32.

²⁰ *Ibíd.* p. 33.

los militares. Los restantes 15 no están consolidados o tienen relativamente pocas familias”.²¹

Reseña: la reforma agraria de Castillo Armas a Lucas García

Werner J. Martí* hace una reseña de la reforma agraria de 1955 a 1981; esto es, analiza la extensión de tierras distribuidas por cada uno de los Gobiernos posteriores a Árbenz. Luego, compara esta información con la extensión de tierras distribuidas por Árbenz en dos años (que en realidad fueron solamente 18 meses porque la Ley fue emitida en junio de 1952, pero la primera aplicación se efectuó en enero 1953). Según Martí, el total de tierras distribuidas por los siete Gobiernos que ha habido en el plazo antes indicado fue de 664,180 hectáreas; este autor compara esta cifra con las 602,000 hectáreas entregadas por Árbenz en 18 meses. De acuerdo con la misma fuente, entre 1982 y 1990 los Gobiernos de Ríos Montt, Mejía Víctores y Cerezo Arévalo distribuyeron tierras por un total de 197,013 hectáreas.

* Óp. cit., p. 258 y cuadro 7.7, en p. 259.

²¹ Denis, Philip A., et ál. (1984). Final Report: Playa Grande Land Colonization Project. Guatemala. Texas: Texas Tech University.

Capítulo V

Otra vez el hundimiento

El peor entorno internacional

La década de 1980 se inició con la crisis económica internacional más intensa y prolongada desde la segunda posguerra. Además de excepcionalmente intensa, la crisis fue muy generalizada y afectó tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Su intensidad se vio agravada por las drásticas políticas de ajuste aplicadas por los países desarrollados para abatir la inflación y el elevado déficit fiscal que padecían. Entre dichas políticas, cabe mencionar el impresionante énfasis en el control de la oferta monetaria, sobre todo en países como Estados Unidos. Como resultado, a partir de 1978 las tasas de interés subieron verticalmente en los principales centros financieros internacionales; en términos reales, llegaron en 1981-1982 a alcanzar niveles tan elevados como los registrados durante la Gran Depresión, cincuenta años antes. La persistencia de tasas altas durante varios años más provocó la caída de las inversiones productivas; sus bruscas variaciones generaron movimientos erráticos de los capitales, con la consiguiente fluctuación de los tipos de cambio. Asimismo, causaron la contracción de la demanda de inventarios de productos básicos, cuyos precios se desplomaron, arrastrando tras de sí el valor de las exportaciones latinoamericanas.

América Latina, cuya integración a la economía mundial se había intensificado en los años setenta en diferentes formas y por diversos mecanismos, fue afectada profundamente por la crisis económica mundial, principalmente a través de tres canales. El primero, como era de esperar, fue el comercio internacional. Al igual que en otros períodos de crisis, había caído la demanda de los productos latinoamericanos en los países industriales, esta vez, con la novedad de que las consecuencias de la retracción se vieron acentuadas por el resurgimiento del proteccionismo en los países desarrollados. El volumen del comercio internacional se estancó casi por completo en 1981 y se redujo en 2 por ciento al año siguiente. Como consecuencia, cayeron tanto el monto como los precios de las exportaciones latinoamericanas, que después de haberse expandido al ritmo de 8 por ciento anual entre 1976 y 1981 cesaron por completo de crecer en 1982.

El segundo canal de transmisión de la crisis fue el elevado nivel de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. De inmediato, esto elevó la carga del servicio de la deuda externa, incrementó considerablemente el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y, por ambos motivos, se produjo un aumento impresionante de la transferencia real de recursos hacia los países industriales. Dentro del patrón general de gravedad en todos los países, el sacrificio de tal transferencia fue mayor o menor en cada uno de ellos de acuerdo con la medida del aumento de la tasa nominal de interés y la medida en que disminuyó el precio medio de sus exportaciones. La tasa real de interés que por entonces debió pagar América Latina fue alrededor de 24 por ciento, *cuatro*

veces más de lo que un deudor pagaba en los países desarrollados; no obstante que en éstos también se sufría el incremento en las tasas.¹

La tercera vía de acceso de la crisis internacional a América Latina fue el cambio radical del ingreso neto de capitales. La magnitud del cambio fue tal que en 1982 ingresó a América Latina un monto neto total de 19,000 millones de dólares, lo que fue equivalente a menos de la mitad del ingreso registrado en 1981. Todo esto, al mismo tiempo que aumentaba el servicio de la deuda y crecía el monto de las utilidades remitidas a los países centrales.

Con la crisis brutal de los años ochenta hizo su ingreso triunfal el neoliberalismo, o “el retorno de la ortodoxia”,² tema al que se consagró el primer número de la revista *Pensamiento Iberoamericano*. En la presentación del artículo de Celso Furtado, “*Transnacionalização e Monetarismo*”, esta publicación apuntaba que “(...) el retorno de la ortodoxia en varios países de América Latina no es sólo consecuencia de la penetración en la periferia de ideologías elaboradas en los centros sino, sobre todo, una manifestación de los cambios estructurales que se están produciendo en el sistema capitalista mundial. Entre esos cambios sobresale el proceso de transnacionalización (...)”.³

¹ Iglesias, Enrique y Almorza, Carlos. (1983). “Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional”, en Revista de la CEPAL. Chile, núm. 20.

² Pensamiento Iberoamericano. No. 1, “El retorno de la ortodoxia”. Madrid, 1982.

³ Loc. cit.

Por su parte, Furtado iniciaba su artículo con las siguientes palabras: “La historia del capitalismo está marcada por la fuerte influencia de las doctrinas económicas. Y es que la dinámica del capitalismo irradia de las confrontaciones entre fuerzas sociales que tienen conciencia de ser al mismo tiempo interdependientes y antagónicas”.⁴ Desde que esas líneas se escribieron han transcurrido más de 25 años. Hasta ahora sólo se sabe cuándo retornó la ortodoxia, pero nadie podría afirmar con buena sustentación cuándo partirá. No se irá antes de tiempo. Ninguna doctrina económica lo ha hecho. La heterodoxia tendrá que ser sólida y convincente para que pueda invitarla a salir.

La crisis adentro

En Guatemala, la década de 1980 fue económicamente dramática y políticamente trágica. Lejos de crecer como lo venía haciendo desde los años sesenta, la economía se hundió en la crisis y el letargo debido a causas de origen internacional, pero también por causas internas. La violencia política fue más allá de aquel tipo de violencia que Guatemala había conocido trescientos años antes durante la conquista y la consolidación del dominio colonial español. Su daño en vidas humanas, en el patrimonio de los pobres del campo y en la economía nacional fue enorme. Se cuenta sólo con algunas estimaciones.

A partir de la segunda mitad de la década la violencia política fue cediendo al instaurarse los Gobiernos civiles. Llegó a su fin el ciclo de regímenes militares inaugurado en 1963. Con bastante modestia, la economía comenzó nuevamente a crecer.

⁴ *Ibíd.*

El vendaval económico

Al ingresar a la década de 1980 la economía creció 3.4 por ciento en términos reales, tasa moderada aunque nada despreciable dadas las circunstancias del momento. Se cumplía así el tercer año de reducción de las tasas de crecimiento. El resto del decenio fue definitivamente decepcionante. En el sexenio 1981-1986 la economía registró tres años de estancamiento y tres años de crecimiento negativo, como se puede ver en el Cuadro V-1. No fue sino hasta en 1987 que la economía retomó un curso estable de expansión. El retroceso de la economía en los años ochenta se aprecia aún más

Cuadro V-1: Evolución del PIB y del PIB por habitante, 1981-1989 (Calculado en dólares a precios constantes de mercado de 1980)										
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1981/89
PIB	1.0	-3.5	-2.0	0.2	-1.0	0.2	2.5	3.6	3.5	
PIB/A	-1.8	-6.1	-6.4	-2.8	-3.3	-2.6	0.7	0.8	0.8	-18.6
FUENTE: Para el PIB: CEPAL, <i>Estadío Económico de América Latina</i> , varios años; para el PIB/A, CEPAL (1990). <i>Transformación productiva con equidad</i> , Chile.										

dramáticamente al indicar que el producto por habitante cayó en promedio -18.6, más de dos veces el retroceso promedio de 26 países de América Latina y el Caribe (que fue -8.3 por ciento).

El deterioro tuvo un sesgo significativamente regresivo porque afectó sobre todo a la población de medianos y bajos ingresos. Una depresión tan profunda “no tiene precedentes desde los años treinta”, según apuntaba la CEPAL en 1982.

Como se ha dicho, la causa fundamental del desastre fue el cambio radical que se produjo en la economía internacional a fines de los años setenta. La demanda internacional de los productos básicos que exportaba Guatemala fue débil a lo largo de la década. Un índice ponderado de los precios reales de 27 productos básicos que exportaba América Latina —excluidos los combustibles—, reveló un deterioro de más del 20 por ciento entre 1980 y 1989; los precios unitarios de la exportación cayeron, mientras los de la importación tendieron al alza. Como consecuencia, la relación de precios del intercambio sufrió una significativa caída.

A partir de ese cambio violento de la economía mundial, el mercado regional centroamericano, en el que Guatemala colocaba una cuarta parte de su exportación total, cayó profundamente debido al debilitamiento general de las economías de la región y la pérdida de sus reservas internacionales, a tal punto que la Cámara Centroamericana de Compensación tuvo que suspender sus operaciones ante la imposibilidad de algunos países de cancelar sus deudas originadas en el intercambio comercial. En un ambiente tan inhóspito, el producto industrial sufrió considerables retrocesos, en parte por la contracción del mercado regional, pero también, en alguna medida, por problemas de abastecimiento de materias primas cuya importación se dificultó debido a la escasez de divisas en los últimos años de la década.

La agricultura de los productos tradicionales de exportación se mantuvo en virtual estancamiento. En el curso del decenio, con la excepción de dos años (1985 y 1987), la producción de

café cayó o prácticamente se estancó. En 1981, año en que la agricultura tuvo su más baja tasa de crecimiento en 30 años, el peso principal de la contracción recayó en la producción del café y el algodón. El cultivo de algodón tendía a decaer, de manera que en 1987 el área cultivada era apenas de 45,000 manzanas (30,612 ha), mientras en 1980 la superficie cultivada era de 164,000 manzanas (es decir, 111,564 ha).

El café sufrió el impacto de los bajos precios internacionales del grano; sin embargo, en 1986 la cotización internacional del café se elevó más de 40 por ciento. No obstante, las excelentes condiciones del mercado cafetalero no se pudieron aprovechar debido a que en 1985 se habían hecho ventas anticipadas a fin de aprovechar la autorización para negociar en el mercado cambiario paralelo el 50 por ciento de las divisas obtenidas de la exportación. La exportación fue 27 por ciento inferior a la de 1985. Para agravar este panorama, algunos años tuvo que atacarse la plaga de la roya que afectaba la producción y elevaba los costos.

No obstante ser tan desalentadoras las circunstancias, se operó un moderado crecimiento de la superficie cosechada y mejoraron los rendimientos por hectárea como resultado del grado de avance de los programas de repoblación de las plantaciones y de tecnificación del cultivo. En ello también influyó el aumento del crédito a la caficultura y la ampliación de las actividades de preexportación para contrarrestar la disminución del precio internacional del grano. Los medianos y pequeños agricultores, que fueron los que llevaron la peor parte de la plaga de la roya, continuaron recibiendo apoyo

mediante créditos externos para el mejoramiento tecnológico de sus plantaciones.

En contraste con lo apuntado en los párrafos anteriores, la producción y exportación de banano mantuvieron en general un buen ritmo en el curso de la década, lo mismo que el azúcar. Sin embargo, el incremento de la producción de banano, del azúcar y del cardamomo no fue suficiente para compensar las bajas sufridas por la producción de café y algodón.

Los cultivos de consumo interno

En el deprimente panorama general de la agricultura, los cultivos para el consumo interno tuvieron un desempeño notable. En 1981, la superficie cultivada de productos para consumo interno aumentó vigorosamente gracias a la incorporación de 23,000 hectáreas de tierra que antes se cultivaban con algodón. Estas áreas fueron intensamente cultivadas de cereales, sobre todo maíz, frijol, trigo y arroz. Ese y los siguientes años, el aumento sostenido de la producción respondió de manera creciente a la incorporación de agricultores de fincas mayores de 45 hectáreas que empleaban tecnología moderna. El precio de garantía fijado por INDECA constituyó un importante estímulo de la producción. Al final de la década, en 1989, la producción descendió debido a que los agricultores de fincas más grandes se reincorporaron a la producción tradicional de exportación, argumentando baja rentabilidad de los cultivos para consumo interno. Este lamentable vuelco era algo que el Estado pudo haber evitado apoyándose en las instituciones que había creado. Sin embargo, no actuó en ese sentido.

Fin de la recesión económica

En 1984 la economía tuvo por primera vez una tasa no negativa de crecimiento, aunque ésta fue menor del 1 por ciento; es decir, ya no siguió retrocediendo sino quedó estancada. En 1985 se confirmó que la recesión no había cedido todavía pues la economía volvió a sufrir un crecimiento negativo de -1 por ciento, para volver en 1986 a registrar una tasa no negativa pero todavía indicativa de estancamiento. Es a partir de 1987 que puede afirmarse que la economía salió de la crisis que agobiaba al país, pues aunque el crecimiento en ese año fue menor de 3 por ciento, en los siguientes ya no se volvió al estancamiento y menos aún a la recesión económica. En 1988 la reanimación fue más significativa (3.6 por ciento de crecimiento) con lo cual, en términos reales, se volvió al nivel de 1981. El producto por habitante, no obstante haber comenzado su mejoría, fue inferior al de principios de la década.

A finales de los años ochenta, la economía creció en forma moderada, el café, el banano y la caña de azúcar siguieron la misma pauta los tres: sus exportaciones tropezaron con el problema de la débil demanda externa y los precios a la baja (sin llegar al extremo de 1987 en que la exportación de café aumentó 4 por ciento pero su cotización internacional cayó 30 por ciento). Del algodón ya se ha dicho bastante. Para 1987 el área cultivada era apenas de 45,000 manzanas (30,600 ha) lo que contrasta penosamente con el área de 1980 que era de 164,000 manzanas (114,000 ha).

El vendaval político

Durante el período, el impacto de los hechos enumerados fue acentuado gravemente por el alto grado de violencia, proveniente particularmente del Estado. Las operaciones militares de contrainsurgencia tuvieron costos sociales, culturales y económicos diversos y profundos, especialmente en el período de 1980 a 1989. “La desaparición de personas, familias y aldeas completas, así como el trastocamiento de las estructuras organizativas, sobre todo en el nivel comunitario, ha tenido efectos inmediatos en el plano económico, pero éstos también son acumulables y proyectables hacia el futuro (...)”.⁵ Unos son susceptibles de medición, otros no.

Los años de la contrainsurgencia golpearon la economía nacional en diferentes aspectos, entre ellos, el elevado número de muertos y desaparecidos; los desplazamientos forzosos; el reclutamiento de miles de personas por las guerrillas, el Ejército y las Patrullas de Autodefensa Civil⁶ (paramilitares); las pérdidas materiales de los desplazados y refugiados; las pérdidas en cooperativas y fincas privadas; los costos directos e indirectos del gasto militar y el impacto del enfrentamiento armado sobre el crecimiento económico. En lo que sigue se hará un resumen muy apretado de la información disponible, limitándola a la estimación del monto de los daños sufridos por los conceptos antes indicados en el período 1980-1989.

⁵ La fuente utilizada para elaborar esta sección es el documento “Los costos económicos”, preparado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) y publicado en el Vol. 4 de Guatemala: memoria del silencio, Guatemala, 1999.

⁶ Su nombre oficial era Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC). Se opta por el nombre de “Patrullas de Autodefensa Civil” porque ésta fue la denominación más comúnmente aceptada en el país.

A principios de la década de los ochenta, sobre todo en 1980-1983, 850,000 personas (más del 10 por ciento de la población guatemalteca en aquellos años) fueron directamente afectadas por la contrainsurgencia. Esa cifra comprende 100,000 personas muertas o desaparecidas, 600,000 desplazadas internamente y 150,000 refugiadas en México y Estados Unidos. Lo anterior significa que por muerte o desaparición, en 1980-1983 principalmente, la Población Económicamente Activa (PEA) contó con 20,000 personas menos cada año en comparación con lo que hubiera ocurrido en condiciones normales. El efecto de lo anterior persiste hasta el presente.

En el caso de los 600 mil desplazados internos, se estima que un 70 por ciento (420,000) habría vuelto a sus lugares de origen hacia finales de 1983, es decir, después de haber perdido dos cosechas; unos 30,000 permanecieron en las montañas (las llamadas “poblaciones en resistencia”) y el resto se desplazó gradualmente hacia centros urbanos.

En síntesis, como consecuencia del total de muertos, desaparecidos, desplazados y refugiados, la Población Económicamente Activa (PEA) tuvo alrededor de 101,000 personas menos de lo que hubiera sido normal cada año, lo que equivale a 4.1 por ciento de la PEA nacional de 1990, que era ese año de 2,491,000 personas.⁷

Esto implica que la producción nacional fue en promedio 4.1 por ciento menor cada año del período comprendido entre 1980 y 1989; en consecuencia, las pérdidas acumuladas en el mismo lapso ascendieron a 3,100 millones de dólares (de 1990), cifra que representa el 40.6 por ciento del PIB de 1990, o sea,

⁷ Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), óp. cit., p. 206.

más del total del valor de la producción agrícola e industrial de ese año.

Por concepto de reclutamiento en el Ejército, las organizaciones guerrilleras (agrupadas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG) y las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), cada año se retiró del trabajo un número de 125,000 personas, lo que habría causado pérdidas acumuladas de 3,500 millones de dólares (de 1990), es decir, casi el 50 por ciento del producto nacional en ese año.⁸ Las pérdidas sufridas por unas 30 cooperativas destruidas en operaciones contrainsurgentes y de 60 fincas privadas por ataques de organizaciones guerrilleras se estiman en 50 millones de dólares de 1990 en el caso de las primeras y 100 millones en el segundo caso.

La investigación realizada por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico estimó cuidadosamente los otros rubros de pérdidas por el conflicto armado, las pérdidas materiales de los desplazados y refugiados, la destrucción de infraestructura, los costos directos del gasto militar, los costos indirectos (reasignación de recursos públicos, sustrayéndolos de la educación y la salud), y otros. En resumen, los costos cuantificables del enfrentamiento armado en Guatemala son los que se presentan en el Cuadro V-2.

Ampliando la exposición de la crisis económica de la década de 1980, en lo que sigue se hará mención de algunos aspectos particulares. Del lado de la demanda global, un hecho de consecuencias en el largo plazo fue la contracción de la inversión privada durante cuatro años consecutivos (1980-

⁸ *Ibíd.*, p. 207. La metodología de la estimación de los costos y pérdidas puede consultarse en el Apéndice 6 de la obra y tomo citados supra.

Guatemala: 60 años de historia económica

Cuadro V-2: Síntesis de las estimaciones de los costos cuantificables del enfrentamiento armado interno en Guatemala (En millones de dólares de 1990 y porcentajes)		
	Millones de US\$	por ciento del PIB de 1990
1. Pérdidas en la producción por		
a) Muertos y desaparecidos	600	8
b) Desplazados internos	1,600	21
c) Refugiados	900	12
d) Reclutamiento (adicional) en el Ejército	800	10
e) Reclutamiento en las PAC	3,000	39
f) Reclutamiento en la URNG	100	1
Subtotal	7,000	91
2. Destrucción de bienes materiales		
a) Vivienda, herramientas, cultivos, animales	340	4
b) Cooperativas y fincas	150	2
c) Infraestructura	id	
Subtotal	490	6
3. Gasto militar adicional	740	10
4. Crecimiento sacrificado	1,070	14
Total	9,300	121
FUENTE: CEH, 1999, Vol. 4:226.		

1983), sin que la inversión pública fuera suficiente para compensarla, no obstante que desde fines de los años setenta y en los dos primeros del decenio de 1980 ésta creciera vigorosamente.

La situación fiscal en los años ochenta

En esta materia, el período de los ochenta fue bastante animado. Debido a la depresión económica, la captación fiscal cayó en forma acelerada. El ingreso del Gobierno había crecido por última vez en 1980, a una tasa cercana al 12 por ciento; pero éste se desplomó en 1981, a tal grado que su desempeño fue negativo en 1 por ciento. La situación se dio a pesar de que el Gobierno de Lucas García (que desde su instalación a fines de los años setenta se había propuesto realizar un ambicioso programa de inversiones en obras de gran envergadura), aumentara la inversión pública en 41 por ciento, resultado de lo cual el déficit fiscal alcanzó el nivel sin precedente de 8.6 por ciento del producto interno, en 1981.⁹ Para financiarlo se recurrió al endeudamiento interno en proporción muy elevada, lo que redujo la disponibilidad de crédito para el sector privado, de por sí ya bastante paralizado.¹⁰

A fines de 1981, el Gobierno central suscribió un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, de conformidad con el cual se hizo uso del financiamiento compensatorio de las fluctuaciones del ingreso por exportaciones, por un total de 88 millones de dólares y 22 millones adicionales del primer tramo del financiamiento ordinario. De acuerdo también con el convenio

⁹ CEPAL. (1982). Estudio económico de América Latina. Chile.

¹⁰ Véanse en el Apéndice general los cuadros sobre finanzas públicas.

suscrito, se adoptaron algunas medidas de ajuste que incluyeron elevar el tope de las tasas de interés activas en cuatro puntos (a 15 por ciento), moderar el gasto fiscal (en 1982) y recurrir a financiamiento externo del déficit fiscal, a fin de liberar recursos que estuvieran disponibles para el sector privado. Como el acuerdo con el FMI se suscribió en octubre de 1981, el efecto de esas medidas se manifestó hasta el año siguiente.

En 1982 la reducción de los ingresos fiscales se agravó. La recaudación de los impuestos sobre la exportación cayó casi a la mitad de lo recaudado en 1980 debido, entre otras causas, a la decisión del Gobierno de reducir la base sobre la cual se cobraba el impuesto sobre la exportación de algodón y café (la de este último ya había tenido una primera reducción en 1980). Debido a la caída de los ingresos fiscales, el Gobierno tuvo que reducir los gastos de mantenimiento y, sobre todo, los de capital en un 33 por ciento, por primera vez desde 1978. No obstante estas medidas, el déficit fiscal fue equivalente al 40 por ciento de los ingresos corrientes.

Un nuevo capítulo se abrió con el golpe de Estado del Ejército al Gobierno del general Lucas García, en marzo de 1982. Este suceso colocó como Jefe de Estado al general Efraín Ríos Montt. El nuevo Gobierno gestionó sin mayor éxito financiamiento externo y, para hacer frente a la situación, hizo una emisión de bonos por un total de 1,380 millones de quetzales a 15 años plazo. La situación llegó a su máximo nivel crítico en 1983. El Gobierno comprimió aún más el gasto, en particular la inversión pública, y se propuso realizar una reforma tributaria a fin de elevar los ingresos y disponer de recursos para reactivar la economía.

La suerte que corrió la reforma fue la consabida: el sector privado se opuso. El desenlace también fue el acostumbrado: modificar a favor de ese sector el Impuesto Sobre la Renta (ISR) mediante el establecimiento de una tarifa menos progresiva para las empresas, la reducción gradual y progresiva de los impuestos sobre la exportación (50 por ciento en el primer año, 75 por ciento en el segundo y después hasta llegar a su supresión total) y, como es usual, aumentar la carga de impuestos indirectos sobre el consumo, además de crear el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) con una tasa del 10 por ciento y muy pocas exenciones. A diferencia de la tasa para las empresas, que se redujo, la tasa de imposición del ISR para las personas no se modificó; en consecuencia, la recaudación por concepto del ISR de las personas llegó a ser más importante que el de las empresas. En otras palabras, la estructura de la tributación tendió a ser más regresiva.

La reforma tributaria debía entrar en vigor en agosto de 1983; sin embargo, en esa fecha, un nuevo golpe militar desplazó al general Efraín Ríos Montt y colocó en el poder al general Óscar Humberto Mejía Víctores. Esto permitió la reapertura del debate, al cabo del cual el nuevo Gobierno tomó decisiones muy equivocadas, entre ellas, redujo la tasa del IVA del 10 al 7 por ciento y amplió la lista de exenciones, haciendo más difícil su fiscalización y administración. El resultado fue que la recaudación fiscal no fue la esperada y tuvo un monto similar al del año anterior. El Gobierno también redujo fuertemente el gasto a costa de los servicios básicos a la población y de estimular la reactivación de la economía. La carga tributaria, que en 1983 era ligeramente superior a 6 por ciento, cayó a su más bajo nivel histórico en 1984: 5 por ciento en cifras

redondas, nivel equivalente a la mitad de la carga tributaria en 1978. “Ello ilustra la magnitud de la erosión que ha sufrido el sistema impositivo”.¹¹

Finalmente, en septiembre de 1984 el Gobierno procedió a corregir sus errores mediante una llamada “readecuación impositiva” consistente en reducir al mínimo la lista de exenciones del IVA. Pese a todo, al finalizar aquel año, el panorama fiscal era bastante deprimente, pues la recaudación por exportaciones había caído casi 30 por ciento, 38 por ciento la del ISR y 25 por ciento por concepto de ventas. Los efectos de la “readecuación impositiva” favorecieron la recuperación de los ingresos hasta en 1985.

En este año se manifestaron muy fuertes presiones inflacionarias que elevaron el índice de precios en 31 por ciento, cifra sin precedentes en la historia de Guatemala. El Gobierno promulgó en enero de ese año una Ley de protección al consumidor. La reacción del sector empresarial fue muy airada, lo que produjo tensiones entre las partes. Finalmente, el Gobierno cedió a la presión y propuso celebrar un diálogo nacional. Por provenir de un Gobierno militar, la propuesta en otros países hubiera tenido mucha significación política, pero no en Guatemala, en donde los Gobiernos militares han cedido a las presiones de los empresarios, hasta el punto de sacrificar a los ministros que a éstos les desagradaban, como ocurrió en los Gobiernos de Julio César Méndez Montenegro y Óscar Mejía Víctores.

Como era de esperar, el “diálogo nacional” terminó con algunas recomendaciones que se concretaron en establecer nuevos

¹¹ CEPAL. (1984). Estudio económico de América Latina. Chile. P. 368.

impuestos indirectos. El resultado fue que la recaudación fiscal aumentó en 35 por ciento, no obstante lo cual la carga tributaria siguió siendo tan exigua que apenas excedió el 6 por ciento.

La actitud conciliatoria del Gobierno militar posiblemente obedeció a que estaba cercana ya la fecha en que se transferiría el poder a un Gobierno civil, en 1986. Ésta era la meta del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo aprobado por el Ejército en 1982, la cual se realizaría en cinco fases anuales: Victoria 82, Firmeza 83, Reencuentro Institucional 84, Estabilidad Nacional 85 y Avance 86, en que debía operarse la transición del Gobierno militar a un Gobierno civil libremente electo, como en efecto ocurrió.¹²

El retorno de los Gobiernos civiles

En 1986 se inauguró un nuevo período político en el país: los civiles volvieron a hacer Gobierno. En las elecciones de 1985 obtuvo la mayoría de votos la Democracia Cristiana, cuyo candidato presidencial era Marco Vinicio Cerezo Arévalo. Cabe recordar que en 1963 el Gobierno militar de Enrique Peralta Azurdia no “escogió” a la Democracia Cristiana (DC), antes bien prohibió sus actividades por considerar que su ideario no calzaba bien con su propósito de que un partido inconfundiblemente conservador pudiera llegar a gobernar el país, toda vez el Gobierno militar hubiera creado las condiciones para alcanzar la elusiva estabilidad política que tanta falta había hecho desde el derrocamiento de Árbenz. Veinte años después el relegado llegó a la presidencia, pero el Ejército tenía ya la

¹² Schirmer, Jennifer. (1999). Las intimidades del proyecto político de los militares de Guatemala. Guatemala: FLACSO.

experiencia de no soñar más en Gobiernos para una estabilidad perpetua. Y, además, pronto comprendió que era posible convivir con el aguerrido político Vinicio Cerezo. Por otra parte, como el programa de la DC tenía objetivos similares a los del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo creado por el Ejército, el Gobierno democristiano compartió con éste el desagrado que los empresarios manifestaron al respecto de dicho Plan.¹³ No pasó mucho tiempo para que también los empresarios comprendieran que no había razón para temer a la DC, y la convivencia política se restableció.

El nuevo Gobierno recibió de los militares un presupuesto fiscal que contemplaba un crecimiento de 13 por ciento de ingresos corrientes y 44 por ciento de gastos, dentro de los cuales la inversión representaba un 88 por ciento. Finalmente, los ingresos fueron superiores porque se autorizó que los impuestos sobre importaciones y el IVA correspondiente utilizaran el tipo de cambio de la fecha en que se efectuara la importación y, además, porque se implantó el Plan de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRESC). Los gastos aumentaron por aumento de salarios y diversos subsidios. La inversión directa del Gobierno aumentó, en términos nominales, 39 por ciento. Los pagos de la deuda pública se triplicaron y, por consiguiente, la acumulación de desequilibrios fiscales provocaba dificultades de manejo. En síntesis, el desequilibrio de las finanzas públicas se profundizó.

Durante 1987 se mantuvo el objetivo de alcanzar el equilibrio financiero, de acuerdo al PRESC. Continuó el déficit del Gobierno

¹³ Cfr. McCleary, Michael. (1999). Imponiendo la democracia. Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado. Guatemala: Artemis y Edinter.

central, aunque su financiamiento se efectuó mayoritariamente a partir del endeudamiento interno no bancario. La buena nueva fue que los ingresos tributarios ascendieron 27 por ciento respecto a 1986, lo cual representó una elevación de la reducida presión tributaria, que alcanzó un modesto 8 por ciento sobre el PIB.

El Ejecutivo propuso, en septiembre de aquel año, una readecuación fiscal que pretendía agilizar la estructura tributaria e introducía mejoras en los controles administrativos del fisco. Esas modificaciones se aplicaron a las leyes del ISR, IVA, IUSI,¹⁴ de fomento avícola, sobre circulación de vehículos y al arancel centroamericano de exportación. Mediante esta reforma se procuró incrementar los ingresos a 8.5 por ciento del PIB. Aún así, se observó la inconformidad de los grupos afectados, sobre todo, el sector empresarial.

Las medidas tributarias adoptadas en octubre de 1987, conjuntamente con el crecimiento de la actividad productiva y el reajuste cambiario, arrojaron resultados positivos en los ingresos corrientes del Gobierno central para el año siguiente. Especial dinamismo se observó en impuestos directos y en los gravámenes a la exportación de café y las importaciones. Sin embargo, el déficit fiscal se mantuvo casi al mismo nivel del año anterior, pese a la aplicación del nuevo régimen tributario. Las tasas de pago de intereses, transferencias y remuneraciones virtualmente anularon ese efecto positivo.

En 1988 los ingresos corrientes aumentaron 25 por ciento en función de la reforma tributaria y de la propia expansión de la actividad económica. Cabe destacar el fuerte crecimiento de

¹⁴ Impuesto Único sobre Inmuebles.

los impuestos directos (62 por ciento) y su mayor participación en la carga tributaria, lo cual hizo disminuir la regresividad del sistema. El menor ritmo de crecimiento de los tributos al comercio exterior reflejó los efectos de la desgravación a las exportaciones. Así, la carga tributaria se elevó a 8.8 por ciento, proporción que seguía siendo mínima pero que representó un aumento de 3.5 puntos respecto a la de 1984.

En 1989 la política fiscal no había conseguido controlar el desequilibrio de las finanzas públicas, por lo que el déficit aumentó y repercutió de modo perceptible en la gestión monetaria y financiera, que se vio afectada además por la crisis cambiaria. La recaudación tributaria cayó debido a la disminución de los ingresos del ISR, a la política de desgravación de las exportaciones y al agotamiento de los efectos de la reforma tributaria de 1987. Al mismo tiempo, se observó un aumento de la evasión fiscal. El único rasgo favorable que hubo fue la mejoría de las utilidades de algunas empresas públicas, lo cual permitió un aumento importante de los ingresos no tributarios. En materia de financiamiento, la reducción del crédito externo obligó a recurrir a fuentes internas, con lo que aumentaron, en forma considerable, la deuda en bonos y el crédito bancario del Gobierno. Como conclusión, puede puntualizarse que al finalizar la década de 1980 el Gobierno central se encontraba en una situación de deterioro fiscal sumado al deterioro financiero. Una posición poco envidiable.

Capítulo VI

Los años finiseculares

Un ambiente mundial desalentador

Al abrirse la década de 1990, Estados Unidos creció únicamente 1 por ciento y en 1991 tan solo 0.3 por ciento: estaba en recesión. La actividad económica mundial bajó ese año al 1 por ciento de crecimiento, el nivel más bajo desde 1982 (período en el cual las economías industriales estaban todas en recesión). Por unos meses se mantuvieron las divergencias coyunturales entre los principales países, pues mientras Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido estaban en recesión, las economías de Alemania y Japón conservaban un vigoroso crecimiento (contribuyendo de esa manera a suavizar el impacto de la recesión en los otros tres países).

En 1992 se abrigó la esperanza de que Estados Unidos comenzara a recorrer una fase ascendente del ciclo, estimulada por la recuperación del consumo y la construcción de viviendas; sin embargo, la confianza de consumidores e inversionistas no fue muy consistente, motivo por el cual la economía de aquel país se desaceleró nuevamente en el segundo semestre del mismo año. Finalmente, en 1994 Estados Unidos entró a la fase de recuperación, en forma un tanto insegura al principio, pero de manera firme en el transcurso del año.

Esta tendencia fue contraria en los países en desarrollo, al igual que en los años setenta. En efectos, éstos registraron tasas de crecimiento anual alrededor de 6 por ciento durante una buena

parte de la década de 1990, siendo la tasa de crecimiento más alta de ese grupo de países en más de diez años. En parte, este desempeño respondía a la influencia del bajo nivel alcanzado por las tasas de interés en los centros financieros, particularmente en Estados Unidos y Japón, lo que aliviaba la carga del servicio de la deuda externa. A ello cabía sumar el efecto de las renegociaciones de la deuda y la estabilización económica que venían alcanzando muchos países en desarrollo (incluidos China, India, Argentina, Chile y México, entre otros), lo cual compensó la fuerte caída de los precios de los productos básicos.

Como lo subrayó el FMI en aquellos años, “(...) el enérgico crecimiento económico de muchos países en desarrollo ha sido uno de los aspectos más alentadores de las tendencias mundiales de los últimos años.”¹ Como natural consecuencia de su propio crecimiento, los países en desarrollo aumentaron sus importaciones, lo cual constituyó una significativa contribución a la economía mundial. Por supuesto, la considerable expansión económica de que se viene dando cuenta era imputable particularmente a los países en desarrollo de Asia y de gran parte de América Latina, lo que estaba en abierto contraste con la difícil situación prevaleciente en los países más pobres, cuyo ingreso real *per cápita* venía cayendo desde hacía varios años, al punto que a mediados de los noventa era más bajo de lo que había sido diez o hasta veinte años atrás.

En 1997 la economía mundial recibió el impacto de la crisis asiática. La inesperada caída del tipo de cambio del baht, la moneda de Tailandia, después de diez años de estabilidad

¹ FMI. (1994). Perspectivas de la economía mundial.

cambiaría (a semejanza de los demás países del sureste asiático), desató casi de inmediato la especulación en divisas en Malasia, Corea, Filipinas e Indonesia. A fines de aquel año, esta situación arrastró a varios bancos de la región, a mercados bursátiles e incluso a economías enteras —entre otras, la de Indonesia, que quizás sufrió los daños más severos. Una crisis cambiaria iniciada en un país que no tenía un peso importante en la economía mundial dio origen a una crisis que amenazó a todo el mundo, poniendo así de manifiesto hasta qué punto la globalización ha entrelazado a todas las economías. Como era natural, el Fondo Monetario Internacional intervino rápidamente; sin embargo, las directrices propuestas agravaron la crisis en vez de remediarla, motivo por el cual su actuación fue severamente criticada y dio lugar a que incluso se planteara como algo necesario la revisión de sus políticas. Muy pronto los países asiáticos se desentendieron de las recetas del FMI. Como se sabe, estos países en ningún momento de su asombroso crecimiento industrial habían aceptado las políticas del Consenso de Washington: después de la crisis volvieron a seguir su propio camino, ya probado por el éxito. No obstante haber sufrido graves caídas de su Producto Interno Bruto, se recuperaron con rapidez y han vuelto a tener un peso significativo en la economía mundial.

En 1998 el suceso más importante fue la crisis de Brasil, la cual venía precedida de la crisis de Rusia del año anterior. Ambos casos pusieron de manifiesto la inestabilidad que ha caracterizado los mercados financieros mundiales desde 1997. La problemática brasileña tuvo un efecto contractivo adicional en la economía mundial, pero las medidas tomadas por el Gobierno hicieron posible contener la crisis en un corto plazo.

A manera de síntesis, puede decirse que a finales de los años noventa y durante los primeros años del siglo XXI, la situación ha presentado mejores perspectivas. Desde fines de 2001 la economía mundial cobró impulso, con una importante recuperación de la producción industrial y el comercio mundial. En 2003 la recuperación económica mundial se afianzó cada vez más, lo cual llevó a que la tasa de crecimiento mundial se situara en un 5 por ciento, que es la más alta en los últimos treinta años. A pesar de todo, el impulso de crecimiento se desaceleró en el segundo trimestre de 2004, sobre todo en Estados Unidos, Japón y China,² aunque este último país retomó muy pronto su impresionante expansión económica. Japón, por el contrario, ha pasado por una crisis que dura ya más de diez años y su recuperación ha sido más bien lenta. Cabe mencionar, finalmente, que el enorme déficit comercial de Estados Unidos, así como su déficit fiscal, siguen causando una inquietud creciente, lo que ha originado el debilitamiento de la confianza en el dólar.

Introducción a la economía interna

Al terminar el milenio anterior, las autoridades guatemaltecas no quisieron recibir el nuevo siglo con el mismo ropaje, ya bastante raído para entonces, de sustitución de importaciones. De la mano y bajo la guía del Fondo Monetario Internacional, que no ha escarmentado con sus fracasos en América Latina, las autoridades gubernamentales operaron en la economía un cambio radical que ha tenido profundas consecuencias. Fue así como se desmanteló todo lo posible a las instituciones del

² *Ibíd.*, 2005.

Estado que tenían que ver con la economía productiva y la esporádica intención del desarrollo, pasando a un primer plano la economía financiera. En la ejecución de las nuevas orientaciones no todo puede atribuirse a la responsabilidad del FMI; hay que reconocer a la banca central que los excesos e irregularidades que ha cometido tienen el sello de su originalidad. En cuanto a la integración centroamericana, cabe indicar que se la ha dejado vivir su propia vida, autosustentada en los logros alcanzados en el pasado, pues al final del siglo XX la atención de los Gobiernos se volvió hacia la integración con otras economías, inclusive con la de Estados Unidos.

En atención a la profundidad de las transformaciones que han tenido lugar, en este capítulo se abordarán en primer término los cambios operados en el sistema financiero, parte medular del nuevo modelo económico, haciendo referencia primero a los cambios introducidos en la legislación financiera y enseguida a las experiencias obtenidas a partir de su aplicación. A lo anterior seguirá el examen de la evolución de los sectores productivos y de la exportación en el nuevo ambiente de apertura comercial. En tercer lugar, se hará referencia a la cuestión fiscal, cuyos nexos con la economía financiera son evidentes, aunque hasta ahora descuidados. Finalmente, se hará referencia a otros aspectos, entre ellos las novedades en materia de integración económica del país.

El ingreso a un nuevo modelo de economía financiera

El 22 de septiembre de 1993 marca una fecha muy importante, ya que entonces la Junta Monetaria (que ejerce la dirección

general del Banco de Guatemala) aprobó la resolución No. JM-647-93, mediante la cual puso en práctica el Programa de Modernización Financiera de Guatemala. La ejecución de este Programa debía efectuarse en forma progresiva, disciplinada y sistemática para que sus resultados fueran los esperados por las nuevas autoridades y sus asesores internacionales.³ Sin embargo, la ansiedad por introducir la nueva política en la economía nacional, indujo a las autoridades del Banco de Guatemala a la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio en 1989, cuatro años antes de la adopción del referido Programa.⁴ “En el plano monetario [el Programa de Modernización Financiera] significa una consolidación institucional del enfoque monetarista oficializado con la liberalización de las tasas de interés a fines de 1989.”⁵

Los temas abordados por este Programa fueron la estabilidad monetaria para el crecimiento y el desarrollo económico; la liberalización financiera y la diversificación de la oferta de productos y servicios bancarios; el robustecimiento de la

³ El Programa de Modernización Financiera fue parte de un Programa Sectorial Financiero en el campo de la cooperación técnica y financiera que financiaba parcialmente el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴ Ugarte Escobar, Justo. (2005) El Programa de modernización financiera de Guatemala y el problema monetario estructural. Una crítica a la política monetaria, 1989-2003. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos. Agradecemos al autor su generosa disposición a responder de manera oportuna y puntual las consultas que nos permitimos hacerle en el transcurso del trabajo.

⁵ Balsells, Edgar. (2006) Versión preliminar de estudio sectorial de la banca. Inédito. Agradecemos al autor habernos permitido consultar su borrador, así como su estímulo y espontánea colaboración. Del mismo autor, véanse Política económica en Guatemala. Reflexiones y opiniones varias. (1999) y ¿Existe una política económica en Guatemala? (2000).

normativa prudencial; la modernización de la supervisión financiera; y las regulaciones del mercado de valores y de capitales.

La coyuntura política del momento hacía esperar dificultades para que el Programa fuera aprobado por el Congreso de la República; por tal motivo, su puesta en práctica se efectuó mediante acuerdos gubernativos, resoluciones de la Junta Monetaria y reglamentos emitidos por la Superintendencia de Bancos.

La siguiente medida para implantar el nuevo modelo fue nada menos que reformar en 1994 la Constitución de la República, a fin de prohibir al Banco de Guatemala otorgar financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a las entidades descentralizadas o autónomas y a las entidades privadas no bancarias. Con la reforma se *privatizó el financiamiento del Estado y, en primer lugar, del Gobierno central*. Como se sabe, ésta es la meta primordial del modelo neoliberal, cuyo fundamento en materia financiera es esencialmente monetarista. La Ley orgánica del Banco de Guatemala, vigente al momento de reformarse la Constitución, asentaba en su Artículo 111 que “El Banco de Guatemala ejercerá las funciones de consejero, agente fiscal y *banquero del Estado*”. En el Artículo 53 de la nueva Ley orgánica emitida unos años después de la reforma constitucional, el Banco de Guatemala será solamente consejero en aquella materia de su competencia, así como agente financiero del Estado.

La reforma constitucional asestó un duro golpe a la economía fiscal, pues a los problemas de recaudación tributaria vino a sumarse el alto costo de los recursos que en lo sucesivo ha

adquirido el Gobierno en Operaciones de Mercado Abierto. Recuérdese que con anterioridad el Gobierno se financiaba mediante el sistema tributario y la colocación de letras de tesorería y bonos emitidos a través del Ministerio de Finanzas Públicas. Como se puede ver en el Cuadro A-1 del Apéndice, titulado “Gobierno central: deuda bonificada por tipo de tenedor”, la mayor parte de la deuda bonificada la tenía el Banco de Guatemala, entidad que adquiría los valores a una tasa de interés de 2 por ciento, con lo cual se cubrían los costos de manejo administrativo de dichos títulos. Posteriormente, la tasa se elevó a 8 por ciento. Ugarte hace notar que en los diez años transcurridos desde la privatización del financiamiento público (es decir, el período comprendido entre 1995 y 2004), el Gobierno pagó un total de 9,447 millones de quetzales en intereses, en tanto que hubiera pagado solamente 6,532 millones de quetzales si los bonos los hubiera adquirido el Banco de Guatemala, como se hacía anteriormente, con una tasa de interés de 8 por ciento. O bien, hubiera pagado solamente 1,632 millones de quetzales si la tasa de interés hubiera permanecido como al inicio, cuando era de 2 por ciento, como se dejó indicado.⁶ Véase de nuevo el Cuadro A-1 del Apéndice.

Aunque nos adelantemos a lo que se dirá sobre las Operaciones de Mercado Abierto, conviene citar la observación que hace Balsells sobre los “nuevos obstáculos de carácter monopólico que hoy enfrenta la estructura financiera guatemalteca”, sobre todo por la relación que dichos obstáculos guardan con lo que ha venido refiriéndose con anterioridad. Con la reforma constitucional mencionada “(...) se abre la puerta a una antigua

⁶ Óp. cit., p. 79.

modalidad de financiamiento de las finanzas públicas, cuyo abuso llevó a la primera reforma monetaria del siglo pasado,⁷ que trató de solucionar los problemas ocasionados por los bancos como acreedores primordiales del Estado. Adicionalmente, la modalidad favorita de política monetaria del monetarismo: las Operaciones de Mercado Abierto, han provocado que dos fuerzas monopólicas actúen sobre el sistema financiero distorsionando las tasas de interés y el tipo de cambio, a saber, el Ministerio de Finanzas Públicas y el propio banco central”.⁸

Un paso más del Programa de Modernización fue la Ley de libre negociación de divisas aprobada en 2001. Pero no fue sino hasta el año siguiente, en abril de 2002, que mediante sendos decretos del Congreso de la Republica se aprobaron las cuatro leyes fundamentales, en sustitución de las que habían estado vigentes desde la Reforma Monetaria y Bancaria de 1946: *la Ley orgánica del Banco de Guatemala, la Ley monetaria, la Ley de supervisión financiera y la Ley de bancos y grupos financieros*. Estas leyes son las que dan base legal al nuevo modelo, al adecuar “el marco legal a los cambios que se han generado en los mercados financieros y a las prácticas modernas de implementación de la política monetaria y financiera” (según se indica en el primer párrafo de la parte considerativa de la primera de las leyes mencionadas).

Un aspecto muy importante de los cambios introducidos en materia financiera es el relativo al objeto central de la banca central. La Ley orgánica del Banco de Guatemala de 1946

⁷ Se hace referencia a la reforma monetaria y bancaria decretada en 1925.

⁸ Balsells, óp. cit., p. 11.

establecía en su Artículo 2 que “el Banco tendrá por objeto principal, la creación y el mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables al desarrollo adecuado de la economía nacional”; luego, en el Artículo 3, se indicaba que “en el orden interno el Banco deberá especialmente” tomar las medidas conducentes a lograr dicho objeto, entre las cuales estaba “prevenir las tendencias inflacionistas, especulativas y deflacionistas perjudiciales a los intereses colectivos”. Era ésta una prevención absolutamente razonable y además común a toda banca central, pero no como el eje de toda la actuación del banco, sino inscrita dentro de un concepto armónico de creación de condiciones para el desarrollo adecuado del conjunto de la economía nacional.

En la nueva Ley, la creación y mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables para el desarrollo de la economía nacional se hacen depender de “la estabilidad en el nivel general de precios, como objetivo fundamental del Banco de Guatemala”. Esto se ratifica en el Artículo 3, “Objetivo fundamental”, el cual indica que para el desarrollo ordenado de la economía se propiciarán las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias “que promuevan la estabilidad general de precios”. Prevenir la inflación, que a diferencia de otros países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil o Perú, por ejemplo) no ha sido un mal endémico de la economía guatemalteca, es ahora el eje principal de las actuaciones del Banco de Guatemala. En la práctica, las actuaciones de la Junta Monetaria han confirmado hasta la obsesión que su objeto principal es evitar cualquier brote inflacionario. En buena hora si el espíritu que animara

esta preocupación fuera el desarrollo (tal como lo argumenta el texto legal), lo cual, en la práctica, no sucede.

Al contrario, se trata de una obsesión típicamente monetarista. Tómese en cuenta que, según el monetarismo, ningún factor no monetario puede por sí solo originar inflación o desequilibrios en la balanza de pagos de manera independiente de las variables monetarias. Su artículo de fe es que la inflación, al igual que un desequilibrio de la balanza de pagos que no puede corregirse con el financiamiento adecuado, se originan en una oferta de dinero excesiva. Como ésta por lo general es ocasionada por el déficit fiscal que se financia con recursos inorgánicos del Banco central, es difícil comprender, desde la perspectiva histórica, por qué con anterioridad a la Modernización Financiera no se llevó a cabo una Reforma Fiscal profunda que proveyera al Estado la suficiencia de recursos que demandan sus responsabilidades ante la sociedad. Tampoco se comprende la ausencia completa de coordinación de las políticas fiscal y monetaria en un país cuyas finanzas públicas son literalmente menesterosas, por lo que a menudo se incurre en déficit fiscal.⁹

En materia de coordinación entre Gobierno y banca central existen diferencias fundamentales entre la antigua y la nueva Ley orgánica del Banco de Guatemala. La primera legislación establecía que el Banco debía “procurar la necesaria coordinación entre las diversas actividades económicas y

⁹ Según Sebastián Edwards (1989), del conocido Instituto Internacional de Economía, cuna del Consenso de Washington, la liberalización de los mercados financieros nacionales debe ir precedida de la restauración de la disciplina fiscal, de sistemas de prudente supervisión y de un régimen cambiario consistente. Cuando se cumplen esos requisitos la liberación tiene más posibilidades de éxito.

financieras del Estado, que afecten el mercado monetario y crediticio, y especialmente procurar esa coordinación entre la política fiscal y la política monetaria”. (Artículo 3, inciso c). En la nueva Ley esta disposición se omitió.

Finalmente, otra de las reformas introducidas para llevar adelante el nuevo modelo fue la relativa a los encajes bancarios. Los encajes fueron creados por la antigua Ley orgánica del Banco de Guatemala en el Artículo 63 del Capítulo II, “Emisión Monetaria”. Éste era, además, uno de los instrumentos mencionados en el Capítulo V, “Estabilización Monetaria Interna”. Los encajes no devengaban ningún interés. En 1994, la Junta Monetaria dispuso que, además del encaje normal, los bancos debían hacer una inversión obligatoria en títulos-valores denominados Certificados Negociables Representativos de Inversión en Valores en Custodia (CENIVACUS), la cual sería remunerada. La disposición de la Junta violaba el Artículo 64 de la Ley orgánica del Banco, por entonces en vigor, toda vez que solamente los encajes superiores al 50 por ciento de las obligaciones depositarias devengarían una remuneración del 3 por ciento sobre la parte del encaje que excediera el 50 por ciento. El encaje remunerado llegó a representar el 19.5 por ciento de los depósitos, pero a partir de 1994 esa proporción comenzó a bajar hasta alcanzar el 0.6 por ciento de los depósitos, en tanto que el encaje normal se estabilizó en un 14 por ciento, que es la situación que prevalece a la fecha.

Con relación a lo anterior, la nueva Ley orgánica, emitida en 2000, dispuso simplemente que “los depósitos bancarios están sujetos a encaje bancario (...) como un porcentaje de la totalidad de dichos depósitos”. Y en el Artículo 45 de la Reglamentación

del encaje se dispone que podrá autorizarse la “remuneración, cuando la Junta Monetaria lo estime conveniente, de una parte o del total del encaje”, pero en ningún caso la remuneración “podrá ser mayor a la tasa ponderada promedio pasiva que prevalezca en el mercado bancario”.

La nueva Ley orgánica tiene una disposición muy conveniente que es sujetar a encaje bancario las diversas operaciones que enumera, entre ellas, “las operaciones derivadas de fideicomisos en las que participe un Banco como fiduciario, cuando con estas operaciones, a juicio de la Junta Monetaria (...) se elude el encaje bancario”. Con anterioridad a esta disposición, una mayoría de los bancos ofrecía a sus clientes importantes la compra de bonos bancarios de dichas instituciones en vez de que hicieran depósitos que estarían sujetos a encaje bancario, y a tal efecto ofrecían por esos bonos una tasa atractiva de interés. Al reducir las obligaciones depositarias sujetas a encaje bancario la maniobra ilegal de los bancos debilitaba la función primordial del encaje bancario, que es la regulación de la liquidez y, por ende, la prevención de eventos inflacionarios.

Experiencias financieras del modelo

Según la nueva Ley orgánica del Banco de Guatemala (Título III, “Estabilización Monetaria”, Capítulo Único, “Instrumentos de Política Monetaria”), para lograr la estabilización se cuenta con el encaje bancario, entre otros medios que puntualiza el Artículo 46, en el cual también se indica que “el Banco de Guatemala podrá realizar, *además*, operaciones de mercado abierto únicamente en el mercado secundario de valores,

mediante la negociación de títulos valores emitidos por el Ministerio de Finanzas Públicas y otras entidades públicas (...).¹⁰ En la práctica, sin embargo, las Operaciones de Mercado Abierto no son uno entre otros de los instrumentos de política monetaria, sino se trata del instrumento *privilegiado* por las autoridades. Esta posición se refleja en la *Memoria de Labores del Banco de Guatemala de 2002*, en la cual se puntualiza que “en cuanto a los instrumentos de política monetaria, *la orientación de la nueva Ley Orgánica es la de privilegiar las operaciones de mercado abierto* como instrumento típico de estabilización monetaria (...).¹¹ Esta afirmación tergiversa abiertamente el texto del Artículo 46 antes citado. Dada esta onerosa preferencia, en los párrafos siguientes se pondrá la atención en esas operaciones como principales experiencias del modelo; además, se indicará quiénes han sido sus principales beneficiarios, lo que explicará el por qué de la resistencia a prescindir de esas operaciones.

Antes de 1989 el Banco de Guatemala realizaba en forma limitada algunas Operaciones de Mercado Abierto con las inversiones en bonos del Gobierno que los entes descentralizados del sector público, principalmente el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), tenían depositados en el mismo Banco. Sin embargo, las condiciones de los bonos del Gobierno tenían tasas de interés y plazos muy rígidos y, en consecuencia, no estaban de acuerdo con las condiciones del mercado. Para contrarrestar lo anterior, la Junta Monetaria dispuso vender los bonos al sector privado no bancario con el beneficio de una tasa de interés dos o cuatro puntos porcentuales por arriba de la de los bonos. Al

¹⁰ Las itálicas son nuestras.

¹¹ Loc. cit., p. 45. Las itálicas son nuestras.

liberalizarse las tasas de interés en 1989 la Junta autorizó tasas de interés de 24 y hasta 28 por ciento, el nivel más alto se alcanzó en agosto de 1990.

Fue en ese año que se autorizaron las licitaciones y el Banco de Guatemala realizó Operaciones de Mercado Abierto con títulos-valores denominados CENIVACUS, cuyos tipos de interés evolucionaron desde alrededor de 19 por ciento hasta 33 por ciento. Además, la inversión en estos valores tenía reinversión automática tanto del valor vencido como de sus intereses. Como era de esperar, los bancos fueron los compradores más activos de CENIVACUS, de manera que muy pronto se agotó la emisión.

El 3 de mayo de 1991, la Junta Monetaria autorizó al Banco de Guatemala a recibir depósitos a plazo del público y de otros bancos, así como a emitir Certificados de Depósito a Plazo (CDP) negociables o transferibles en el mercado por un valor equivalente a los depósitos (pues por definición los CDP son el título de propiedad de éstos y devengan intereses). Nótese que

Cuadro VI-1

**Saldo de las Operaciones de Mercado Abierto
por tenedor al 29 de julio de 2005**

En millones de quetzales

Tenedor	Total	Porcentaje
Bancos del sistema	9,659.80	59.8
Sector privado no bancario	1,054.80	6.5
Entidades públicas	5,440.50	33.7
Total	16,155.10	100

Fuente: *Inforpress*, Guatemala, 20 de octubre de 2005.

por ser documentos transferibles, los CDP se convierten en deuda del Banco de Guatemala y, por tanto, su emisión debe ser autorizada por el Congreso de la República de conformidad con el Artículo 171 (inciso i) de la Constitución. Por su parte, el Artículo 46 de la Ley orgánica del Banco de Guatemala dice a la letra lo siguiente: “Para la emisión de bonos de estabilización monetaria *u otros títulos valores, el Banco de Guatemala deberá contar con la aprobación previa del Congreso de la República*”.¹² Por tanto, la autorización de la Junta Monetaria y los CDP emitidos son ilegales.

Pese a su ilegalidad, en sólo un año, entre 1990 y 1991, los depósitos del sistema bancario en el Banco central se quintuplicaron de 524 millones de quetzales a 2,433 millones de quetzales. En contrapartida, se emitieron los CDP correspondientes, cuyos intereses se cancelan con nuevos CDP.¹³ La operación tiene, además, otra característica, y es que los bancos, en vez de obtener intereses de los préstamos a sus clientes, han preferido ganar intereses a salvo de cualquier riesgo y con la garantía plena del Banco de Guatemala. En resumen, ganar por no hacer nada, descuidar su función de intermediarios financieros y volverse rentistas. El Cuadro VI-1 lo indica en forma muy elocuente.

El espectro de la deuda bancaria y su solución por quien no la debía

El crecimiento acelerado del endeudamiento del Banco de Guatemala como resultado de las Operaciones de Mercado

¹² Las itálicas son nuestras.

¹³ Información suministrada por la Superintendencia de Bancos.

Abierto pronto causó preocupación de sus autoridades y personal técnico. Buscando quién pagara dicho endeudamiento, en 1993 se hizo al Gobierno la propuesta de vender las pocas empresas con que contaba, entre las cuales la más valiosa y rentable era la empresa telefónica. La idea era que parte del producto de la venta cubriera las deudas acumuladas del Banco central. Por la razón que fuera, el Gobierno no pudo acceder a la propuesta y no fue sino hasta cinco años después que efectuó la privatización, pero para entonces el problema que preocupaba a la Junta había crecido al compás de las continuas Operaciones de Mercado Abierto.

No viene al caso entrar a los detalles del arreglo final al que se llegó. Lo cierto es que en 2004 el costo acumulado de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia desde 1989 ascendía a la suma de 18,700 millones de quetzales, lo que es equivalente al 42 por ciento del total de la deuda externa e interna de Guatemala.¹⁴ Véanse detalles en el Cuadro VI-2.

Las erogaciones efectuadas por el Banco de Guatemala para cubrir el costo de las políticas indicadas en el período 1989-2001 (período anterior al de la emisión de las nuevas leyes fundamentales) se fijaron en 16,834 millones de quetzales (es decir, un costo promedio anual de 1,295 millones), suma que el Estado, por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, debería de restituir al Banco, sin que ello significara corregir el origen de la generación continua de endeudamiento, que viene de las Operaciones de Mercado Abierto. El fundamento legal de

¹⁴ Inforpress, Guatemala, 28 de octubre de 2005. La deuda externa ascendía a 29,509 millones de quetzales y la interna a 12,840 millones, lo que arroja una cifra de 42,350 millones de quetzales de deuda total.

Cuadro VI-2

Costo de la política monetaria y otras cuentas seleccionadas del
Balance general del Banco de Guatemala 1980-2005 / Millones de
Quetzales

Año	Otros Activos 1/	Costos de Política 2/	Títulos del Banco de Gua. 4/
1980	101.90	n.a.	n.a.
1981	109.50	n.a.	n.a.
1982	151.80	n.a.	n.a.
1983	176.00	n.a.	n.a.
1984	237.50	n.a.	n.a.
1985	769.20	n.a.	n.a.
1986	1,525.90	n.a.	n.a.
1987	1,844.70	n.a.	n.a.
1988	2,412.60	n.a.	n.a.
1989	2,449.60	n.a.	n.a.
1990	3,285.90	n.a.	n.a.
1991 3/	10,515.60	n.a.	2,737.10
1992	7,403.00	n.a.	2,930.80
1993	8,909.40	n.a.	3,996.20
1994	9,059.40	n.a.	4,817.90
1995	9,816.50	n.a.	5,308.80
1996	11,354.20	n.a.	7,251.80
1997	11,741.50	n.a.	6,033.70
1998	12,062.40	n.a.	4,132.30
1999	12,476.30	n.a.	3,382.00
2000	1,564.90	13,776.10	10,521.20
2001	1,733.40	16,753.90	12,410.20
2002	1,654.70	16,834.20	12,304.50
2003	1,716.60	16,834.20	15,553.80
2004	1,559.30	18,703.20	16,859.10

- 1/ Según la nomenclatura del Sistema integrado de contabilidad adoptado por el Banco de Guatemala, en 1992 el rubro "Otros Activos" comprende pérdidas del Banco de Guatemala, sin referencia explícita al costo de la política monetaria.
- 2/ A partir de 2002 se abrió una cuenta específica para el costo de la política, la cual se denomina ahora "Restituciones de Patrimonio por cobrar del Estado".
- 3/ Entrada en vigencia del Sistema Integrado de Contabilidad (SIC).
- 4/ En enero de 2005 esta cuenta registró un valor de Q 19,009.3. NOTA: según la *Memoria de labores del Banco de Guatemala* (2002), "(...) los títulos del Banco de Guatemala se definen como el capital e intereses por pagar sobre los depósitos a plazo constituidos en el banco por personas individuales y jurídicas, e incluyen además las obligaciones vencidas pendientes de pago en concepto de capital e interés de bonos de estabilización emitidos en 1983, 1984, 1988 y 1990."

Fuente: Banco de Guatemala, modificado por el autor de la presente obra.

lo anterior es un artículo de la Ley orgánica del Banco de Guatemala, que a la letra reza: "Artículo 83. Transitorio. El Estado, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, deberá absorber el costo acumulado de la política monetaria, cambiaria y crediticia reflejado en el balance del Banco Central al cierre contable del año previo al de la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley (...)". Luego de indicar que se practicaría una auditoría con asistencia de especialistas internacionales con el fin de establecer el patrimonio real del Banco, el artículo continúa diciendo: "En un plazo de tres meses a partir de la conclusión de la auditoría, el Ministerio de Finanzas Públicas restaurará el patrimonio del Banco de Guatemala a un nivel adecuado que en ningún caso será inferior a cero. El Ministerio de Finanzas Públicas emitirá títulos de deuda pública de largo plazo, con tasas de interés cero".

Así las cosas, cabe preguntarse ¿qué hacer con las deudas de los años siguientes? Sencillamente, éstas se traspasan al Ministerio de Finanzas Públicas para que incluya en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación la partida con cargo a la cual se cancelará la deuda, cuyo valor acumulado en los siguientes tres años, 2002-2004, es de 3,027 millones de quetzales. Sin embargo, hasta mayo de 2006 todavía no se había emitido el bono-cero y el Congreso de la República aún no había incluido en el Presupuesto de la Nación la partida para reintegrar al Banco de Guatemala los fondos con que se cubrirá el costo anual de la política monetaria, cuyo monto sigue creciendo. Entretanto, el Banco de Guatemala continúa desembolsando fondos para cubrir el costo de la política monetaria sin que se le reintegren, al mismo tiempo que se acumulan el capital e intereses de los títulos del Banco de Guatemala, los cuales en enero 2005 tenían un valor superior a los 19,000 millones de quetzales. Nada se ha dicho acerca del particular, pero el sentido común induce a pensar que así no se podrá seguir indefinidamente.

Conclusión general

El Banco de Guatemala tiene a su disposición diversos medios para manejar las situaciones monetarias, cambiarias y crediticias que están bajo su cuidado, en particular la estabilización monetaria. Sin embargo, en nombre de motivos estrictamente ideológicos, sus autoridades se han obstinado en utilizar, sobre cualquier otra medida, las Operaciones de Mercado Abierto. Jamás en el pasado, en más de medio siglo de vigencia de la anterior Ley orgánica del Banco de Guatemala, la

estabilización monetaria fue afectada por el hecho de que éste fuera banquero del Estado. La razón esgrimida para privatizar el financiamiento del Estado no fue remediar daño alguno que se derivara del financiamiento que le daba el Banco de Guatemala, pues las letras de tesorería y los bonos emitidos por el Gobierno fueron siempre honrados por éste con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Salta a la vista que los grandes beneficiarios de las Operaciones de Mercado Abierto han sido los bancos privados, que además han obtenido grandes ganancias por el diferencial de 10 por ciento de sus tasas activas y pasivas (el *spread*) desde 2000; así como por el beneficio de los “encajes remunerados”, cuyos intereses se les han pagado con CDP que a su vez generan intereses. Ésta también es la razón para que no se prescindiera de dichas operaciones, no obstante su peligroso crecimiento exponencial. En otras palabras, los bancos privados se niegan a perder esta fuente caudalosa de recursos libres de riesgo alguno. Así las cosas, la banca ha desnaturalizado su función y se ha vuelto *rentista*.

El número de instituciones financieras aumentó de 8 bancos en 1989 a 34 en 1998, y de 17 instituciones financieras no bancarias a un total de 20 en el mismo período. El número de agencias creció cuatro veces, lo que no tendría nada censurable pues acerca el crédito a sus usuarios, pero el aumento del número de sucursales no es reflejo de la expansión firme y sostenida de la producción agrícola e industrial. El país no crece y se ha rezagado hasta de otros países en su entorno natural, Centroamérica. Como señala Fuentes Knight, “se desarrolló un mercado financiero poco profundo (...) con una cartera

concentrada de préstamos a menudo vinculados”.¹⁵ La sucesión de quiebras de instituciones financieras, en 1998, puso de manifiesto que a la par de la expansión financiera había aumentado también la fragilidad del sistema. Y puede agregarse, adicionalmente, el aumento de la corrupción y la impunidad. Al menos en dos casos los estafadores hasta gozaron de la influencia presidencial. Además, en el ambiente de prohijamiento de las instituciones financieras se crearon sociedades anónimas con aportes de 5 mil quetzales (de los cuales 50 quetzales eran aportados hasta por la secretaria, cuya conversión en accionista no era ociosa). Con esas sociedades se obtuvieron préstamos millonarios para desarrollar proyectos fantasmas. Es innecesario decir que los “beneficios” de esos proyectos desaparecieron por arte de magia y con la tolerancia oficial. Se espera, ahora, que con las nuevas leyes financieras no haya espacio para las operaciones de esta clase de estafadores de cuello blanco.

La obsesiva opción ideológica de las Operaciones de Mercado Abierto viene teniendo un impacto profundo en la producción. Como lo destaca Balsells, “(...) al destinar estos recursos a bonos que pagan un interés libre de riesgo se desincentiva el crecimiento económico pues no se están financiando proyectos productivos a través del crédito”.¹⁶ La información proporcionada por la Superintendencia de Bancos a *Inforpress* muestra de modo incontrovertible que de una cartera consolidada de los bancos nacionales y extranjeros que operan en Guatemala por un total de 40,357 millones de quetzales, al 3

¹⁵ Óp. cit., pp. 612 y 622.

¹⁶ Declaraciones de E. Balsells a Inforpress.

de agosto de 2005, “menos de 25 por ciento se destinaba a la agricultura, la ganadería, la industria manufacturera y la construcción, [mientras los rubros] consumo, transferencias y otros destinos y comercio recibieron el 66 por ciento de los préstamos concedidos”.¹⁷

En conclusión, la política de liberalización financiera seguida desde fines de los años ochenta del siglo pasado claramente se ha orientado a crear condiciones de confianza y rentabilidad para el capital financiero. Sin embargo, la economía productiva no ha recibido el apoyo para ajustarse en condiciones eficientes a los cambios derivados de la liberalización comercial y financiera y a los cambios que impone un entorno internacional totalmente transformado. Como se comentará enseguida, al final del siglo XX la economía productiva, particularmente la de exportación, ha tenido un desempeño muy deslucido.

Apertura comercial y economía productiva

La agricultura —más bien dicho los productos de exportación en que descansa la economía nacional— tuvo un desempeño no más allá de la monotonía, es decir, de la errática evolución anual de las exportaciones, fuertemente influida por la no menos errática evolución de las cotizaciones internacionales de los productos agrícolas. La tendencia del algodón fue seguir perdiendo importancia en virtud del deterioro de largo plazo de sus cotizaciones internacionales. En 1992, la cosecha algodonera sufrió una caída espectacular de 43 por ciento. Lo nuevo fue la magnitud de la caída. Lo más dramático, y obviamente frustrante, es que en los años noventa tanto el

¹⁷ *Ibíd.*

algodón como la carne, que fueron joyas de la corona en los años sesenta y setenta, han descendido hasta un nivel de muy poca importancia. Incluso, se les ha eliminado de la lista de productos principales de exportación.

En el sector externo de la economía la situación no fue más favorable; las exportaciones evolucionaron con muy atenuado dinamismo y los precios de los productos tradicionales de exportación lucieron muy desmejorados (debido particularmente al sistemático deterioro de los precios internacionales del café, a la accidentada evolución de los precios del azúcar y la reducción del volumen de exportación del algodón y la carne).

El panorama de la exportación no fue peor gracias al dinamismo de las exportaciones no tradicionales,¹⁸ cuya participación en la exportación total se ha elevado. Incluso, en algunos años las exportaciones no tradicionales contrarrestaron de manera significativa el pobre desempeño de las tradicionales. Tal fue el caso de 1990, año en el que los productos no tradicionales tuvieron muy buenos precios, al punto que compensaron la caída de las exportaciones tanto del café como del azúcar. Según información del Banco de Guatemala, en 1985 las exportaciones tradicionales constituían el 67 por ciento de la exportación total y las no tradicionales el 33 por ciento; cabe contrastar estos porcentajes con los de 1998, año en el que la participación de las tradicionales cayó al 41 por ciento y el aporte de las no

¹⁸ Los productos de exportación tradicional son café, azúcar, carne, algodón, cardamomo, banano y petróleo. Los demás son "no tradicionales". Un poco más de 60 por ciento son productos agrícolas; entre los productos industriales destacan sobre todo los químicos y los textiles.

tradicionales subió a 59 por ciento. Es un resultado históricamente notable.

Un comportamiento tan dinámico de la producción y la exportación de los productos no tradicionales fue la respuesta a la asistencia técnica y el financiamiento que los productores han recibido, en muchos casos de los mismos importadores, quienes han buscado, de esta manera, garantizar una calidad internacional. Se mejoraron los métodos de preparación de la tierra, se hizo un amplio uso de semillas mejoradas y de fertilizantes y plaguicidas; asimismo, se aplicaron métodos más eficientes de comercialización que incluyeron la práctica de asociarse en cooperativas y otras formas. A pesar de que la tendencia a crecer en importancia ha sido sostenida, el ritmo de expansión de los productos no tradicionales en la década de 1990 fue más moderado que el observado en la década de 1980. En este último decenio constituyó un incentivo poderoso la devaluación del tipo de cambio (en términos sencillos, los productos de exportación eran más baratos para los importadores extranjeros). Se contó además con las facilidades de acceso al mercado de Estados Unidos al establecerse en 1984 la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés). En los años noventa, por el contrario, el tipo de cambio se apreció en términos reales (lo que quiere decir que para los importadores extranjeros los productos de exportación de Guatemala eran más caros). Si bien es cierto se contó con las facilidades de la CBI, la liberalización de las tasas de interés hizo que éstas llegaran a niveles muy elevados, cuya consecuencia es siempre y en todos los países desalentar el uso del crédito y, por lo tanto, entorpecer el surgimiento de nuevos proyectos o la ampliación de los ya existentes.

La producción para el consumo interno, que en los años setenta tuvo una expansión considerable, decayó severamente en la década de 1990 al pasar de una participación de 16 por ciento de la producción agrícola total en 1986 al 10 por ciento en 1998. En este caso, la apreciación del tipo de cambio real también tuvo un efecto negativo sobre la producción, pues al mismo tiempo que desalentaba las exportaciones favorecía el incremento de las importaciones, sumándose este efecto al de la apertura externa acelerada (drástica reducción de los aranceles), sin que la economía productiva contara con el apoyo indispensable del Estado para el ajuste a la nueva situación, como en todo momento se hizo en los países del sureste asiático (Corea, y otros), por ejemplo.

Las reservas monetarias internacionales recibieron en 1991 una importante contribución de dos distintas fuentes. En primer lugar, en el año indicado se repatriaron 900 millones de dólares de capital que habían salido en años anteriores ante la incertidumbre cambiaria. Al respecto, conviene indicar que, entre noviembre de 1989 y noviembre de 1990 (y ya en plena ejecución las medidas de liberalización financiera), la Junta Monetaria puso en práctica diez modalidades diferentes, las que incluyeron esquemas de flotación libre y controlada, fijación estricta o con bandas de fluctuación y venta de divisas en subasta pública. Diez modificaciones del tipo de cambio en un solo año sugieren a cualquiera que las autoridades no saben cómo manejar la situación y someten la economía cambiaria a simples experimentos. En segundo lugar, aumentó la cuenta de transferencias por donaciones recibidas, pero principalmente por el incremento de las remesas familiares. El fenómeno se advierte fácilmente en el rubro de ingresos de la balanza

cambiaría del Banco de Guatemala. En 2001, las transferencias y donaciones tuvieron un valor de 789 millones de quetzales, pero el año siguiente ese valor saltó al nivel de 1,860 millones y en 2005 alcanzó el nivel de 3,350 millones de quetzales.

El fenómeno de las remesas familiares ha sido una novedad en la economía de Guatemala, tanto como en muchos otros países actualmente. Hacia América Latina fluyen al año 40,000 millones de dólares en concepto de remesas familiares. Hace muchos años, esta característica era un rasgo peculiar sólo de algunos países diminutos, como Nieves-Anguila en el Caribe. No obstante, ha habido un cambio radical en las últimas décadas, como en el caso de El Salvador y Guatemala y, por supuesto, México, país que recibe anualmente 25,000 millones de dólares en concepto de remesas familiares.

A partir de 2002 el flujo de las divisas que ingresaron por este rubro superó en magnitud el monto del ingreso por exportación de café, banano, azúcar y cardamomo. El PNUD-Guatemala dice que “(...) el tema de las remesas y su impacto adquiere relieve en Guatemala, al menos por dos razones: por el volumen humano que se ha movido, que se calcula en un 10 por ciento de la población guatemalteca, 1.1 millones de personas según datos recientes de la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), y por el monto de recursos que remiten los que viven afuera, que ha ido aumentando y que fueron aproximadamente unos 2,998 millones de dólares en 2005”.¹⁹

Por último, en el ambiente dominante en los años noventa, caracterizado por la liberalización y la desregulación de la

¹⁹ PNUD. (2005). Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural. Informe Anual de Desarrollo Humano, Guatemala. P. 123.

economía, las políticas explícitas de desarrollo dejaron de tomarse en cuenta, delegando en el mercado una responsabilidad que éste no podrá cumplir jamás por completo. *El desarrollo requiere de Estado y de mercado.* Cabe recordar que la política de desarrollo en los años sesenta y setenta se tradujo en vigorosas medidas estatales de estímulo, protección e infraestructura para el desarrollo (hacia la cual se canalizaron cientos de millones de quetzales, por entonces equivalentes al dólar); esto hizo posible la expansión de la agricultura hacia nuevos cultivos, así como la industrialización del país. Aquellos que en la actualidad emiten argumentos a favor del Estado mínimo y la máxima libertad del mercado, fueron beneficiarios de la intervención del Estado en la economía. Sin esa intervención la historia hubiera sido diferente y, por supuesto, esos empresarios serían menos poderosos.

La integración regional en los años noventa

La acumulación de la crisis económica y política regional en los años ochenta del siglo XX agrietó severamente el Mercado Común Centroamericano. A la profundidad de la crisis se agregó en ese tiempo la presión de Estados Unidos para disociar a Nicaragua del resto de la región. Pese a todo, la integración sobrevivió. La empresa privada fue la que aportó la principal contribución para evitar su total desquiciamiento. Incluso en los años en que los Gobiernos estaban en el ojo del huracán político, los empresarios hicieron esfuerzos para preservar en lo posible las relaciones de comercio intrarregional. Lo anterior puso de manifiesto una vez más que *el principal logro de la integración centroamericana ha sido la creación de una interdependencia económica real entre los países de la región.*

Al concluir la agresión de Estados Unidos a Nicaragua se abrió la perspectiva de reactivar y reestructurar el proceso de integración. La reactivación fue relativamente más fácil porque respondía a la interdependencia económica existente. Para la reestructuración se requería que los Gobiernos tuvieran una idea clara del papel de la integración centroamericana en el nuevo contexto mundial. Sin embargo, se ha carecido de dicha claridad y se ha actuado a partir de iniciativas o señales que se perciben del exterior.

La reestructuración de la integración regional

La reestructuración del sistema de integración se emprendió en 1991. Inexplicablemente, el primer paso fue rescatar del olvido la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), instrumento político que había permanecido en estado de profunda hibernación desde su origen en los años sesenta. Fue así como el 13 de diciembre de 1991 los presidentes centroamericanos aprobaron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA e instituyeron el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), al que desde entonces se reconoce como el marco institucional de la integración regional del área.

De acuerdo con el Artículo 3, el Sistema “tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”, e incluye una imaginativa lista de propósitos que van desde “alcanzar una unión económica” y “consolidar la democracia”, hasta “concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el

fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”.

Al definir como “objetivo fundamental” del SICA convertir a Centroamérica en “Región de Paz”, el Protocolo de Tegucigalpa le confirió al Sistema el carácter de *institución política*, que no sólo era la naturaleza de la ODECA, sino también fue la razón por la cual ésta fracasó. Al respecto, debe puntualizarse que no hay en Centroamérica condiciones para que la intervención de una institución regional en asuntos políticos sea admitida por los estados de la región. Sabiamente, el SICA se ha apartado de esta imprudencia presidencial y se ha desempeñado en diversos campos importantes en donde su actividad se complementa con la integración económica que está confiada desde 1964 a la SIECA. El Protocolo de Tegucigalpa entró en vigencia el 26 de junio de 1995.

Con posterioridad a la firma de este Protocolo, se dio en 1993 un segundo paso para la reestructuración del esquema: la aprobación, en Guatemala, del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Conforme a este instrumento, los Estados Parte se comprometen a alcanzar la Unión Económica Centroamericana. El Protocolo de Guatemala creó un conjunto de nuevos órganos e instancias de la integración, con lo cual culminó la confusión institucional que ya había introducido el Protocolo de Tegucigalpa al crear, por su parte, nuevos órganos e instancias de integración que se sumaban o se sobreponían a los órganos e instancias ya existentes. Finalmente, sin requerir una modificación de los

instrumentos mencionados, el sentido común se abrió paso para devolver a la integración la operatividad que había tenido por muchos años.

Una reunión posterior de los presidentes centroamericanos intentó la unificación de todos los órganos e instituciones de la integración regional, pero no se tuvo éxito y finalmente se remitió el asunto a la firma de un “Tratado Único” que nunca se llegó a suscribir. Lo fundamental ha sido que el Mercado Común mantiene su vitalidad, pese a que aún no se sabe cuál será la configuración final de la integración (primordialmente si se considera la institucionalidad con que se cuenta para caminar).

La integración recuperada

Lo primero que se restableció de la unión aduanera centroamericana en los años noventa fue la zona de libre comercio. Las restricciones que afectaron el libre intercambio en los años setenta y las de tipo cambiario, fiscal o administrativo impuestas durante la crisis de los años ochenta, fueron desmanteladas gradualmente en los noventa conforme al denominado “Programa de levantamiento de obstáculos al comercio”. A partir del nivel más bajo al que llegó el intercambio en el Mercado Común, en 1985 (486 millones de dólares), la recuperación ha sido estable. Por ello, en 2005 el valor de las exportaciones intra regionales fue de 3,912 millones de dólares, lo que es equivalente al 27 por ciento de las exportaciones totales.²⁰ De esta manera, el Mercado Común viene a ser el segundo mercado en importancia para los países centroamericanos, después de Estados Unidos, al que se exporta

²⁰ Según la SIECA.

el 36 por ciento del total, y antes de la Unión Europea, región hacia la cual se dirige el 13 por ciento de las exportaciones centroamericanas. En cuanto a las importaciones, el Mercado Común participa con el 12 por ciento de las importaciones totales, Estados Unidos con el mismo porcentaje antes indicado y la Unión Europea con el 9.5 por ciento del total.

El nivel y la dispersión de las tarifas aduaneras del Arancel Externo Común se fue reduciendo gradualmente y, a partir de la Resolución 13-95 de los ministros de integración, se fue avanzando hasta alcanzar los siguientes niveles arancelarios: 0 por ciento para los bienes de capital y las materias primas que no se producen en la región centroamericana; 5 por ciento para materias primas producidas en la región; 10 por ciento para bienes intermedios producidos en Centroamérica; y 15 por ciento para bienes de consumo final. Se admiten solamente excepciones justificadas por compromisos multilaterales adquiridos en la OMC, por razones fiscales y otros motivos específicos.

La interconexión eléctrica

Una de las más importantes realizaciones de la integración centroamericana ha sido, indudablemente, la interconexión eléctrica. Emprendida en los años setenta, su conclusión total (por ejemplo, la interconexión El Salvador-Honduras) no fue posible por la situación política regional. Entretanto, se realizaron estudios para la instalación de una red interconectada con mayor capacidad y se definió el esquema institucional que la red tendría finalmente. Los presidentes de Centroamérica y Panamá suscribieron el 29 de diciembre de 1996 el tratado

marco que crea el Sistema de Interconexión Eléctrica de Centroamérica (SIEPAC), con lo cual se puso término a negociaciones que tomaron diez años. Posteriormente, el 16 de marzo de 1998 los jefes de Estado y el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo firmaron la carta de entendimiento para el financiamiento del proyecto de interconexión. *Será ésta la primera vez que seis países latinoamericanos coordinen e integren sus sistemas eléctricos para crear un mercado energético regional.*²¹

Cuando se complete su instalación, la red de transmisión de alto voltaje tendrá una extensión de 1,802 kilómetros de líneas de 230 kilovatios. La operación de esta red correrá a cargo de una empresa multinacional de propiedad mixta; la coordinación de la distribución de la energía correrá a cargo del Ente Operador Regional (EOR), en tanto que la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) tendrá a su cargo reglamentar la distribución, aprobar las tarifas, resolver los conflictos entre las empresas generadoras, distribuidoras y transmisoras de energía y autorizar los cargos por servicio aprobados por el Ente Operador. La creación del sistema integrado regional abre la posibilidad de establecer la interconexión con los sistemas eléctricos de México y Colombia.

De cara al mundo

Un aspecto importante de la actividad del Mercado Común ha sido elaborar, discutir y aprobar sendos reglamentos que

²¹ Desde hace muchos años los países centroamericanos han contado con sistemas eléctricos interconectados, excepto entre El Salvador y Honduras, pero la capacidad de transmisión resultaba ya completamente insuficiente.

pongan a la región en consonancia con los compromisos multilaterales contraídos en la OMC, adecuando la normativa comercial a las particularidades de los países centroamericanos. Al respecto, la actividad realizada en el curso de los noventa fue bastante intensa. Como resultado, se cuenta con el reglamento centroamericano sobre el origen de las mercancías, el reglamento sobre medidas de salvaguardia, el de prácticas desleales de comercio y el mecanismo de solución de controversias entre los Estados Parte, entre otros.

En los años noventa lo más notable de la integración centroamericana ha sido el vuelco que dieron los Gobiernos hacia la negociación comercial con terceros países. Al respecto cabe mencionar que las reuniones consagradas a asuntos internos del Mercado Común han sido desatendidas, a menos que se active una señal del exterior (tal como sucedió en 2006 ante la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea). En esos casos, se toman decisiones al más alto nivel, confeccionando los calendarios de realización de las tareas, no en función del tiempo efectivo que requiere su complejidad técnica, sino más bien con miras a deslumbrar con un mercado común debidamente preparado para los grandes eventos.

La orientación a suscribir acuerdos de libre comercio con terceros países es en sí misma beneficiosa y está acorde con las nuevas tendencias internacionales, pero debe ser acompañada de medidas internas que permitan que el sistema productivo nacional de los países se encuentre en condiciones de competir. La alta prioridad concedida por los Gobiernos centroamericanos a esta orientación absorbió gran parte de su atención, pero los sistemas productivos han persistido

invariables. Se ha negociado por espejismos con una economía inmóvil, por lo que el argumento de que el libre comercio tiene como finalidad el desarrollo no encuentra asidero en la práctica.

En la década de 1990 se negociaron tratados de libre comercio con Chile, México y la República Dominicana, principalmente. Con Canadá se suscribió en 1998 un Memorándum de Entendimiento de Comercio e Inversión, con base en el cual Costa Rica negoció y suscribió un tratado de libre comercio en 2001. Los demás países iniciaron una negociación conjunta que en 2006 aún no había concluido. Con Panamá, que es parte de América Central,²² las relaciones comerciales se han regido por acuerdos bilaterales con cada país centroamericano. En marzo de 2000 se iniciaron las negociaciones de un tratado de libre comercio, cuya parte normativa se finalizó en mayo de 2001. Hasta ahí los países centroamericanos actuaron conjuntamente, es decir, como Mercado Común Centroamericano; posteriormente continuaron negociando de manera bilateral, como lo han hecho en todos los casos. En 2006 solamente El Salvador había concluido y suscrito el acuerdo de libre comercio.²³

De todos los acuerdos suscritos en la década de 1990, sin duda el más importante fue el firmado con México. Por tal motivo, nos detendremos un poco para delinear su historia.

²² Por consenso muy antiguo, Centroamérica comprende los cinco países usualmente conocidos como centroamericanos; de norte a sur, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Desde el punto de vista geográfico se conoce como América Central a esos cinco países y Panamá.

²³ Las relaciones con la Unión Europea se tratarán más adelante.

La integración con México

La iniciativa de crear una zona de libre comercio partió de México, cuyos intereses en Centroamérica no son tanto comerciales como geopolíticos. El comercio entre México y Centroamérica es una proporción irrelevante del comercio total de ambas partes y, aunque con los acuerdos de libre intercambio se pueda aprovechar un potencial tradicionalmente inactivo, la integración comercial no será nunca el aspecto más importante de las relaciones entre México y Centroamérica.

El principal componente geopolítico de la diplomacia de México hacia Centroamérica es Guatemala, pues ambos países comparten fronteras. El hecho tiene además un rasgo distintivo; en primer lugar, por la existencia de reservas de hidrocarburos en ambos lados de la frontera; en segundo lugar, porque la contigüidad de las áreas fronterizas no es sólo geográfica sino también étnica e histórica; y, por último, porque Chiapas y el occidente guatemalteco tienen en común una alta explosividad social, debido a que en ellas viven poblaciones indígenas que por siglos han sufrido humillación y despojo.

En la reunión de presidentes de Centroamérica y México celebrada en Tuxtla, Gutiérrez, el 10 y 11 de enero de 1990, se suscribieron varios documentos de gran trascendencia. Una característica destacada de los mismos es el reconocimiento que en ellos hacía México al respecto de la desigualdad económica entre ambas partes. Por tal motivo, la decisión de establecer una zona de libre comercio era concebida por México como algo íntimamente asociado a la ejecución de programas específicos de cooperación con Centroamérica, de los cuales se

incorporaron al Acuerdo General de Cooperación los siguientes: Cooperación Política, Cooperación Económica, Cooperación Técnica y Científica y Cooperación Educativa y Cultural.

En el Acta respectiva, los presidentes reunidos reconocieron “la importancia que en el desarrollo armónico y sostenido de las Partes tiene una adecuada complementación económica”, así como “la necesidad de alcanzar un mejor equilibrio dinámico en las relaciones comerciales entre Centroamérica y México, tomando en consideración los niveles de desarrollo económico relativo de los países participantes”.²⁴

A partir de estos reconocimientos, y tomando en cuenta otros principios, el Acta recogió el acuerdo de los Jefes de Estado de sentar las bases para una liberalización comercial, a fin de establecer una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996; continuar las negociaciones para resolver en forma satisfactoria la problemática de los adeudos centroamericanos a México; desarrollar acciones para aumentar la oferta exportable de Centroamérica; promover la inversión externa en la planta productiva del istmo; abastecer el consumo centroamericano de energéticos con esquemas preferenciales de financiamiento de mediano plazo; y diseñar programas de cooperación técnica y científica que contribuyeran al desarrollo económico y social de las Partes. En un Anexo del Acta de la reunión quedaron asentadas las *Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica*, el cual integraba en un solo cuerpo las áreas antes mencionadas.

²⁴ Loc. cit., p. 45.

Un convenio de integración concebido de esta manera no tenía igual en el Hemisferio Occidental. Pero la excepcionalidad fue muy breve. Ajustándose al patrón de los tiempos neoliberales, a partir del año siguiente las negociaciones comerciales fueron presididas por el principio de reciprocidad. Se excluían, de esta manera, los tratamientos especiales.

Costa Rica fue la primera en negociar el acuerdo de libre comercio, el cual entró en vigor en enero de 1995. Le siguió Nicaragua, cuyo tratado entró en vigencia en 1998. “El Triángulo Norte”, es decir, Guatemala, El Salvador y Honduras, negoció más tarde y el acuerdo al cual se llegó entró en vigor en junio de 2000. Los tres convenios están calcados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), en el cual Estados Unidos incluyó todas las cuestiones fundamentales que por entonces contenía su política comercial. Sin mover un dedo, su normatividad se extendió de esta manera hasta la frontera de Costa Rica con Panamá.

La negociación con México dejó experiencias reveladoras. Por una parte, al negociar cada país centroamericano de manera bilateral con México, se afectó el Arancel Externo Común, ya que cierto número de partidas arancelarias se desequipararon, lo que constituyó un paso atrás. Por otra parte, en los tratados bilaterales se incluyeron disposiciones violatorias de la normatividad regional centroamericana. Así, por ejemplo, en el convenio de libre comercio de Costa Rica-México se comprueba que varias de sus disposiciones violan los compromisos solemnes asumidos por Costa Rica como suscriptor del Tratado General y otros convenios básicos centroamericanos. Este es el caso de la Preferencia Arancelaria

Centroamericana y del trato nacional reconocido a las mercancías originarias de los países que conforman el istmo. En el comercio de servicios quedó establecida una clara discriminación de los prestadores centroamericanos respecto a los mexicanos. De igual manera, el convenio contiene un tratamiento desigual, desfavorable para los centroamericanos en el capítulo sobre inversión.

En la práctica, el tratado de libre comercio ha tenido muy tenue impacto en las exportaciones centroamericanas, las cuales siguen dirigiéndose hacia los mismos destinos de hace más de cien años. No obstante, han aumentado las importaciones procedentes de México. La información más reciente indica que en 2005 el conjunto de países centroamericanos exportó a México 420 millones de dólares e importó desde México 2,224 millones de dólares.²⁵ El déficit que se ha generado constituye ya el 11 por ciento del déficit comercial total de Centroamérica con el mundo.

El Plan Puebla Panamá

Aunque el Plan Puebla Panamá (PPP) no corresponde propiamente a la década de 1990 sino al siguiente siglo, se abordará aquí porque para Centroamérica tuvo una relación muy estrecha con la integración económica con México que fue formalizada por los tratados suscritos. El PPP, además, sembró inicialmente mucha confusión en amplios sectores porque se le veía como el instrumento *para* la integración con México. Veamos entonces el origen de este Plan, su aplicación inicial y sus perspectivas.

²⁵ SIECA. (2006). Situación de la integración económica Centroamericana. P. 4.

En marzo de 2001 el Gobierno de México dio a conocer un voluminoso documento en el que indicaba que “el Gobierno Federal se ha propuesto cambiar las bases y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, iniciando ésta con la planeación de la Región Sur-Sureste de México en el Plan Puebla-Panamá (...) Esta nueva planeación del desarrollo de la Región Sur-Sureste de México se inscribe en una perspectiva estratégica del desarrollo nacional que, por primera vez, se propone participar de manera decisiva en una macro región de vital importancia para México: Centroamérica”.²⁶

Por el mismo tiempo, Centroamérica concurrió a Madrid a una reunión con el Grupo Consultivo regional, mecanismo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el que se supone que los países participantes pueden manifestar su deseo de cooperar con el desarrollo del istmo, lo que no siempre ocurre. En aquella oportunidad Centroamérica presentó un documento base, denominado *Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI. Una propuesta regional*.

En dicha propuesta se respondía afirmativamente a la iniciativa de México al respecto de que Belice y Panamá se sumaran a los cinco países centroamericanos para efectos del PPP. Así las cosas, lo que siguió fue pasar a hacer un trabajo técnico de selección de temas coincidentes en ambos documentos. Contando con el informe correspondiente, elaborado por la CEPAL y el BID, el 15 de junio de 2001 se celebró en San Salvador una reunión de presidentes de los ocho países involucrados, los cuales aprobaron ocho “Iniciativas” o programas que se

²⁶ Gobierno de México. (2001). Plan Puebla-Panamá. Documento base. Pp. 3 y 4.

inscribieron en el marco del PPP. Muy sucintamente, las iniciativas fueron las siguientes:

- Las dos primeras iniciativas eran las de *Desarrollo Humano* y *Desarrollo Sustentable*. Se considera que la primera era el “eje programático del Plan”, mientras que la segunda hacía referencia a los pésimos indicadores sociales de los países centroamericanos y los estados del sur-sureste de México.
- La *Iniciativa de prevención y mitigaciones de desastres* indica en su título el objeto de la misma, al igual que la *Iniciativa de turismo*.
- La *Iniciativa de facilitación del intercambio comercial* perseguía reducir las barreras arancelarias mediante los acuerdos de libre comercio, iniciativa íntimamente relacionada con la *Iniciativa de Integración Vial*.
- Finalmente, el Plan incluyó dos iniciativas que hablan por sí solas: la *Iniciativa de Interconexión Eléctrica* y la *Iniciativa de los Servicios de Telecomunicaciones*.

Formalmente no hay un orden de prioridad entre las Iniciativas, pero en su ejecución no han sido iguales entre sí. Para todo efecto práctico, las dos primeras Iniciativas cumplieron una finalidad declarativa. En cambio, las Iniciativas que se referían a la infraestructura (carreteras, energía, telecomunicaciones) gozaron de gran favor de parte del BID y los Gobiernos. Así, más del 90 por ciento de los fondos que potencialmente desembolsaría el Banco se destinaron a esos proyectos. El BID tuvo que reconocer que no contaba con un proyecto social en su cartera del Plan.

Es conveniente, entonces, precisar el significado completamente diferente que tiene el PPP para México que para Centroamérica. Para el vecino país del Norte, el Plan, en la parte que concierne a su territorio (es decir, en los ocho estados del sur-sureste), resulta ser sumamente relevante pues se trata de acometer el desafío de incorporar a la modernización a estados tan importantes como Chiapas debido a su diversidad biótica, la importancia de sus reservas de hidrocarburos y la presencia del movimiento indígena de mayor proyección política en el país.

Para Centroamérica la significación y trascendencia del PPP es muy distinta y tiene moderada importancia. La sabiduría política de la reunión presidencial en la cual se aprobó el PPP fue presentar las iniciativas como si se tratara de proyectos originados en el PPP y por realizarse gracias a éste, cuando en realidad una buena parte de esas iniciativas son viejos proyectos de la integración centroamericana, a saber: la facilitación del comercio, la integración vial, la interconexión eléctrica y las telecomunicaciones, proyectos todos que se remontan unos a los años sesenta y otros a los años setenta. Lo nuevo de los proyectos es que México se incorporará a la interconexión eléctrica y que la gestión de recursos financieros podrá contar con el apoyo moral de México ante las instituciones bancarias, cuando sea el caso (tómese en cuenta que el corredor logístico centroamericano —la modernización de la carretera que une Guatemala con Panamá— tiene negociada su fuente de financiamiento desde años antes de aprobarse el PPP).

Por último, es preciso reflexionar acerca de las perspectivas; al respecto, lo menos que se puede decir es que son muy oscuras:

el PPP comenzó con revuelo de campanas, pero ahora es evidente que se trataba de un proyecto de la administración Fox, el cual ha ido desvaneciéndose paulatinamente, de manera que en los últimos años ya nadie habla de él.

Dos grandes acontecimientos

En la década final del siglo XX tuvieron lugar dos grandes acontecimientos. El primero de ellos, acaecido en 1996, fue la suscripción por el Gobierno de Álvaro Arzú de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a tres décadas de violenta confrontación política. El segundo fue la negociación de un trascendental Pacto Fiscal, entendido como el acuerdo político del Estado y la sociedad civil en el que se definen las responsabilidades que asume el Gobierno en la esfera económica y social, así como sus alcances. En su momento y por su naturaleza fue el único y primero en América Latina.

En el apartado sobre política fiscal del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, quedó establecido el compromiso de que antes del año 2000 la carga tributaria²⁷ se incrementaría por lo menos en un 50 por ciento respecto de su nivel en 1995, y que el gasto público en salud y educación debía aumentar como proporción del PIB también en un 50 por ciento respecto de 1996. Se contemplaron también otros aumentos del gasto en vivienda y justicia, así como la reducción del gasto militar. Históricamente, el ingreso fiscal ha representado un porcentaje muy bajo del PIB, por lo cual el Estado no ha cumplido con su responsabilidad de desarrollo económico y

²⁷ Carga tributaria es el porcentaje del Producto Interno Bruto que capta el Estado mediante la tributación.

social y de redistribución del ingreso nacional. El sistema tributario ha sido tradicionalmente deficiente, su administración ha pasado por períodos de gran corrupción y la evasión fiscal es sumamente alta, por lo cual el Estado percibe probablemente sólo el 60 por ciento de los ingresos que potencialmente debería tener.

Elevar en un cincuenta por ciento la carga tributaria cuatro años después de suscritos los Acuerdos de Paz significaba en pocas palabras alcanzar un nivel de 12 por ciento del PIB. Pero no se cumplió. Se pospuso el objetivo para 2002, año en el cual éste tampoco se alcanzó. En el año 2000 la carga tributaria fue de 9.4 por ciento, en 2002 había subido a 10.6 por ciento, pero en 2004 había caído de nuevo a 9.7 por ciento: prácticamente el mismo nivel que tenía cuatro años antes y, en síntesis, el más bajo nivel de tributación en Centroamérica. ¿Por qué ha ocurrido así? Se hará enseguida una reseña de los intentos de reforma fiscal, cuyo objeto ha sido justamente elevar el ingreso tributario sin aspirar a una reforma global del sistema. Después se hará una reseña de la negociación del Pacto Fiscal y su frustrante final.

Cincuenta años de reformas fiscales

Guatemala ha tenido históricamente un Estado apremiado por la falta de recursos. Todas las reformas fiscales propuestas en los últimos cincuenta años han sido rechazadas por los empresarios. Además, la evasión fiscal es muy elevada; se estima en alrededor de 40 por ciento. En resumen, lo que se ha propuesto se rechaza y lo que se ha aceptado se evade. Los Gobiernos militares, de cuya mano dura se tienen registros

históricos, en materia tributaria han exhibido con regularidad una notable complacencia con la élite del poder económico. Algunos investigadores han estudiado esta particularidad, llegando a la conclusión de que ha habido una alianza entre los intereses de las élites y las cúpulas militares.²⁸ Aunque cabe mencionar que este tema no parece haberse estudiado con posterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz. Pero antes de llegar a esa fecha, intentaremos resumir el trasfondo histórico en materia fiscal.

En 1961 el Gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes introdujo por primera vez el impuesto sobre la renta. Hubo oposición patronal a fijar una tasa progresiva y se pidió que todo ingreso proveniente de la agricultura de exportación quedara exento de gravámenes. Por entonces la agricultura de exportación se resumía prácticamente en el café y el banano, que daban origen a alrededor de 80 por ciento de los ingresos externos del país. Finalmente, bajo el apremio de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, la oposición tuvo que ceder y aceptó la propuesta de ley con una tasa progresiva máxima de 37 por ciento. Los agricultores consiguieron que el impuesto sobre sus empresas fuera fijado en 10 por ciento solamente.

Entre 1966 y 1968 el Gobierno de Julio César Méndez Montenegro hizo tres intentos sucesivos de introducir una reforma tributaria, aunque fracasó en ellos. Inclusive, en el último de dichos intentos el Gobierno tuvo que sacrificar a su Ministro de Hacienda para apaciguar el enojo que las empresas habían manifestado en contra del autor de la propuesta de reforma fiscal.

²⁸ Cfr. Marti, Johannes, óp. cit. y McClearly, Michael, óp. cit.

En 1974, encontrándose al frente del Gobierno militar el general Carlos Arana Osorio, su Ministro de Finanzas, que había sido presidente de la Cámara de Comercio, presentó al Congreso un proyecto de impuestos a las exportaciones de productos agropecuarios tradicionales. La propuesta se aprobó finalmente pero lo fue en forma tan modesta que los ingresos fiscales permanecieron casi iguales.

En 1982 el general Efraín Ríos Montt, al frente de un Gobierno militar de facto, introdujo por primera vez el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) con una tasa de 10 por ciento; al mismo tiempo redujo la tasa máxima del impuesto sobre la renta. Ríos Montt, por razones internas del Ejército, fue sustituido en 1983 por el general Óscar Mejía Víctores, quien redujo la tasa del IVA a 7 por ciento, con la consiguiente caída de los ingresos fiscales. A fin de recuperar ingresos perdidos, Mejía Víctores procedió en 1984 a corregir su error mediante una llamada "readecuación impositiva", gracias a la cual recuperó el nivel de ingresos en 1985.

Al restablecerse los Gobiernos civiles, en 1986, el Congreso de la República aprobó la reforma fiscal presentada por el presidente Vinicio Cerezo. Entre otros, esta reforma incrementaba sustancialmente el impuesto sobre la renta. Como reacción, el Comité Coordinador de Cámaras Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) convocó un paro empresarial; sin embargo, el presidente Cerezo se mantuvo imperturbable, motivo por el cual fracasó el paro. Fue así como se suscribió la nueva legislación tributaria, aunque los ingresos fiscales no se incrementaron en la proporción esperada, pues aumentó la evasión fiscal. El presidente Cerezo se mostró igualmente imperturbable.

Durante el Gobierno de Álvaro Arzú, ya en los años noventa, se estableció un impuesto extraordinario para mejorar la deteriorada situación fiscal. En esa ocasión el sector empresarial no hizo mayor oposición, sobre todo porque Arzú era un empresario conocido. Al menos al principio, el sector empresarial estuvo de acuerdo en ayudar a un Gobierno al que consideraban afín. Esto no sucedió en el año 2000, cuando los empresarios mantuvieron una confrontación sumamente áspera con el Gobierno de Alfonso Portillo, quien elevó de nuevo la tasa del ISR a 31 por ciento e incrementó el IVA a 12 por ciento. En el curso de 2001 las relaciones entre ambas partes se agriaron mucho más por el incremento de otros impuestos, principalmente el impuesto sobre empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA) contra el cual se interpuso un recurso de inconstitucionalidad. No fue el único. Brevemente se pasa a indicar por qué.

En años recientes, el poder fiscal del Estado ha sufrido un golpe muy severo que lo ha quebrantado. El golpe provino de la Asamblea Constituyente de 1985, que aprobó la norma según la cual personas naturales o jurídicas pueden recurrir a la Corte de Constitucionalidad para que no les sea aplicable una disposición fiscal, cuando a su juicio esa disposición lesiona sus derechos o intereses. De esta manera, la facultad exclusiva de crear y dejar sin efecto impuestos, tradicionalmente reservada al Congreso de la República, es sustraída a este organismo de Estado cuando el desacuerdo con una medida tributaria se pone en manos de la Corte de Constitucionalidad y ésta deja sin efecto la disposición recurrida.

En 2004 se constituyó el Gobierno de Óscar Berger, en el cual la empresa privada está muy bien representada. Cabe mencionar

que desde sus inicios la administración Berger encontró una situación fiscal muy apremiante, en particular porque se carecía del ingreso esperado del mencionado impuesto sobre empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA) que, paradójicamente, los empresarios habían dejado sin efecto el año anterior en virtud del recurso de inconstitucionalidad que interpusieron.

La otra cara de la historia fiscal

La otra cara de la historia fiscal del país es que, no obstante la estrechez crónica de recursos fiscales, el Estado guatemalteco ha apoyado el desarrollo mediante una política de subsidios a la producción agrícola e industrial en forma de exención de impuestos de importación de materias primas, de bienes de capital y de impuesto sobre la renta. Algunas veces también se ha apoyado mediante la exoneración de otros impuestos y hasta de tasas, recargos y otras obligaciones. Todas las innovaciones en la agricultura (como la implantación del cultivo de algodón, hule, la producción y exportación de azúcar, de trigo y la producción harinera); las innovaciones en la ganadería de carne para la exportación; el sacrificio fiscal en que se incurrió para apoyar la ampliación, modernización y diversificación del sector industrial, sobre todo en los años sesenta en el marco de la integración económica centroamericana, todos estos rubros, sin excepción, han sido favorecidos con generosos subsidios fiscales, generosos no solo por su cobertura sino también por el monto y el plazo de las exenciones.²⁹ Si hubo errores, y los hubo, fue por exceso y no por falta, de manera que el Estado nunca estuvo ausente del desarrollo de las nuevas actividades agrícolas e industriales. Si se quiere ir más lejos puede decirse que desde la implantación del café como cultivo de exportación,

a mediados del siglo XIX, toda nueva actividad productiva ha sido prohijada por el Estado.

A la vista de ambas caras de la historia fiscal, la denegación de recursos, por un lado, y la utilización de los recursos escasos, por el otro, cabe preguntarse qué evaluación hacer. Para calificar las estrategias fiscales seguidas por el Estado guatemalteco se ha sugerido utilizar el análisis propuesto por Robert Axelrod con base en el modelo de la teoría de juegos conocido como el dilema del prisionero.³⁰ Abreviando, diremos que el punto central del análisis de Axelrod es que en ese juego la estrategia superior, denominada “ojo por ojo”, consiste en que un jugador coopera hasta que es engañado por el rival, en cuyo caso reacciona castigando a este rival. De lo anterior se concluye que en Guatemala el Estado ha seguido una estrategia equivocada pues ha cooperado todo el tiempo con las cámaras empresariales sin obtener de éstas la cooperación que el Estado espera recibir en contrapartida. Por lo tanto, la evaluación final puede resumirse en una observación que debemos a Nowak, “(...) cuando uno de los jugadores decide cooperar siempre, la mejor estrategia para el otro jugador será siempre no cooperar.”³¹

²⁹ Guerra-Borges, Alfredo. (1980). “Obsolescencia de los instrumentos centroamericanos de política industrial”, en Comercio exterior, núm. 1. México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

³⁰ CEPAL. (1996). Guatemala: determinantes de la viabilidad de las reformas tributarias, 1980-1994.

³¹ Nowak et ál. (1995). “The arithmetic’s of mutual help”, en Scientific American, vol. 272, núm. 6. Citado por CEPAL, óp. cit., 1996.

Reseña de la negociación del Pacto Fiscal

Se ha referido con anterioridad cuáles fueron los compromisos que en materia tributaria y gasto público se asumieron en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

Para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en su conjunto se creó la Comisión de Acompañamiento, integrada por personalidades de diferentes sectores de la sociedad guatemalteca. Del seno de esta Comisión partió la iniciativa de promover la concertación de un Pacto Fiscal y, para el efecto, se integró la denominada Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. Ésta tendría a su cargo la realización de los estudios técnicos correspondientes, así como efectuar una amplia consulta a los distintos sectores de la sociedad, cuyos puntos de vista quedarían reflejados en el documento de propuesta.

La propuesta que presentó la Comisión Preparatoria no se limitó a la reforma tributaria sino abordó de manera integral el conjunto de las finanzas públicas, a saber: gasto público, administración tributaria, deuda pública, déficit fiscal, patrimonio público, transparencia y descentralización. Otro aspecto muy importante de la propuesta fue que no se circunscribió al corto plazo, sino estaba orientada hacia principios y compromisos con visión de mediano y largo plazos.

La propuesta de la Comisión Preparatoria fue sometida a la consideración de la sociedad civil, para lo cual la Comisión de Acompañamiento hizo la convocatoria correspondiente a cerca de 150 organizaciones e instituciones: cámaras empresariales, sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cooperativas, iglesias, ONG, organizaciones campesinas, de indígenas y de mujeres, universidades y centros de investigación. En respuesta

a la convocatoria, la Comisión recibió 48 propuestas en representación de 131 organizaciones. Con base en lo anterior, una comisión técnica examinó las propuestas recibidas e identificó los principales puntos de coincidencia y de desacuerdo. Luego, para eliminar distancias entre las posiciones encontradas, la Comisión de Acompañamiento realizó un trabajo de acercamiento de las propuestas presentadas por las Cámaras empresariales y las organizaciones sociales. El paso siguiente fue celebrar un Foro Nacional del Pacto Fiscal en el cual participaron todas las organizaciones que habían hecho propuestas. Fue así como se llegó a acuerdos finales y a la suscripción del Pacto Fiscal por más de 100 organizaciones.

Los problemas comenzaron a interponerse cuando en 2000 se instauró un nuevo Gobierno, el de Alfonso Portillo como Presidente del Ejecutivo y el general Efraín Ríos Montt como Presidente del Congreso. El régimen político recién instalado tuvo agrietamientos internos que resultaron ser muy perjudiciales para la continuación del proceso del Pacto Fiscal. En efecto, la debilidad interna del Gobierno dificultó la coordinación de posiciones sobre el tema fiscal e impidió que se consolidara el naciente nuevo marco institucional del Pacto.

Por otra parte, si bien se había tenido éxito en la definición de los principios y las orientaciones, la nueva negociación tocaba cuestiones muy espinosas como, por ejemplo, la importancia relativa que tendrían los impuestos directos e indirectos y cuáles exenciones tributarias debían eliminarse.

No obstante, pudo alcanzarse consenso en cuanto a medidas tributarias concretas conducentes a alcanzar la meta de la carga

tributaria del 12 por ciento, lo que quedó plasmado en el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia. El Acuerdo incluía los consensos alcanzados en cuanto al fortalecimiento de la administración tributaria, medidas para combatir la evasión fiscal y el contrabando, la reducción de deducciones y exoneraciones vigentes, el incremento del IVA de 10 a 12 por ciento, el incremento de la tasa máxima del ISR del 25 al 31 por ciento, la creación de algunos otros impuestos, el incremento de los salarios mínimos y las disposiciones para implementar un programa de gasto público prioritario.

Finalmente, para obviar detalles, podemos decir que se fue agudizando un clima de confrontación entre el Gobierno, por una parte, y los empresarios, las organizaciones sociales y los medios de comunicación, por la otra. Así las cosas, se llegó a la elección de un nuevo Gobierno en 2003, el cual tomó posesión en 2004. Con esta nueva administración se abrigó la esperanza de que se reanudara el proceso del Pacto Fiscal, pues en ella gobiernan los mismos que lo negociaron en años anteriores.

Durante los primeros meses el Gobierno de Óscar Berger estuvo anuente a retomar el Pacto Fiscal para hacer frente a la crisis que lo asfixiaba. Para el efecto, se integró una Comisión Técnica cuyo cometido fue elaborar en corto plazo una propuesta de reforma tributaria. La Comisión Técnica presentó la propuesta de reforma a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz³² y ésta la envió al Congreso.

³² Ente que sustituyó a la antigua Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz.

No obstante, debido a su necesidad de conseguir recursos en el corto plazo, el Gobierno hizo a un lado el Pacto Fiscal. Para todo efecto práctico, éste fue abandonado en definitiva; además, debido a que los nuevos funcionarios proceden del CACIF, negociaron con el sector privado bilateralmente. Se volvió de nuevo a la negociación de élites y la sociedad quedó a la espera de una nueva oportunidad.

Capítulo VII

Epílogo

Nuevo siglo, viejos ritmos

Puede decirse que la primera década del siglo XXI comenzó en Guatemala con paso incierto. El ritmo de crecimiento de la economía se redujo en 2000 por segundo año consecutivo, de manera que la tasa fue de 3.3 por ciento, ligeramente inferior a la del año anterior. La desaceleración obedeció al deterioro de los términos de intercambio y a la caída de la inversión fija (tanto del sector público por haberse operado un ajuste fiscal, como del privado por restricciones en la obtención de crédito y las altas tasas de interés). El déficit fiscal fue de 1.9 por ciento del PIB, sensiblemente más bajo que el del año anterior cuando alcanzó un valor de 3,804 millones de quetzales, equivalentes a 2.8 por ciento del PIB.¹ En 2000 tuvieron lugar las negociaciones del Pacto Fiscal que al final defraudaron a la sociedad, salvo a quienes pudieron arreglárselas de la mejor manera posible.

La desaceleración de la economía continuó por tres años más. En 2004, la instalación de un Gobierno con holgada representación del sector empresarial despertó expectativas favorables y, en efecto, se logró un crecimiento de 2.7 por ciento por primera vez en cuatro años. La reanimación obedeció sobre todo al impulso que le proporcionó la demanda externa, cuya tasa de expansión fue del 6.6 por ciento. Las remesas familiares también tuvieron un incremento notable, hasta alcanzar casi el 10 por ciento del PIB. También aumentó el ingreso por turismo.

¹ Véase Anexo.

No obstante, los términos de intercambio se deterioraron debido al fuerte incremento de los precios del petróleo y de algunas materias primas.

El nuevo Gobierno encontró una difícil situación fiscal debido a la reducción de los ingresos derivada de los sucesivos recursos de inconstitucionalidad presentados por el sector privado en años anteriores con el propósito de lograr la anulación de algunos impuestos. Para hacer frente a la crisis fiscal, el Gobierno decidió realizar una considerable reducción del gasto público en el primer semestre de 2004. Por tal razón, el déficit fiscal bajó al nivel de 1 por ciento, pero la reducción de los gastos de capital fue mayor que la del gasto corriente. Eso siempre significa perjudicar el potencial de crecimiento futuro.

Al momento de escribir estas líneas se hacían pronósticos de nuevos incrementos, pero también se evidenciaba preocupación por reducir el déficit comercial externo, cuya tendencia a crecer da origen a una inconveniente dependencia del ingreso de capitales de corto plazo, cuya volatilidad ha causado graves daños en otros países latinoamericanos y también en los exitosos países del sureste de Asia.

Bajo este panorama, el Epílogo se concentrará en el señalamiento de cuatro hechos de gran trascendencia para Guatemala, tanto en el presente como en el futuro.

La Unión Aduanera Centroamericana

Un hecho de la mayor importancia es la constitución de una unión aduanera centroamericana de diseño muy avanzado. El haber sido región puntera en América Latina por el alcance de sus realizaciones ha sido una característica de la integración

centroamericana. De acuerdo con las normas de la OMC,² Centroamérica llegó a ser una unión aduanera desde mediados de los años sesenta al haber perfeccionado una zona de libre comercio y haber adoptado un Arancel Externo Común en más del 90 por ciento en ambos casos. Posteriormente, este nivel ha sufrido alzas y bajas de mayor o menor magnitud en distintos momentos de la evolución del Mercado Común Centroamericano, particularmente por efecto de la crisis de los años ochenta, pero una y otra vez se ha reconstituido. En 2006 el grado de armonización arancelaria sobrepasa de nuevo el 90 por ciento del universo arancelario. El problema más importante por resolver es el número de partidas arancelarias en que los países individualmente otorgaron preferencias comerciales a terceros países al suscribir con éstos tratados de libre comercio.

La fase actual por la que transcurre la integración centroamericana tiene como punto de partida la trascendental decisión tomada en 1992 por los presidentes de El Salvador y Guatemala; en 1996 se dio inicio a los trabajos para tal finalidad, pero no hubo un esfuerzo sostenido. Por este motivo, los presidentes de ambos países decidieron el 24 de agosto de 1999 reimpulsar el proceso y lo hicieron del conocimiento de la Reunión de Ministros de Integración. Se trata de una forma avanzada de unión aduanera, consistente en la creación de un territorio aduanero común en el cual gocen de libre movilidad las mercancías sin distinción de su origen, lo mismo que los servicios asociados al comercio bilateral. También se establece una administración aduanera común, un mecanismo unificado

² Artículo XXIV del GATT-1994.

de recaudación aduanera, la distribución equitativa de los ingresos correspondientes, una política y una normatividad comercial comunes. La decisión presidencial tuvo en cuenta el alto grado de integración comercial existente entre Guatemala y El Salvador, el cual constituye aproximadamente el 50 por ciento del comercio intrarregional. Atendiendo la solicitud de los Gobiernos de Honduras y Nicaragua, el Consejo de Ministros de Integración Económica aprobó en septiembre de 2000 la adhesión de dichos países al proyecto de unión aduanera. Posteriormente, Costa Rica solicitó y obtuvo su participación en los trabajos de la unión aduanera.

Habiéndose recorrido parte del camino, el Consejo de Ministros de Integración Económica aprobó en junio de 2004 el *Marco General para las Negociaciones de la Unión Aduanera*. De conformidad con este Marco, las instancias del proceso son, en primer lugar, como instancia política superior, la Reunión de Presidentes; la instancia de coordinación la constituyen la Reunión de Ministros que ejecuta las decisiones presidenciales y conduce el proceso; la Reunión de Viceministros que tiene a su cargo la Coordinación general del proceso técnico y la Reunión de Directores sectoriales e intersectoriales que constituye un foro técnico de asesoría y coordina los grupos de trabajo. Los grupos técnicos y comités son 14 en total; tienen el cometido de formular las bases técnicas regionales así como formular posiciones de negociación y propuestas técnicas, entre otras atribuciones. Vienen operando los grupos de normas de origen, de legislación aduanera, de procedimientos aduaneros, de tributos internos y de valor aduanero, entre otros. La SIECA presta la asesoría en su calidad de Secretaría de los órganos superiores del Mercado Común Centroamericano.

El 9 de marzo de 2006 los presidentes aprobaron un nuevo Plan de Acción según el cual en este año deben quedar concluidos y aprobados los instrumentos básicos siguientes: Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Técnica, Código Aduanero Uniforme Centroamericano³ (que incluye un Régimen de Tránsito); Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios; Convenio para la Creación de la Unión Aduanera Centroamericana y, finalmente, la Interconexión Electrónica de las administraciones aduaneras y tributarias.

En el período de transición en que se encuentra el proceso, en 2006, se ha conseguido ya establecer las llamadas Aduanas Periféricas, que funcionan en las fronteras de acceso al territorio centroamericano, así como las Aduanas Integradas que operan en las fronteras entre los países miembro. Los directores de aduanas aprobaron el Manual Único de Procedimientos Aduaneros, aplicado al momento de escribir estas líneas por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Al concluir los trabajos para el establecimiento de la nueva Unión Aduanera Centroamericana, el istmo será la primera región en el Hemisferio Occidental que haya alcanzado este nivel de profundización de la integración económica regional.

La expectativa de un acuerdo comercial con la Unión Europea

Con la Unión Europea, los países centroamericanos y Panamá tienen hasta el presente una larga tradición de relaciones de nivel ministerial en el marco de las llamadas Reuniones San

³ Ya se contaba con un Código Aduanero Uniforme vigente desde 2001.

José, la primera de las cuales tuvo lugar en San José, Costa Rica, los días 28 y 29 de septiembre de 1984. Su institucionalización se concretó en la Reunión San José II celebrada en Luxemburgo el 11 y 12 de noviembre de 1985.

A partir de 1996 las relaciones entre ambas partes se realizan sobre la base de los acuerdos logrados en San José XII, en Florencia, Italia, el 21 de marzo de ese mismo año. En esta ocasión se definieron tres ejes prioritarios de la cooperación: la consolidación del Estado de Derecho, el apoyo a las políticas sociales y el apoyo a la integración regional y su inserción en la economía internacional. La cooperación comercial se realiza en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea para los países en desarrollo, el cual data de los años sesenta.

En la XII Reunión de la Comisión Mixta Centroamérica-Unión Europea que tuvo lugar el 19 de enero de 2005 se dio un paso sumamente importante, ya que se inició la fase de valoración conjunta del proceso de integración económica centroamericana, de cuyos resultados dependerá que se llegue a la decisión de negociar un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

El 13 de mayo de 2006 se celebró en Viena, Austria, la II Cumbre Unión Europea-Centroamérica, en la cual se aprobó un *Comunicado Conjunto* cuyas principales decisiones relacionadas con la integración se resumen en los párrafos siguientes:

- Ambas partes reconocieron que el diálogo biregional ha desempeñado un papel central en la consolidación de la

paz y la democracia en Centroamérica, en el desarrollo económico y social y en el proceso de integración de la región.

- Se manifestó satisfacción por el buen resultado del ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, por lo cual quedó establecido lo siguiente: *“(...) celebramos la decisión tomada por la Unión Europea y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio”*.
- Panamá participará en el proceso, para lo cual se requiere por parte de ese país y de Centroamérica la decisión formal de incorporación de Panamá al proceso de integración económica de Centroamérica.
- Se destacaron los ámbitos fundamentales que trata el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003, el cual ya ha sido ratificado por varios Estados que reiteraron la importancia de que el Acuerdo empiece a aplicarse con prontitud.
- Se reafirmó que el respeto de la democracia, del Estado de Derecho y del pleno disfrute de los Derechos Humanos por todas las personas, incluidos los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, así como la protección de los defensores de los derechos humanos y la eliminación de la impunidad, son condiciones básicas para progresar en estos ámbitos.

- Se reiteró la importancia de potenciar la cooperación entre las dos regiones para lograr niveles más elevados de cohesión social, *lo que incluye el buen gobierno*, así como una *integración regional más profunda de Centroamérica*. En este contexto, tiene suma importancia la declaración conjunta de la Unión Europea titulada *El consenso europeo sobre el desarrollo*, el cual hace de la erradicación de la pobreza el núcleo de la cooperación de la Unión Europea para el desarrollo.
- Ambas partes reiteraron la importancia de la implicación de la sociedad civil en el proceso de integración regional.

El sueño de algunos, ya alcanzado: la integración con Estados Unidos

Al igual que en todos los Gobiernos latinoamericanos, en los centroamericanos se despertó la idea de integrarse con Estados Unidos a raíz de la *Iniciativa para las Américas* lanzada por el presidente George Bush el 27 de junio de 1990. En ella, se proponía dar “comienzo a un proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el hemisferio (...)”. Después de esa declaración comenzaron a oírse voces (entre las cuales el presidente Menem se situó a la cabeza) que se consideraban “candidatas” a firmar un acuerdo comercial con Estados Unidos. Chile lanzó también su candidatura.

Después vino la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por parte de Canadá, Estados Unidos y México, el cual confirmó la posibilidad de la integración de países abismalmente desiguales (la economía de México representaba sólo el 4 por ciento del PIB de Estados Unidos). La entrada en

vigor del NAFTA puso a Guatemala y a los demás países centroamericanos frente a un desafío muy importante, que era perder las significativas ventajas que en el mercado de Estados Unidos tenían Centroamérica y el Caribe sobre México, en virtud de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (1984) y de su ampliación al renovarse en 1990.

Los Gobiernos centroamericanos abrigaron justificada preocupación por lo anterior y solicitaron a Estados Unidos que, por un período determinado, mientras se encontraba otra solución, les concediera un tratamiento de *paridad* con México, ahora miembro del NAFTA. No se consiguió nada al respecto, a pesar de que el planteamiento de los Gobiernos coincidió con el de varios diputados al Congreso de Estados Unidos que estaban interesados en la *paridad* ya que a diversas empresas norteamericanas les iba muy bien al amparo de la CBI. Estos representantes presentaron varias propuestas sobre la *paridad* (cada uno con diferencias de plazos, cobertura, y otras), pero ninguna prosperó; ni siquiera fueron objeto de discusión.

Con la llegada a la Casa Blanca del presidente George W. Bush, la política estadounidense de integración cambió de estilo. El Representante Comercial de Estados Unidos dio a conocer al Congreso la estrategia de negociación que seguiría el Gobierno, que en esencia consistía en negociar bilateralmente con muy diferentes países, no necesariamente en razón de su importancia específica para Estados Unidos, sino persiguiendo en cada caso la inclusión de nuevas cláusulas que concretaran objetivos de la política comercial norteamericana que no se había conseguido en negociaciones anteriores. En otras palabras, la estrategia perseguía —o mejor dicho, *persigue*—, que cada

convenio logre ascender un peldaño más de la escalera de concreción de objetivos de la política comercial norteamericana, peldaño que todavía no ha conseguido aprobarse en la OMC.

De inmediato, lo principal para la Casa Blanca fue continuar las negociaciones iniciadas en 1994 por la administración Clinton con Canadá, América Latina y el Caribe para suscribir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con la meta de llegar al libre comercio hemisférico en 2005. Los países centroamericanos participaron en esas negociaciones, visiblemente centradas en los polos constituidos por el MERCOSUR y Estados Unidos.

Cuando las negociaciones entraron en su etapa final y Estados Unidos percibió la posibilidad de no llegar a suscribir el ALCA, como en efecto ocurrió, negoció un tratado de libre comercio con Chile, en el cual se avanzó de manera importante en varios aspectos que no estaban contemplados en el NAFTA. Muy poco después de suscrito ese tratado, el presidente George W. Bush anunció el propósito de negociar un acuerdo de libre comercio con Centroamérica, el cual se concluyó en el curso de un año. La normatividad del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), al cual se sumó la República Dominicana, tiene mucha semejanza con la del suscrito con Chile. Por consiguiente, el CAFTA es lo que usualmente se conoce como *NAFTA Plus* y *OMC Plus*, con lo que se quiere indicar que en ambos tratados Estados Unidos incluyó cláusulas que van más allá de las normas del NAFTA y más allá de los acuerdos multilaterales suscritos en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En la negociación con los Gobiernos centroamericanos, Estados Unidos tuvo un arma poderosa para convencerlos a aceptar sus propuestas —si es que convencimiento les hubiera faltado. Dicha arma fue que los beneficios otorgados por las leyes mediante las cuales se puso en vigor la Iniciativa para la Cuenca del Caribe vencían en 2008. Estados Unidos tuvo buen cuidado de anunciar a sus colegas centroamericanos que no estaba en disposición de renovarlos. En otras palabras, aceptar el CAFTA significaba darle permanencia a los beneficios de que ya se gozaba por la CBI. Si el CAFTA no se aceptaba, el país que así lo hiciera tenía que contar con una estrategia económica que le permitiera prescindir de esos beneficios. La abrumadora mayoría de concesiones que otorgó Estados Unidos a Centroamérica en el CAFTA son aquellas que ya se gozaban en el marco de la CBI.

La negociación del CAFTA puso de manifiesto la diferencia en cuanto a la capacidad de negociación que tienen los países centroamericanos. Costa Rica confirmó una vez más que la política de desarrollar y dar estabilidad a sus equipos técnicos le ha conferido la mayor capacidad de negociación en la región. El Salvador también ha llegado a tener mejores equipos técnicos que en el pasado, aunque su participación en la negociación tuvo una característica que lo diferenciaba de los demás países: al negociar con Estados Unidos se tuvo puesta la mirada en la necesidad de garantizar que no regrese de aquel país ni un solo salvadoreño porque en esa proporción disminuirían las remesas familiares que viene utilizando en su modelo económico propio. Por consenso general, la peor delegación fue la de Guatemala. La Ministra que encabezó la delegación lo

hizo tan mal que algunos se inclinan a pensar que se hubiera podido obtener mejores resultados si la delegación guatemalteca hubiera estado acéfala.

Aunque el CAFTA es un tratado único, en realidad está conformado por una colección de seis tratados bilaterales, ya que cada país centroamericano, además de Panamá, le otorgó a Estados Unidos y aceptó de éste lo que cada cual consideró mejor a su leal saber y entender. Esto no fue nada nuevo, pues de la misma manera han negociado los Gobiernos centroamericanos con Chile, México y la República Dominicana; es decir, asisten con la apariencia de conjunto regional pero negocian bilateralmente las concesiones que cada uno quiere otorgar. Por consiguiente, en la práctica los Gobiernos han evidenciado que en las negociaciones comerciales no saben si el Mercado Común les sirve o les estorba.

¿Qué esperar ahora?, ¿acaso la consumación del sueño acariciado? ¿O un sueño con sobresaltos y frustraciones? Esta obra no es el lugar para hacer comentarios sobre el particular. No hay historia del futuro.

¿Qué hacer con la agricultura? ¿Sustitución o nuevo modelo?

Pese a que la agricultura ha reducido en el largo plazo su participación en la economía, aún sigue teniendo un papel económico predominante, ya que a principios del tercer milenio constituye la quinta parte del PIB y genera mucho más empleo remunerado que ningún otro sector. Cabe preguntarse, entonces, ¿qué le ha pasado? En lo que sigue se harán algunas

consideraciones puntuales que permitan responder esta interrogante y describir su evolución en las últimas décadas.

Según el Banco Mundial⁴ el modelo de desarrollo agrícola de Guatemala que se aplicó con anterioridad a 1980 se ha agotado. La tasa de crecimiento agrícola de 5.1 por ciento del período 1965-1980 se contaba entre las cinco más altas en el mundo, pero este desempeño extraordinario fue debido a la afortunada combinación de varios acontecimientos históricos. En primer lugar, la apertura de la frontera agrícola, la mayor parte en la costa sur y en el departamento de Petén. En segundo lugar, los precios al alza que en el mercado mundial alcanzaron algunas de las exportaciones tradicionales; en tercer lugar, una situación política estable. La conjugación de estas tres condiciones llegó a su fin dramáticamente a partir de la década de 1980. Con la excepción del banano, los precios mundiales se redujeron en la década de 1980 y principios de los años 1990; la expansión de la frontera agrícola finalizó en los años 80 como resultado de la desaparición de la cobertura forestal en un 40 por ciento en la costa sur y un porcentaje menor pero significativo en el Petén, que además tiene suelos poco profundos, no adecuados a la agricultura. Adicionalmente, marcó un límite a la expansión de la frontera agrícola la agravación de las condiciones de pobreza rural que el prolongado conflicto armado intensificó, sobre todo por la barbarie con que fue conducido.

Como consecuencia, el crecimiento agrícola se estancó en un promedio de 0.4 por ciento anual en la década de 1980, fue

⁴ World Bank. (1996). Guatemala, building peace with rapid and equitable growth. Washington.

negativo en términos *per cápita*. Asimismo, su recuperación en la década de 1990 ha tenido una tasa de crecimiento promedio de 2.7 por ciento, ligeramente abajo del crecimiento de la población.

A ello puede agregarse que, en términos de productor y especialización productiva, la agricultura tiene dos sectores que coexisten desde hace siglos: la agricultura de las grandes fincas aporta las cosechas destinadas a la exportación y, por tanto, a la obtención de ingreso externo, mientras un sector tradicional de fincas pequeñas y micro fincas se ha especializado en la producción de granos básicos para el consumo interno. La productividad de estas fincas es muy baja debido a lo rudimentario de los medios de producción de que disponen y, además, porque a partir de esto último, las tierras se han venido empobreciendo. Con medios modernos de producción y acceso a las fuentes de crédito y asistencia técnica, esas mismas fincas pequeñas pueden ser altamente productivas, pero por siglos han sido los parias de las instituciones políticas y económicas de Guatemala.

Unos cuantos años de importaciones de productos agrícolas norteamericanos subsidiados bastarían para arrasar al sector de fincas pequeñas, en el cual se asienta la mayor parte de población indígena y rural. Según se argumenta, los aranceles para la agricultura, incluida la pequeña, serán eliminados hasta dentro de 15 ó 20 años, pero no se comenta que la altura real — no la nominal— de esa protección puede ser fácilmente sobrepasada por importaciones fuertemente subsidiadas, como ha sucedido en México, país en donde la eliminación de los aranceles para la agricultura quedó reservada en el NAFTA para un largo plazo. Pero el campo está destrozado.

La productividad de las fincas grandes es más alta y, en algunos casos, muy alta. Sin embargo, como lo señala el Banco Mundial, la supuesta asociación positiva entre grandes propiedades y alta productividad no se sustenta en evidencias empíricas. El cultivo de pastos, que es el uso número uno que se le da a las fincas de la costa sur, da empleo a insignificantes montos de mano de obra y genera el más bajo ingreso por manzana en la región. Desde 1950 el crecimiento de la productividad nacional del maíz, trigo, arroz y de algunas exportaciones agrícolas no tradicionales como los vegetales (que tienden a estar asociadas con fincas medianas y pequeñas), ha excedido la productividad del café y el azúcar, principalmente producidos en grandes fincas. Un número considerable de exportaciones no tradicionales de fincas pequeñas y medianas tiene altos rendimientos, lo que conlleva una ganancia neta significativa en el producto, el empleo y el ingreso por persona.

En cambio, solamente una tercera parte de las fincas de la costa sur está dedicada a la producción de exportación. En ellas, los pastos y el maíz ocupan el 56 por ciento de la tierra; además, la producción se destina en su mayor parte al mercado interno. Asimismo, las exportaciones de carne y algodón, principalmente producidos en la costa sur, declinaron tanto en volumen como en valor desde fines de los años setenta, como se ha visto en capítulos anteriores. La demanda anual de mano de obra proveniente del altiplano occidental para la agricultura de exportación se ha reducido debido a la casi total desaparición de la producción algodonera. El contrapeso a lo anterior lo viene originando el crecimiento sostenido de la producción de exportación no tradicional, pues ésta ha dado lugar a una

significativa migración de mano de obra hacia el altiplano occidental.

En vista de ello, y tomando en cuenta que en años recientes la participación de los servicios ha venido en aumento, ha habido algunas opiniones sobre el agotamiento de la agricultura y su sustitución por una economía que descansa en los servicios. Si analizamos esta situación someramente, descubriríamos que dicha sustitución descansaría sobre todo en la maquila y las zonas francas. Conviene, entonces, describir los cambios sectoriales en la composición del PIB guatemalteco. Con base en datos del Banco de Guatemala, Carlos Martínez apunta la siguiente evolución de dichos cambios a partir de los años cincuenta (cifras redondeadas):⁵

- En 1950, el sector productor de bienes aportó al PIB el 49 por ciento; el sector servicios aportó el 51. La agricultura, por su parte, que es parte del sector de bienes, aportó un 33 por ciento.
- En 1970, el porcentaje de participación en el PIB fue el siguiente: sector de bienes el 46 por ciento, servicios el 54 y la agricultura el 27.
- En 2000, el porcentaje de participación en el PIB fue el siguiente: bienes el 46 por ciento, servicios el 54 y la agricultura el 26 por ciento.
- En 2004, el porcentaje de participación en el PIB fue el siguiente: bienes el 43, servicios el 57 y la agricultura el 23.

⁵ Agradecemos al economista Carlos Martínez que nos haya permitido consultar sus Notas económicas, aún inéditas.

Estos datos muestran que el sector de bienes disminuyó en importancia, al igual que la agricultura; asimismo, parecen corroborar el criterio de que los motores del crecimiento económico se han ido desplazando lentamente desde el sector de bienes hacia el sector de servicios.

Por su parte, Fuentes Knight hace notar que los sectores productivos estimulados entre 1991 y 1998 por los ingresos de capital y las políticas que los acompañaron *no se convirtieron en ejes de un crecimiento alto y sostenido*, en oposición a la argumentación que acompañó a las decisiones de apertura externa acelerada. Por el contrario, las tasas elevadas de interés y los ingresos de capital favorecieron a los sectores no transables (es decir, los que no exportan, como el comercio, los servicios, el sector financiero y la construcción o el transporte) y no favorecieron a los sectores transables (sobre todo la producción para exportación). Fuentes concluye: “Lo anterior reflejó el menor aporte de la agricultura y de la industria tradicional al crecimiento del PIB urante los noventa.”⁶ Esto puede verse en el cuadro de la página siguiente:

¿Indica lo anterior que los motores de la economía son ahora o pueden llegar a ser los servicios y que la agricultura no debe ser, como lo ha sido, el centro de la atención del Estado? Con base en la historia, que es nuestra materia, y apoyados adicionalmente por la teoría económica, podemos indicar que la respuesta es negativa. No mencionaremos el caso de los países desarrollados, en donde los servicios han cobrado una importancia considerable, ya que la explicación de lo que allí pasa no tiene nada que ver con nuestro país.

⁶ Óp. cit., p. 619.

Cuadro VII-1: Evolución de la estructura del PIB, 1986, 1991 y 1998			
Sectores	1986	1991	1998
Total del PIB	100.0	100.0	100.0
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.6	25.7	23.4
Explotación de minas y canteras	0.3	0.3	0.6
Industria manufacturera	15.9	14.9	13.6
Construcción	1.7	1.9	2.4
Electricidad y agua	2.1	2.5	3.4
Trasporte, almacenamiento y comunicaciones	7.2	8.1	9.0
Comercio al por mayor y menor	24.9	24.2	24.7
Banca, seguros y bienes inmuebles	3.8	4.2	5.2
Propiedad de vivienda	5.4	5.0	4.6
Administración pública y defensa	6.8	7.1	7.4
Servicios privados	6.3	6.0	5.7
FUENTE: Banco de Guatemala.			

Guatemala depende y ha dependido siempre en muy alto grado de la obtención de ingresos procedentes del resto del mundo. Es indiscutible la evidencia estadística sobre la importancia mayor que han cobrado los servicios en los últimos años. Sin embargo, el ingreso externo lo ha generado la agricultura, en primer lugar, además de la exportación de bienes industriales, el ingreso de capitales (de inversión extranjera y de corto plazo), las donaciones, las remesas familiares, el ingreso por exportación de maquila y, tratándose de Guatemala, no puede omitirse el narcotráfico. *Sin esos ingresos, los servicios de electricidad y de agua, el transporte o la construcción, no tendrían forma de crecer.*

En segundo lugar, el aumento de la importancia relativa de los servicios es en alguna medida correlativo de la reducción que se observa en el sector industrial. Esto sucede debido a que la

apertura acelerada sin ningún género de medidas cautelares sobre la capacidad instalada nacional a fin de que ésta se transforme, ha implicado la quiebra o el cierre de empresas industriales y, consecuentemente, el crecimiento del comercio importador.

En conclusión, a la vista de las observaciones del Banco Mundial sobre el agotamiento del modelo que funcionó bien hasta antes de los años ochenta, es obligado contar con *un nuevo modelo de desarrollo de la agricultura* que consista, por un lado, en abandonar los sectores o los productos cuyo dinamismo está exhausto y, por el otro, en estimular el cambio productivo. También es necesario que se afirmen aquellos productos que han demostrado tener ventajas competitivas internacionales en nichos de mercado específicos (lo que incluye ciertos tipos de café y el azúcar, como quedó indicado en la última parte del Capítulo IV).

La cuestión agraria cincuenta años después

Cincuenta años después de la frustrada reforma agraria del Gobierno de Árbenz, la cuestión agraria parece ser un retrato retocado. En lo fundamental es el mismo: persiste la concentración de la tierra en un número relativamente poco numeroso de empresas agrícolas; en el extremo opuesto, aún tenemos una enorme cantidad de explotaciones minúsculas que en total suman la menor proporción de tierra en fincas. El “retoque” producido, que hace que en el retrato resalten ahora nuevas características, es que en 1950 existía un número muy pequeño de fincas que tenían decenas de miles de hectáreas de tierra ociosa, mientras que ahora ya no es así. Las fincas grandes y muy grandes se han subdividido y ahora ya no existe el

margen de ociosidad de aquellos lejanos tiempos. En otras palabras, las fincas muy grandes se subdividieron pero además ahora se encuentran cultivadas, podría decirse que básicamente en toda su extensión. Asimismo, los sistemas de explotación de la tierra son, en muchos casos, modernos, como ocurre en las fincas azucareras, por ejemplo. En particular, este proceso se ha operado en la costa sur, en los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez y Retalhuleu.

Por estos motivos, una reforma agraria como la que empezó a realizar el gobierno de Árbenz es ahora imposible. Tómese en cuenta que aquella reforma tenía como base de sustentación que dos terceras parte de la tierra en fincas estuvieran ociosas. *Ese fondo de tierras es el que era afectable por la ley.* Nunca se pensó en una reforma agraria como la que Estados Unidos impulsó en El Salvador, ni mucho menos como la que Estados Unidos, cuando ocupaba militarmente Corea después de la Segunda Guerra Mundial, realizó en ese país en el que no quedó terrateniente con cabeza. Toda la tierra se distribuyó. Así fue en Taiwán, en Japón y en China.

Pero subsiste el problema agrario. De acuerdo con el Censo de 1979, unas 509 mil fincas pequeñas y micro fincas (que representan el 96 por ciento del total de fincas y el 29 por ciento de la tierra en fincas), tienen un tamaño medio de 3.3 manzanas, es decir, 2.2 hectáreas, tradicionalmente, en su mayoría, tierras de mala calidad y trabajadas con herramientas rudimentarias. Por el contrario, 22,800 fincas de tamaño mediano y grande poseen el 72 por ciento de la tierra en fincas con un tamaño medio de 188 manzanas, es decir, 128 ha, casi en su totalidad tierras de alta calidad. En éstas se da ocupación a unas 572 mil personas. El Banco Mundial estima que hay unas 309 mil

personas que no poseen tierra de su propiedad y no tienen trabajadores permanentes.

La situación puede apreciarse de igual manera con base en otra fuente. Una encuesta realizada por el CACIF encontró que entre 1979 y 1992 se había operado una significativa subdivisión de grandes propiedades mayores de 700 manzanas (476 ha) en fincas de tamaño mediano y pequeño.⁷ Las fincas grandes disminuyeron de 50 a 33 por ciento del total de la tierra. En el mismo período, el número de fincas pequeñas y micro fincas se duplicó de 37,981 a 74,017 fincas, lo que representa el 98 por ciento del total. Eso condujo a una reducción del tamaño promedio de esas unidades de siete manzanas (4.8 ha) a cinco y media manzanas (3.7 ha).⁸

Una tercera indicación se obtiene al utilizar el Censo Agropecuario más reciente, realizado en 2003, del cual se desprende que no sólo se mantiene sino se agrava un poco más la polarización de los estratos de fincas de menos de una manzana y de las que tienen entre 1 y 10 manzanas. Ambos estratos sumaban en el censo de 1979 el 88 por ciento de las fincas, con sólo el 17 por ciento de la tierra en fincas; sin embargo, tan solo 25 años después, en el año 2003, los dos estratos indicados reunían el 92 por ciento de las fincas pero sólo con 22 por ciento de la tierra disponible.⁹

⁷ En el lenguaje habitual en Guatemala, que sigue usando los términos manzana y caballería, 700 manzanas son equivalentes a 10.9 caballerías.

⁸ CACIF, encuesta citada en World Bank, Guatemala, Building Peace with Rapid and Equitable Growth, Washington, 1996.

⁹ PNUD, óp. cit., p. 134. Ver el cuadro 6.5 en esa misma página, con más detalles.

Alfredo Guerra-Borges

El Banco Mundial afirma con franqueza: la tenencia de la tierra en Guatemala es un caso típico de fracaso del mercado. Con entidades creadas para resolver el problema parcialmente y con escasas capacidades, como las que han tenido todas las formas institucionales creadas para tratar el problema agrario, la espera de soluciones se eterniza. El Estado y los propios empresarios, junto al resto de la sociedad civil, deben buscar formas eficientes de abrir un escape al sobrecalentamiento de la demanda de tierra. No parece posible esperar que las fuerzas armadas quieran prestarles de nuevo el costoso servicio de enmudecer a los que viven de la tierra y carecen de ella. Su número no se cuenta entre las varias declinaciones del fin de siglo. Todo lo contrario.

Anexo

Cuadro A1

Gobierno central: deuda calificada por tipo de tenedor. (Millones de quetzales)

Año	Total	Banco de Guatemala	Sistema bancario	Entidades oficiales	No residentes	Sector privado
1974	242.8	123.2	63.8	30.3	0.0	25.5
1975	296.7	100.6	100.2	34.1	0.0	34.8
1976	404.5	204.2	101.7	38.1	0.0	60.5
1977	510.6	255.7	96.8	46.6	0.0	111.5
1978	510.2	267.1	77.1	79.2	0.0	86.8
1979	472.0	249.5	47.4	105.3	0.0	69.8
1980	720.6	442.0	66.0	152.6	0.0	60.0
1981	1184.0	842.2	82.4	203.0	0.0	56.4
1982	1624.2	1347.6	123.6	90.2	0.0	62.8
1983	1875.3	1611.3	59.7	128.0	0.0	76.3
1984	2042.7	1785.8	51.4	138.4	0.0	67.1
1985	2285.6	1926.9	157.6	145.6	0.0	55.5
1986	2402.2	1524.1	328.2	464.3	0.0	85.6
1987	2576.2	1434.1	248.2	730.7	0.0	163.2
1988	2825.0	1565.3	115.6	882.1	0.0	262.0
1989	3111.7	1605.5	161.1	963.7	0.0	380.4
1990	3492.2	1532.0	238.0	1251.5	0.0	470.7
1991	3698.7	3069.5	348.4	167.4	0.0	113.4
1992	3897.2	2823.7	426.1	228.2	0.0	419.2
1993	4448.9	2324.9	367.6	397.1	0.0	1369.3
1994	4854.7	1808.3	1259.9	526.5	0.0	1250.0
1995	5220.8	1355.5	577.4	792.5	735.6	1759.8
1996	5749.2	782.0	1123.7	510.7	696.8	2676.0
1997	5854.9	78.4	207.17	842.5	1228.6	1643.7
1998	6259.8	0.0	2008.6	1779.5	1698.7	773.0
1999	7807.2	0.0	2284.4	1820.9	2882.8	819.1
2000	8629.6	0.0	822.0	2580.5	3570.8	1656.3
2001	9281.5	0.0	2445.6	2561.3	2461.1	1813.5
2002	8150.5	0.0	1468.8	2770.3	1628.0	2283.4
2003	11036.7	0.0	1992.9	3662.4	1358.1	4023.3
2004	12840.8	0.0	2767.1	3826.9	708.5	5538.3

Fuente: Ugarte, 2005. Con base en información del Banco de Guatemala.

Cuadro A2
Finanzas públicas de Guatemala 1960-1969 (millones de quetzales).

Año	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Déficit (-) o superávit	1.6	-5.7	-0.4	-12	-10.1	-5.9	-16.3	-23.5	-78	-13.5
Ingreso	94.9	98.3	93.4	95.3	105.8	122.6	122.5	126.5	138.5	151.9
Gasto	93.3	104	93.8	107.3	115.9	128.5	138.8	150	146.4	166.4
Financiamiento (según moneda)										
Ob. neta de prést.: en quetzales.	-7.8	7.9	1.5	12.9	6	11.8	11.4	-4.1	-2.7	1.8
Ob. neta de prést.: en moneda extr.	9.3	-1.4	-1.7	10.9	3.2	4.6	-2.4	17.8	12.2	13.8

Cuadro A3

Finanzas públicas de Guatemala 1970-1979 (millones de quetzales).

Año	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Déficit (-) o superávit	-13.1	-30.1	-44.9	-37.2	-45.8	-6.7	-96.6	-40.6	6.6	-167.5
Ingreso	166.2	173.4	186.6	214.7	282.1	351.3	428	603	734.9	682.2
Gasto	179.3	203.5	231.5	251.9	327.9	358	524.6	643.6	728.3	849.7
Financiamiento (según moneda)										
Ob. neta de prést.: en quetzales.	-6.4	28.1	20.3	19.6	48.8	24.6	125.6	95.1	21.1	-37.1
Ob. neta de prést.: en moneda extr.	24.4	7.4	31.5	21.4	18.7	12.9	16.7	33	94.5	99.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Estadísticas Financieras Internacionales*. Varios años.

Cuadro A5

Finanzas públicas Guatemala 1990-1999 (millones de quetzales)

Año	1990	1991	1992	1993	1994 I/	1995	1996	1997	1998	1999
Deficit (o superávit)	-406.2	242.5	407	-1064.5	-938.7	-238.4	-268	-2244.3	-2708.9	-3804.2
Ingreso	2777.6	4801.1	5575	5645.8	5786.6	7266.8	8658.1	9785.4	12808.2	14823.9
Gasto	3183.8	4558.6	5168	6710.3	6725.3	7485.2	8926.1	12029.7	15517.1	18728.1
Financiamiento (égulo moneda)										
Crédito de préstamos quetzales	346	369.3	80.9	551.7	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Crédito de préstamos moneda extr.	126.5	-217	-11.2	-84.9	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Financiamiento por rest. b. préstamos b. b.										
Financiamiento interno	n.a	n.a	n.a	n.a	-187.5	483	-54.7	92.9	1306.7	1541.9
Financiamiento externo	n.a	n.a	n.a	n.a	1126.2	-214.6	322.7	2151.4	4402.2	2262.3
Deuda interna	n.a	n.a	n.a	n.a	4854.7	4855.2	5096	5862.2	6259.8	7807.1
Deuda externa	n.a	n.a	n.a	n.a	887.8	1203.5	1308.2	1491.3	1633.8	2034.4
1/ A partir de 1994 el FMI desaparece el rubro de "Financiamiento según moneda" y coloca en su lugar el "Financiamiento por restablecimiento".										
Fuente: Fondo Monetario Internacional, <i>Estadísticas Financieras Internacionales</i> , varios años.										

Finanzas públicas del Gobierno de Guatemala, 1960-2005 (cont.)							
Cuadro A6							
Finanzas públicas Guatemala 2000-2005 (millones de quetzales).							
Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Déficit (-) o superávit	-2709.8	-3105	-1351.8	-3540.2	-2386.1	n.a.	
Ingreso	16399	18222.1	20881.3	22090	22647.4	n.a.	
Gasto	19108.8	21327.1	22233.1	25630.2	25033.5	n.a.	
Financiamiento (por resid. prestamista).							
Financiamiento interno.	2058.4	-129.2	156.4	1199.3	-1050.2	n.a.	
Financiamiento externo.	651.4	3234.2	1195.4	2340.9	3436.3	n.a.	
Deuda interna.	8629.7	9281.1	8169.9	11192.5	12840.8	n.a.	
Deuda externa.	2058	2350.1	2956.4	3385.8	3841.6	n.a.	
Fuente: Fondo Monetario Internacional. Estadísticas Financieras Internacionales. Varios años.							

Resúmenes de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria 1989-2004

Resumen sobre política fiscal, 1989-2004

1989

La política fiscal no consiguió controlar el desequilibrio de las finanzas públicas, por lo que el déficit aumentó, repercutiendo de modo perceptible en la gestión monetaria y financiera, que se vio afectada además por la crisis cambiaria.

El desequilibrio de las cuentas fiscales aumentó; el déficit del sector público ascendió a 3,2 por ciento del PIB. Este resultado se debió en parte al debilitamiento de la recaudación tributaria y el aumento del gasto corriente encima de lo programado, al tiempo que se contraía la inversión real. En materia de financiamiento, la reducción del crédito externo obligó a recurrir a fuentes internas, con lo que aumentaron, en forma considerable, la deuda en bonos y el crédito bancario del Gobierno.

La recaudación tributaria cayó debido a la disminución de los ingresos del ISR, a la política de desgravación de las exportaciones y al agotamiento de los efectos de la reforma tributaria de 1987; también se observó un aumento en la evasión fiscal, que afectó a varios tributos. La mejoría de las utilidades de algunas empresas públicas permitió un aumento importante de los ingresos no tributarios.

La elevación del tipo de cambio repercutió desfavorablemente en el pago de intereses externos, elevándolos en 18 por ciento.

Durante los primeros ocho meses, el desequilibrio fiscal se incrementó debido principalmente a una contracción real de los ingresos. En los últimos meses, el deterioro financiero del Gobierno central fue importante.

1990

El déficit fiscal, como proporción del PIB, se redujo de 3,8 por ciento en 1989 a 2,3 por ciento en 1990, que era la meta anunciada por el Gobierno (pero en un contexto macroeconómico muy distinto al previsto en el presupuesto de ingresos y egresos para este último año). Dicho descenso se debió a la fuerte concentración real del gasto corriente en todas las partidas, en particular las de remuneraciones y de intereses de la deuda pública externa.

En mayo, el Ministerio de Finanzas Públicas presentó al Congreso un conjunto de leyes cuyo propósito era aumentar la recaudación fiscal en 800 millones de quetzales, lo que permitiría financiar el déficit cuasifiscal. El proyecto incluía reformas para aumentar el precio de algunos servicios públicos y una iniciativa destinada a que los exportadores pagaran 4 por ciento del ingreso bruto sobre sus ventas externas, con posterior acreditación en la declaración del ISR. Finalmente, se proponía un cargo de 4 por ciento sobre la compra de divisas. Esta propuesta encontró gran resistencia entre los grupos empresariales, los partidos políticos de oposición y los frentes sindicales, por lo que fue retirada. El Congreso aprobó sólo las leyes sobre amnistía fiscal y lo relativo al cobro del 2 por ciento

sobre las exportaciones, a cuenta del ISR. Más tarde se aprobó la Ley de supresión de privilegios fiscales, mediante la cual se derogaron los decretos relativos al fomento de las actividades avícolas, de siembra de caucho y de incentivo a la descentralización industrial; también se eliminaron privilegios fiscales, exenciones y exoneraciones que favorecían a otras actividades, excepto en el caso de la industria maquiladora y de las zonas francas.

Los ingresos públicos decrecieron 14 por ciento en términos reales, principalmente debido a la caída de 10 por ciento de los ingresos tributarios efectivos; ello implicó que la carga fiscal descendiera al 7 por ciento, su nivel más bajo en 20 años.

Asimismo, la ampliación de la política para promover las exportaciones, las actividades de exportación indirecta y el cultivo de productos agrícolas no tradicionales, involucró un gasto fiscal considerable.

Hacia fines de año, la crisis de liquidez indujo al Gobierno a solicitar financiamiento del Banco de Guatemala, contraviniendo la política de la autoridad monetaria de no otorgar crédito al Estado, que se había mantenido desde 1989. Aún así, al concluir el año las finanzas públicas enfrentaban una severa crisis de liquidez.

1991

El carácter contractivo de la política fiscal se reflejó en que por primera vez en varios años el saldo de las finanzas del Gobierno central arrojó superávit, equivalente a 0,4 por ciento del PIB.

Al éxito de los esfuerzos tendientes a poner el desequilibrio fiscal bajo control coadyuvaron diversos factores, algunos de

ellos propiamente tributarios (en consecuencia, de carácter permanente) y otros de naturaleza extraordinaria (por lo tanto, transitorios). Por un lado, los ingresos tributarios registraron una expansión de 47 por ciento en términos nominales. Espectacular resultó el incremento (95 por ciento) de la recaudación de los impuestos directos, merced al cual el rendimiento del ISR casi se duplicó. Este resultado obedeció básicamente al cobro retrasado de los tributos en un contexto de desaceleración inflacionaria y de un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La política fiscal ejerció un riguroso control sobre el presupuesto. Así, se usó únicamente una fracción de los recursos para el pago de la deuda externa, reservándose el saldo para cuando culminen las negociaciones con el Banco Mundial y el FMI.

Se colocaron 670 millones de quetzales de bonos de deuda pública entre los guatemaltecos que ganaban más de 36 mil quetzales anuales, obligados a adquirir bonos por un monto equivalente al 2 por ciento de los ingresos brutos devengados en 1990 ó 2 por ciento de sus activos netos declarados.

Hacia fines del año, el Gobierno propuso una reforma fiscal, con aumento de la carga tributaria y ampliación de la base gravable.

La mejora en la recaudación tributaria hizo que ésta se elevara a 7,3 por ciento con relación al PIB.

1992

Se completaron las reformas fiscales planteadas al inicio del período de Gobierno. Se aprobó la nueva Ley del ISR, que fijó

para las empresas individuales una tasa única de 25 por ciento sobre utilidades. Además, se amplió el ámbito de vigencia, a una tasa de 7 por ciento del IVA, con lo cual quedaron muy pocas actividades exentas de ese gravamen. Se modificó la Ley de impuesto al papel sellado y timbres fiscales, a fin de asegurar el mismo tratamiento a las operaciones crediticias del sector financiero. Otro elemento importante de la reforma fiscal fue la eliminación del fondo compensatorio de las importaciones de petróleo, que se había constituido con los diferenciales entre los precios internos y los externos del combustible.

La significación del déficit fiscal se elevó moderadamente, de 0,1 por ciento a 0,5 por ciento del PIB. La cuenta corriente del Gobierno central resultó excudentaria, lo que permitió financiar con recursos propios la inversión gubernamental.

La recaudación tributaria creció 30 por ciento en términos nominales. Ello obedeció en lo sustancial a la mayor percepción de los derechos sobre importaciones y del IVA. En contraste, disminuyeron en términos nominales los recursos obtenidos por impuestos directos. En conjunto, la carga tributaria ascendió al equivalente del 8,3 por ciento del PIB.

Pese a que el déficit se mantuvo en rangos moderados, la gestión de la política fiscal tropezó con limitaciones. El Gobierno siguió contando con crédito del Banco de Guatemala y pudo refinanciar los saldos vencidos en el marco de la política de crédito neto igual a cero que habían diseñado las autoridades monetarias. Hacia fines del período se acordó modificar estas condiciones, a efectos de alcanzar una separación entre el Tesoro del Gobierno y el instituto emisor.

1993

La gestión pública enfrentó una situación difícil desde comienzos del año, a raíz de los desequilibrios provocados por el comportamiento expansivo gestado a fines del ejercicio anterior, que había acrecentado la deuda flotante.

En el transcurso del año los desequilibrios se acentuaron a medida que los ingresos obtenidos resultaron menores que los presupuestados, situación que se agravó con el autogolpe de Estado de Jorge Serrano Elías. De esta forma, el déficit del Gobierno central se elevó a 1,5 por ciento del PIB, mientras el resto del sector público alcanzó un virtual equilibrio financiero.

A pesar de que en 1993 se recogieron los efectos completos de la reforma impositiva puesta en marcha el año anterior, los recursos tributarios descendieron de 8,3 por ciento a 7,8 por ciento del PIB; a su vez, los ingresos no tributarios decayeron más de medio punto porcentual del producto.

La caída de la percepción real de los tributos se originó en los impuestos indirectos, entre ellos la disminución nominal (-4 por ciento) de los gravámenes sobre las importaciones.

1994-1995

El resultado financiero del Gobierno central arrojó un déficit de 1,5 por ciento del PIB. Si bien esa cifra fue similar a la del año anterior, durante 1994 se observó una caída simultánea en la magnitud de los ingresos y gastos del Gobierno como proporción del PIB. De hecho, el rasgo principal de las finanzas públicas consistió en el deterioro de la recaudación tributaria. Así, los ingresos por impuestos directos se redujeron

considerablemente (en más de 25 por ciento en términos nominales), mientras que el incremento de la recaudación de impuestos indirectos no alcanzó a igualarse con el alza de los precios.

Al parecer, la insuficiencia de ingresos tributarios se puede deber a varias causas, entre ellas, los defectos de la administración impositiva, la débil penalización legal del incumplimiento y las numerosas exenciones que contiene la Ley del ISR, al mismo tiempo que no se fiscaliza adecuadamente la recaudación del IVA.

Las dificultades fiscales complicaron la ejecución de la política monetaria.

1995-1996

Los principales objetivos de la política fiscal fueron la reducción del déficit global del sector público, que no debía superar el 1,3 por ciento del PIB; el incremento de los ingresos tributarios y la disminución del crédito neto al Gobierno central.

Un rasgo importante de las finanzas públicas fue el aumento de la recaudación tributaria, de 6,7 por ciento del PIB en 1994, a 7,6 por ciento en 1995, que, combinado con un modesto crecimiento del gasto corriente, redundó en un marcado incremento del ahorro. Gracias a esto, el Gobierno financió parte de los gastos de capital con recursos propios.

La recaudación de impuestos se elevó cerca de un 30 por ciento. Los ingresos procedentes del IVA crecieron un 26 por ciento. Luego de la caída registrada en 1994, los ingresos por

gravámenes directos aumentaron considerablemente; en particular la recaudación del ISR, que subió un 60 por ciento.

Durante 1995 se adoptaron numerosas medidas de administración tributaria. En primer lugar, se restablecieron los pagos trimestrales del ISR. Por otro lado, la Corte de Constitucionalidad ratificó la existencia del delito fiscal, que facilitó la imposición de sanciones a la evasión. Se perfeccionó la administración del IVA y se adoptaron criterios más estrictos para otorgar créditos fiscales.

1996-1997

Las autoridades guatemaltecas se propusieron preparar las condiciones, especialmente en materia fiscal, para definir un nuevo convenio de crédito con el FMI, en reemplazo del “acuerdo sombra”, cuya vigencia había concluido el año anterior.

Pese a las pérdidas cuasifiscales del Banco de Guatemala, la meta de aminorar el déficit del conjunto del sector público al equivalente al 1 por ciento del PIB fue cumplida con holgura.

En virtud del fortalecimiento de los ingresos, en 1996 el déficit del Gobierno central fue de 71 millones de quetzales, (0,1 por ciento del PIB).

Los recursos tributarios se elevaron 24 por ciento en términos nominales, gracias al mayor rendimiento del IVA (44 por ciento) cuya tasa subió de 7 a 10 por ciento y a la introducción de un impuesto de emergencia sobre los ingresos.

El énfasis en el reforzamiento de la administración impositiva dio lugar a la sanción de medidas legislativas dirigidas a mejorar

el control tributario y a endurecer las penalizaciones por incumplimiento.

Para 1997, las autoridades se propusieron mantener la recaudación tributaria, lo que suponía un desafío de envergadura, toda vez que los ingresos por concepto del impuesto de emergencia el año anterior constituyeron pagos a cuenta del ISR y que el programa para este año incluía desgravaciones arancelarias y modificaciones en el IVA, con el objeto de agilizar la devolución de créditos fiscales a los exportadores.

Las autoridades contemplaban la generación de ingresos adicionales vía privatizaciones y concesión de empresas y servicios.

1997-1998

La política fiscal se planteó objetivos de diversa naturaleza durante 1997. Para dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz se hizo un esfuerzo por alcanzar las metas de recaudación tributaria, mientras se procuraba aumentar el gasto y reorientarlo hacia los sectores sociales.

También se planteó la necesidad de tomar medidas complementarias de la política monetaria para controlar la liquidez global. Todo ello exigía el mantenimiento del equilibrio fiscal.

La carga tributaria neta de las devoluciones de crédito fiscal alcanzó un valor aproximado de 8,7 por ciento gracias a que se siguió recaudando el impuesto de solidaridad extraordinario. Los ingresos correspondientes al IVA se incrementaron 22,8

por ciento como consecuencia de la mayor actividad económica y del mayor nivel de las importaciones.

Por otra parte, la legislación tributaria sufrió cambios importantes. En cuanto a las medidas destinadas a reforzar la recaudación, se derogaron diversas exenciones establecidas por la ley. También se introdujeron modificaciones a la Ley del IEMA. Además, se incrementaron los impuestos a las bebidas, a los derivados del petróleo y a los viajes al extranjero. Por último, se introdujeron otras modificaciones tendientes a fortalecer las sanciones por fraude fiscal y a comienzos de 1998 se aprobó la Ley que crea la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Otras medidas podrían impedir el aumento de la recaudación, como el programa de reducción gradual de la tasa máxima del ISR para empresas y personas físicas de 30 a 25 por ciento.

Las enmiendas al IUSI implementadas a finales de 1997 quedaron sin efecto en 1998, año en que también dejó de cobrarse el impuesto de solidaridad.

1998-1999

El PIB creció a una tasa de 4,9 por ciento, superior a la de 4,3 por ciento registrada el año anterior. En este desempeño tuvo especial influencia la adopción de políticas más expansivas en los campos fiscal y monetario.

Las principales metas de política económica contempladas en los Acuerdos de Paz corresponden al ámbito fiscal. Esto explica que los objetivos del Gobierno fuesen el fortalecimiento de la recaudación tributaria y la racionalización del gasto público.

Se registró un alza en la recaudación de impuestos de alrededor del 15 por ciento. Los ingresos provenientes del IVA crecieron 17,2 por ciento aproximadamente debido, en particular, al notable incremento de las importaciones. También los ingresos por concepto de ISR —al cual se incorpora el IEMA— se elevaron 26,3 por ciento.

2000-2001

Culminando un proceso de concertación iniciado un año atrás en el marco de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, se firmó el 25 de mayo de 2000 el Pacto Fiscal, cuyo objeto era realizar una reforma fiscal para elevar los ingresos públicos y garantizar una ejecución eficiente y transparente de las erogaciones. En el Pacto se recomendó que la inversión pública no fuera inferior al 4 por ciento del PIB y se fijaron las metas de reducir el déficit fiscal a 1 por ciento del PIB en 2001-2002, elevar la carga tributaria a 12 por ciento del PIB en 2002 y registrar un presupuesto equilibrado en 2003. Se reconoció que esas metas exigían restringir las exenciones fiscales y reformar el sistema de administración tributaria.

La implementación del Pacto Fiscal ha sido limitada y su ejecución irregular ha dificultado la conformación de un marco de certidumbre adecuado para reactivar la economía y la inversión. De hecho, la política fiscal fluctuó entre mantener un perfil austero para contener la inflación y acomodarse a inercias extraeconómicas opuestas a reducir el gasto corriente y a elevar la carga tributaria.

La carga tributaria superó por primera vez el 10 por ciento del PIB, aunque siguió siendo una de las más bajas de América Latina.

No hubo avances en la reforma tributaria, en particular la tasa del IVA permaneció en 10 por ciento, a pesar de que en el Pacto Fiscal se había acordado elevarla varios puntos. Por consiguiente, el ajuste fiscal descansó en el recorte de gastos y específicamente en los de capital, que se contrajeron 26 por ciento en términos reales, en tanto los gastos corrientes aumentaron 8,5 por ciento y las remuneraciones 14,8 por ciento.

2002-2003

El descenso de la inflación (6,3 por ciento frente a 8,9 por ciento en 2001) y la reducción del déficit fiscal se deben, en buena medida, a la aplicación del programa de estabilización acordado con el FMI y la instrumentación de la reforma tributaria aprobada en 2001.

Durante 2002, el déficit fiscal (sin incluir las pérdidas cuasifiscales) fue equivalente al 1 por ciento del PIB, frente al 1,9 por ciento de 2001. Su reducción se debió a un mayor ahorro del Gobierno, que financió con creces el alza de los gastos de capital lograda merced al aumento de los ingresos (14 por ciento) y la contención del gasto corriente (1,9 por ciento frente a 19,3 por ciento en 2001). La instrumentalización de la reforma fiscal —y en especial el aumento de dos puntos de la alícuota del IVA a 12 por ciento— provocó un incremento de los ingresos tributarios (21,1 por ciento) tanto de los directos (32 por ciento) como de los indirectos (17,8 por ciento). La carga tributaria

pasó de 9,7 por ciento del PIB en 2001 a 10,6 por ciento en 2002. En contraste, los ingresos no tributarios cayeron un 39 por ciento, pues al completarse los pagos por la privatización de la telefónica se cancelaron intereses.

En noviembre de 2002 el Congreso aprobó el presupuesto de 2003, basado en un déficit fiscal del 3 por ciento del PIB, que triplica el del año anterior. Sin embargo, se adoptó una orientación fiscal más austera (déficit de 1,7 por ciento del PIB) para contener las presiones inflacionarias y consolidar la estabilización macroeconómica. Su alza respecto al 2002 es, en principio, para satisfacer ciertos compromisos de los Acuerdos de Paz, reestructurar la deuda pública y sanear el sector financiero.

2003-2004

En 2003 el Gobierno adoptó una postura expansiva en materia fiscal, a raíz de las cuantiosas transferencias y la caída de la recaudación, que no fueron compensadas por el recorte de la inversión fiscal y del gasto corriente.

La carga tributaria, del 10,3 por ciento del PIB (un 0,3 por ciento menos que en 2002) fue influida por disposiciones de la Corte de Constitucionalidad que suspendieron la aplicación del IEMA, del impuesto sobre la distribución de cervezas y bebidas alcohólicas, y de petróleo y derivados. La recaudación por estos conceptos cayó entre un 5 por ciento y un 15 por ciento en términos reales. Se estimaba que, de persistir estas condiciones, el déficit fiscal de 2004 superaría el 4 por ciento del PIB. Pero el Gobierno de Berger aplicó un recorte generalizado del 20 por ciento del gasto corriente de las entidades públicas y creó la

Comisión Técnica del Pacto Fiscal para proponer reformas fiscales urgentes. En junio de 2004 el Congreso aprobó la propuesta con modificaciones.

La iniciativa más significativa es la reforma al ISR. En cuanto a las empresas se eliminaron diversas exenciones y se ofrecieron dos regímenes para gravarlas. Otras modificaciones fueron la creación del impuesto extraordinario temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (IEETAP, que grava las ventas netas a una tasa del 2,5 por ciento y se reduce progresivamente en los dos años siguientes) y el restablecimiento de un impuesto sobre las bebidas alcohólicas.

Resumen sobre política monetaria, 1989-2004

1989

La política monetaria procuró controlar la expansión de los medios de pago, limitando el crédito a los sectores privado y público. Sin embargo, durante los dos primeros meses del año el crédito al sector privado creció de manera significativa, originando un exceso de liquidez.

Ello hizo que las autoridades monetarias decidieran llevar adelante una política más restrictiva; así, se definió la política monetaria para el período marzo-diciembre, cuyos objetivos e instrumentos fueron la imposición de límites al crecimiento del crédito al sector privado (9 por ciento) y la elevación de las tasas de interés activas y pasivas, a 16 y 13 por ciento, respectivamente. Además, se mantuvo vigente la tasa de encaje legal (41 por ciento para los depósitos monetarios y 13 por ciento para los depósitos de ahorro y a plazos) y se autorizó

que el Banco de Guatemala realizara Operaciones de Mercado Abierto (OMA) para reducir la liquidez. Por último, con el objeto de financiar al Gobierno se autorizó al Banco central a colocar bonos del tesoro en el sistema bancario, en el IGSS y en empresas del Estado. Asimismo, se instruyó al IGSS y a otras instituciones oficiales para que colocaran sus depósitos e inversiones en el Banco de Guatemala.

En el segundo trimestre continuó la demanda de crédito por parte del sector privado y se relajaron las restricciones crediticias. En octubre se liberalizaron las tasas de interés pasivas y activas y se aprobó la flotación del quetzal, autorizándose al Banco de Guatemala a establecer tipos de cambio de referencia.

1990

La rápida pérdida del valor del quetzal alentó la fuga de capitales y redujo severamente la demanda de saldos monetarios reales. Los medios de pago (circulante y depósitos a la vista y a plazo) crecieron 34 por ciento en términos nominales, valor que estuvo muy por debajo de la evolución inflacionaria. El aumento del 43 por ciento del numerario en circulación fue causado principalmente por los subsidios cambiarios a la importación de combustibles, a las cartas de crédito y por el pago de anticipos sobre las exportaciones; otros factores fueron las pérdidas cambiarias en operaciones de compraventa de divisas, los costos operativos por concepto de amortizaciones y pago de intereses de la deuda externa del Banco central y las diferencias de tasas de interés en transacciones de mercado abierto.

Por otra parte, la Junta Monetaria (JM) había fijado una meta de crecimiento del 10 por ciento del crédito bancario al sector privado, con lo cual estimaba innecesario modificar las tasas de encaje bancario y de interés. Aún cuando el crecimiento del crédito alcanzó 14 por ciento, la elevada inflación que prevaleció durante el año implicó un gran retroceso real. Sin embargo, las tasas de encaje, que habían permanecido invariables desde junio de 1986, se empezaron a modificar a partir de agosto, con el propósito de que convergieran en un mismo nivel de 20 por ciento en febrero de 1991.

1991

La decisión de mantener estable el tipo de cambio nominal, aun en presencia de un mercado cambiario prácticamente libre, convirtió la cantidad de dinero en la economía en una variable endógena, dependiendo del resultado global de la balanza de pagos. Por este motivo, la política monetaria quedó sometida a una fuerte presión expansionista, ya que las reservas internacionales se acrecentaron en más de USD 550 millones.

La decisión de abatir el proceso inflacionario a través de mantener el tipo de cambio nominal se apoyó, en el ámbito monetario, en dos instrumentos fundamentales. Uno de ellos fue el cierre del crédito interno con recursos propios de la Banca central, política que se vio reforzada por el buen desempeño de las finanzas públicas. El otro consistió en la realización de OMA destinadas a neutralizar la liquidez provocada por el incremento de las reservas internacionales. La política de absorción monetaria permitió que el dinero sólo creciera 18 por ciento

durante el año, a pesar de la fuerte expansión provocada por la adquisición de reservas internacionales.

El Banco de Guatemala buscó inducir una reducción de las tasas de interés, lo cual se logró, en gran parte, debido a la credibilidad que despertó el paquete macroeconómico del Gobierno, que habría de traducirse en una caída abrupta de la inflación.

1992

La política monetaria fue expansiva a lo largo del año. En sus inicios se anunciaron metas sobre un conjunto de variables macroeconómicas: alcanzar un crecimiento de 4,5 por ciento, mantener la fluctuación del tipo de cambio en una banda de más o menos 4 por ciento, reducir las tasas de interés, rebajar la inflación interanual a 8 por ciento y ganar reservas netas por USD 50 millones. Durante el período las autoridades se enfrentaron a una serie de disyuntivas entre esos objetivos, derivadas en particular de vaivenes producidos en el mercado de divisas.

La cantidad de dinero aumentó 8 por ciento, es decir a ritmo inferior al del nivel general de precios.

El aumento de la liquidez contribuía, por un lado, al objetivo enunciado en materia de crecimiento de la actividad real, pero por otro, comprometía las metas concernientes al tipo de cambio y la inflación. En noviembre se implementaron medidas para restringir la expansión monetaria. Finalmente, se estableció para el Gobierno central una meta de crédito neto negativo de 340 millones de quetzales, en reemplazo de la política de crédito neto cero.

Sin embargo, las expectativas inflacionarias no se diluyeron.

1993

Al igual que en el campo fiscal, el panorama monetario presentaba rasgos preocupantes al inicio del año. Por una parte se enfrentaba un exceso de liquidez y, por la otra, una pérdida de reservas internacionales netas, presiones inflacionarias e inestabilidad cambiaria.

En este escenario, las autoridades monetarias pusieron en práctica una serie de medidas: se aumentó de 20 a 30 por ciento la tasa de encaje bancario, se mantuvo la inversión obligatoria de los bancos del sistema en Operaciones de Mercado Abierto por un monto equivalente a 6,5 por ciento de sus obligaciones sujetas a encaje y se restringió el crédito al sistema financiero.

La expansión monetaria correspondió en su mayor parte al aumento de las reservas internacionales. La política de contención del crédito determinó, por su parte, que los préstamos al sector privado se desaceleraran rápidamente. Aunque sin alcanzar la meta prefijada, el Gobierno central actuó de modo contractivo.

La expansión del dinero siguió una trayectoria inversa a la observada en el agregado más amplio; mientras sólo había crecido 8 por ciento en 1992, aumentó a 21 por ciento en 1993. La consolidación de una baja inflación, por un lado, y el escaso atractivo de las tasas pasivas de interés, por el otro, pueden haber incidido en este comportamiento.

1994-1995

A lo largo de 1994 las autoridades monetarias ejecutaron una política que procuró el descenso de las tasas de interés, al disminuir el encaje legal, primero de 21 a 20 por ciento entre enero y junio y luego de 20 a 14 por ciento entre julio y diciembre. Como medida complementaria, se suspendieron las OMA a partir de agosto. Estas medidas expansivas de la liquidez se compensaron parcialmente mediante la elevación de los requerimientos de inversión obligatoria de los bancos en el Banco de Guatemala (de 15 a 19,5 por ciento, entre enero y septiembre). Originalmente se había contemplado que el aflojamiento de la política monetaria se equilibraría mediante un aumento de los depósitos del sector público en el Banco central, por encima del contemplado en el programa original. No obstante, esos depósitos no observaron el comportamiento previsto.

1996-1997

En 1996 se mantuvo el ritmo de la creación primaria de dinero: el crecimiento de la circulación monetaria aflojó en forma abrupta, pero se elevaron los depósitos de las entidades financieras del Banco de Guatemala. Se registró un apreciable cambio en las fuentes de expansión.

La política monetaria apuntó a que las entidades mantuvieran reservas sobre el conjunto de sus captaciones, si bien redujeron los porcentajes legales del encaje. Se buscaba de esta forma conjurar los riesgos vinculados con la situación suscitada en el año precedente, en el que la banca expandió sustancialmente su capacidad crediticia mediante el empleo de mecanismos de

captación de recursos no sujetos a encaje, mientras las reservas internacionales se debilitaban.

Por otro lado, las autoridades decidieron ampliar las OMA como instrumento de control monetario, acrecentándose así la colocación de papeles. Debido al robustecimiento de las reservas internacionales y a que la inflación se mantuvo en los rangos previstos, se suspendieron las OMA en los meses finales del período.

1997-1998

En 1997 la política monetaria fue menos restrictiva que en 1996. Las autoridades suspendieron las OMA destinadas a esterilizar el exceso de liquidez.

Se registró un rápido crecimiento de la liquidez cuando las autoridades monetarias no renovaron los instrumentos de regulación monetaria, situación que, unida a la disminución de los rendimientos financieros, provocó presiones alcistas en el tipo de cambio. Con el fin de contrarrestar esta presión, las autoridades se mostraron dispuestas a sacrificar reservas internacionales. La suspensión de las OMA también permitió aminorar las pérdidas del Banco de Guatemala.

Pese a esto, las autoridades monetarias se desviaron de su propósito de propiciar una política monetaria menos restrictiva. A fines del año, anunciaron una serie de medidas destinadas a reducir las reservas bancarias efectivas de 24,6 por ciento a 19,1 por ciento en un período de siete meses.

Las medidas de política monetaria se tradujeron en una tendencia a la baja de las tasas de interés.

A comienzos de 1998, las autoridades monetarias anunciaron la decisión de autorizar la apertura de cuentas en dólares y la emisión por el Banco de Guatemala de bonos pagaderos en dólares, como mecanismos complementarios de control de la liquidez.

1998-1999

En 1998 pueden distinguirse dos etapas en el manejo de esta política. La primera (enero-julio), se caracterizó por una mayor liquidez derivada de la reducción de la reserva bancaria efectiva (encaje e inversión obligatoria), de los vencimientos de los títulos públicos y de los retiros realizados por entidades del sector público no financiero de los depósitos que mantienen en el Banco de Guatemala. En consecuencia, las tasas de interés se mantuvieron estables y en niveles relativamente bajos.

El ritmo de la actividad económica se aceleró, pero esto se tradujo en una presión creciente sobre el sector externo, ya que aumentaron los egresos de las cuentas comerciales y de capital privado, lo que obligó a un cambio de rumbo de la política monetaria. Esto explica el hecho de que en su segunda etapa, se haya orientado a la contención del crédito y la liquidez mediante el alza al tipo de interés.

2000-2001

Se caracterizó por una intensa participación en OMA para contrarrestar el aumento del circulante provocado por la disminución de depósitos gubernamentales en el Banco de Guatemala y el abultamiento de las reservas internacionales.

No obstante este empeño, la liquidez medida por el M1 (agregado simple) se expandió 20,4 por ciento en el año, casi duplicando las metas establecidas.

2002-2003

En 2002, la política monetaria continuó orientada a promover la estabilidad de precios y reducir la volatilidad del mercado monetario. Además, se aprobaron varias leyes cuyo fin era fortalecer la autonomía del Banco central, ampliar las capacidades de sanción y supervisión y establecer un perfil aceptable de riesgos en la intermediación financiera.

El Banco de Guatemala continuó interviniendo en OMA para tratar de controlar la liquidez ante los efectos de los flujos del exterior y del déficit fiscal.

Estas intervenciones produjeron un alza anual de la emisión monetaria de 7,5 por ciento. En este lapso, el agregado simple (M1) creció un 13,9 por ciento en términos nominales, apenas por debajo del 14,6 por ciento de 2001. La liquidez ampliada (M3) aumentó un 11,2 por ciento frente al 17,8 por ciento del año anterior.

2003-2004

Con el fin de promover la estabilidad de precios, el Banco Central intervino intensamente en OMA para modular el incremento de liquidez monetaria que originó, sobre todo, la postura fiscal más laxa. No obstante estas intervenciones, en diciembre de 2003 la oferta monetaria registró una variación interanual del 19,2 por ciento en tanto que M1 y M2 aumentaron un 20,5 por ciento y un 10,8 por ciento, respectivamente. Entre los factores

que explican su elevado crecimiento, sobre todo a partir de mediados de 2003, están el mayor déficit fiscal y el intenso flujo de remesas y ciertos capitales foráneos.

Resumen sobre política cambiaria, 1989-2004

1989

El vigoroso aumento de las exportaciones (22 por ciento) no fue suficiente para evitar una crisis temporal de la balanza de pagos que llevó a una modificación sustantiva de la política cambiaria al liberalizarse el mercado de divisas. Lo anterior, sumado a la expansión monetaria derivada del mayor desequilibrio fiscal, provocó una aceleración de la inflación, que pasó de 11 a 20 por ciento anual.

Ante la persistencia de la crisis de reservas, el Gobierno dispuso en noviembre una modificación drástica del régimen cambiario, permitiendo la flotación del quetzal.

1990

El rasgo dominante de la política cambiaria fue la variedad de mecanismos aplicados para fijar el tipo de cambio, que generó un clima de gran incertidumbre. En el período comprendido entre noviembre de 1989 y noviembre de 1990, se pusieron en práctica diez modalidades diferentes, las que incluyeron esquemas de flotación libre y controlada, fijación estricta o con bandas de fluctuación y la venta de divisas en subasta pública. La restricción en la oferta de divisas, conjuntamente con una activa expansión de la demanda incentivada por las expectativas desfavorables sobre la estabilidad

macroeconómica, produjeron sucesivas alzas de la cotización del dólar. Como resultado, el quetzal se devaluó alrededor del 60 por ciento, lo que redundó en un aumento de 17 por ciento del tipo de cambio real promedio del año. El sistema de subasta de divisas puesto en práctica en noviembre detuvo el deterioro de la moneda nacional e incluso se anotó un retroceso de la cotización del dólar, después que alcanzara su nivel más alto en septiembre.

1991

Aunque formalmente rigió un sistema de subasta de divisas que permitía una banda de fluctuación de 16 por ciento, durante el año la cotización nominal se mantuvo en torno de cinco quetzales por dólar. Esta estabilidad del tipo de cambio nominal dio origen a una persistente apreciación real del quetzal frente al dólar, que para el conjunto de 1991 ascendió a 13 por ciento. Este fenómeno incentivó las importaciones, cuyo volumen se expandió 13 por ciento, en tanto que su valor aumentaba 17 por ciento por efectos del alza del valor unitario.

Los esfuerzos tendientes a afianzar la paridad cambiaria y a garantizar la movilidad de los capitales permitieron restablecer el “ancla” tradicional de los precios de la economía guatemalteca y, con ello, una rebaja sustancial de la inflación, pese a que la desregulación trajo consigo cambios en los precios relativos y al hecho de que para evitar un deterioro de las finanzas fiscales las tarifas eléctricas experimentaron un alza del 47 por ciento.

1992

La reducida variación del tipo de cambio nominal coadyuvó a un más lento movimiento de los bienes transables. Como contrapartida, el quetzal se apreció levemente, aunque el nivel del tipo de cambio real aún superaba por amplio margen la media de los últimos quince años.

1993

Por el sistema cambiario vigente, el Banco de Guatemala efectúa una subasta diaria, fijando la tasa base. La autoridad monetaria, entonces, mediante la combinación de sus políticas monetaria y cambiaria, determinó un crecimiento nominal de 11 por ciento de la cotización del dólar durante el año. Con ello, el tipo de cambio real efectivo virtualmente se mantuvo estable. En dos ocasiones, durante los sucesos políticos de mediados de año y en el bimestre septiembre-octubre, se despegaron los tipos de cambio bancario y extrabancario; en ambos casos, la apretada política monetaria logró eliminar la brecha.

1994-1995

En 1994 se implantaron medidas que modificaron el funcionamiento del mercado cambiario, dando lugar a un sistema más flexible. Así, en marzo un conjunto de resoluciones de la JM estableció que a partir de ese momento todas las compras y ventas de divisas serían atendidas en el mercado bancario, al tipo de cambio libremente pactado por los participantes. De esta manera quedó sin efecto el sistema previo, que se apoyaba en subastas diarias efectuadas por el Banco de Guatemala a una base determinada por subastas anteriores. El

Banco central, no obstante, quedó habilitado para intervenir en el mercado con el objeto de evitar fluctuaciones pronunciadas del tipo de cambio.

Las operaciones de intervención contrarrestaron parcialmente la tendencia a la apreciación cambiaria, que reflejó el bajo grado de incertidumbre sobre la evolución inmediata del mercado en el marco de la mejoría de los precios internacionales de los principales productos de exportación.

1995-1996

En el transcurso del año se observó una acentuación de la demanda de divisas, lo cual motivó la intervención del Banco de Guatemala. Estas intervenciones, sumadas a las políticas monetaria y fiscal, mantuvieron acotada la variación del tipo de cambio. La depreciación de la moneda en relación con el dólar ascendió aproximadamente un 5 por ciento, lo que implicó una leve baja del tipo de cambio real.

1996-1997

El tipo de cambio nominal se elevó levemente a lo largo de 1996, lo que se tradujo en una apreciación real de la moneda. El precio del dólar mostró altibajos, con subidas en los primeros meses y una declinación posterior. Durante 1996 el Banco de Guatemala fue un comprador de dólares, por un monto aproximado de 100 millones.

1997-1998

El tipo de cambio nominal promedio prácticamente no mostró variaciones, por lo que persistió el problema de la revaluación

del tipo de cambio real. El Banco de Guatemala realizó ventas netas que ascendieron aproximadamente a USD 200 millones.

1998-1999

La política cambiaria refrendó el objetivo de lograr un tipo de cambio neutral con respecto al comercio exterior. De hecho, la evolución del tipo de cambio reflejó con claridad las dos fases que caracterizaron la economía durante 1998. Hasta el mes de julio, el quetzal acumulaba una depreciación nominal del 2,4 por ciento, pero de agosto a diciembre registró una depreciación adicional de 8 por ciento.

El nivel de reservas compartió con la tasa de paridad el costo del desequilibrio externo. De no mediar esa inyección de divisas en el mercado, el tipo de cambio probablemente habría sufrido un ajuste muy superior al 8,3 por ciento alcanzado a fines de 1998.

2000-2001

La cotización del quetzal con respecto al dólar mostró una gran volatilidad en los primeros dos meses del año, debido a varios factores: la incertidumbre asociada con el proceso electoral, el deterioro de los términos del intercambio y el relativo relajamiento de la política fiscal al finalizar el régimen anterior.

Posteriormente, el mercado cambiario se estabilizó con la entrada de capitales y la intensa participación del Banco central en OMA.

Si se comparan los valores correspondientes al promedio anual, el tipo de cambio real registró un incremento de 2,5 por ciento.

En diciembre de 2000 se aprobó la Ley de libre negociación de divisas, en virtud de la cual se autoriza, a partir de mayo de 2001, el libre uso de divisas para propósitos comerciales y financieros. A partir de dicha Ley se alivia al Banco de Guatemala de la obligación de concentrar todas las divisas, lo que ayudará a bajar los costos de esterilización monetaria y reducir el déficit cuasifiscal.

2002-2003

Se dio continuidad al régimen de flotación con intervenciones ocasionales del Banco de Guatemala en el mercado de divisas para moderar su volatilidad. El tipo de cambio nominal del quetzal frente al dólar acumuló durante 2002 una caída del 3,9 por ciento en términos nominales y del 7,5 por ciento en términos reales. Su movimiento reflejó la extraordinaria afluencia de remesas y capitales de corto plazo, así como la mejora en las expectativas asociadas al programa de estabilización, en el marco de una intervención limitada del Banco central en el mercado cambiario.

En el primer semestre de 2003 el tipo de cambio se incrementó un 1,5 por ciento en términos nominales, porcentaje inferior a la tasa de inflación doméstica en el mismo período.

2003-2004

El Banco de Guatemala aplicó una política de tipo de cambio flexible, basada en intervenciones ocasionales en el mercado de divisas para reducir la volatilidad provocada por procesos especulativos o choques externos, así como en el respeto de la trayectoria básica del tipo de cambio.

En los últimos tres años el resultado de esta política ha sido una apreciación cambiaria real. En 2003, a pesar de la depreciación nominal (4,7 por ciento) se registró una depreciación real promedio del 1,7 por ciento frente al dólar. En los primeros meses de 2004, aunque con fluctuaciones, el tipo de cambio tuvo una apreciación nominal de 1,2 por ciento y del 3 por ciento y 4 por ciento en términos reales.

Bibliografía citada y consultada

- Adams, Richard Newbold. (1973). *Crucifixion by Power, Essays on Guatemala National Social Structure, 1944-1966*. Texas: The University of Texas Press, Austin, London. 2nd Printing.
- Adler J.H., Schlesinger, E.R. y Olson, E.C. (1950). *Public Finance and Economic Development in Guatemala*. Stanford: Stanford University Press.
- AID/Development Associates. (1982). *Land and labor in Guatemala: An assessment*, Washington, D.C.
- AID/ACDI. (1982). *Final Report: Northern Transversal Strip Land Resettlement Project*.
- AID/Denis, Phillip A et ál. (1984). *Final Report: Playa Grande Land Colonization Project. Guatemala*. Texas: Texas Tech University.
- ANACAFÉ. (s.f.). *Hombres de café*. Guatemala.
- ASAZGUA. (s.f.). *Resultados: agroindustria azucarera de Guatemala, zafra 1960/61 - 2004/05*.
- Asociación General de Agricultores. (1952). *Proyecto de Ley Agraria*.
- Azurdia Alfaro, Roberto. (1955). *Decretos emitidos desde el 3 de julio al 31 de diciembre 1954*. Guatemala: Ministerio de Gobernación.
- Balsells, Edgar. (1999). *Política económica en Guatemala. Reflexiones y opiniones varias*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung.
- ————— (2000). *¿Existe una política económica en Guatemala?* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.
- ————— (2006). *Versión preliminar de estudio sectorial de la banca*. Inédito.
- Banco de Guatemala. (1946). *Memoria de labores*.
- —————. (1970). *Memoria de labores*.

- _____ (1978). "Situación nacional e internacional de la carne de ganado bovino", en *Informe económico*, año XXV.
- Berryman, Phillip. *The religious roots of rebellion. Christians in Central American Revolutions*, Orbis.
- Bethel, Leslie, editor. (1997), *Historia de América Latina*. Gran Bretaña: Cambridge University Press. Barcelona: Editorial Crítica.
- Bulmer-Thomas, Víctor. (1989). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Guatemala: Editorial Universitaria Centroamericana y Banco Centroamericano de Integración Económica.
- CEPAL. (1951). *El desarrollo económico de Guatemala, 1951*.
- CEPAL. (1986). *Centroamérica: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo*. México.
- CEPAL. (1996). *Guatemala: determinantes de la viabilidad de las reformas tributarias, 1980-1994*.
- CEPAL (2000). *Istmo Centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador*. México.
- CEPAL, Estudio Económico de América Latina. Santiago de Chile, varios años.
- Clark, Joel. (1971). "Tax Incentives in Central American Economic Development", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 19, núm. 2.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). (1999). *Guatemala: memoria del silencio*. Guatemala, Vol. 4.
- Britnell, George (Jefe de Misión). (1951). *El desarrollo económico de Guatemala*. Informe de misión elaborado bajo los auspicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con la colaboración del Gobierno de la República de Guatemala. Guatemala: Tipografía Nacional.
- De León Aragón, Óscar. (1950). *Los contratos de la United Fruit Company y las Compañías Muelleras en Guatemala*. Guatemala, Editorial del Ministerio Público.

- Dirección General de Estadística. (1948). *Boletín de la Dirección General de Estadística*, núm. 11.
- Dosal, Paul J. (1955). *Power in Transition: The Rise of Guatemala's Industrial Oligarchy, 1871-1994*. Westport, CT: Praeger.
- ————— (1987). *Dependency, Revolution and Industrial Development in Guatemala, 1821-1986*, Ph.D. Dissertation, Tulane University.
- Edwards, Sebastian. (1989). *La secuencia de la reforma económica*. Washington DC, Estados Unidos: Instituto de Economía Internacional.
- *El Imparcial*. (1945). Guatemala.
- Facultad de Ciencias Jurídicas. (1960). "444 años de legislación agraria", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Época VI, núms. 9 al 12, Guatemala.
- FAO. (1974). *Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica*. Guatemala.
- FMI. *Perspectivas de la economía mundial*, varios años.
- — *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años.
- Fuentes Knight, Juan Alberto. (2001). "Apertura, pobreza y desigualdad: Guatemala", en *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. Gamuza, Enrique; Páez de Barros, Ricardo et ál., editores. Argentina: Editorial de la Universidad de Buenos Aires y PNUD.
- Furtado, Celso. (1982). "Transnacionalización e monetarismo", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, Madrid, España.
- García Añoveros, Jesús. *La reforma agraria de Árbenz*, Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- García Molina, Fernando. (s.f.). *Hombres de café*. Guatemala: Asociación Nacional del Café.
- Gleijeses, Piero. (1991). *Shattered hope. The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.

- Gobierno de Guatemala. (1944). *Informe presentado por la delegación de Guatemala ante la Conferencia de Comisiones Nacionales de Fomento Interamericano*, Guatemala, Tipografía Nacional.
- ————— (1946). *Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en la inauguración de su primer período de sesiones ordinarias del año 1946. Síntesis de la labor de los ministerios durante el primer año de gobierno*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- ————— (1948). *Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en la inauguración de su primer período de sesiones ordinarias del año de 1948. Síntesis de la labor de los ministerios durante el tercer año de gobierno*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- ————— (1949). *Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en la inauguración de su primer período de sesiones ordinarias del año de 1949. Síntesis de la labor de los ministerios durante el cuarto año de gobierno*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- ————— (1950). *Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en su primer período de sesiones ordinarias de 1950. Síntesis de la labor de los ministerios durante el quinto año de gobierno: 1949*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Gobierno de México. (2001). *Plan Puebla-Panamá. Documento base*.
- González Davison, Fernando. (1987). *Guatemala, la agroexportación y las relaciones internacionales*. Guatemala: Editorial Universitaria, Colección Textos, núm. 17.
- Guerra-Borges, Alfredo. (1969-1973). *Geografía Económica de Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria. 2 vols.
- ————— (1980). "Obsolescencia de los Instrumentos Centroamericanos de Política Industrial", en *Comercio Exterior*. México, Vol. 30, núm. 1.

- _____ (1988). "Apuntes para una interpretación de la revolución guatemalteca y de su derrota en 1954". en *Occasional Papers Series*. Florida: Latin American and Caribbean Center, Florida International University. Dialogue #95, Febrero.
- _____ (1993). "El desarrollo económico", en *Historia General de Centroamérica*. Madrid: FLACSO/Sociedad Estatal Quinto Centenario. Tomo 5.
- _____ (1999). *Guatemala, el largo camino a la modernidad*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Guillén-Villalobos, José. (1963). *Estructura agraria de Guatemala. Antecedentes y consecuencias*. Guatemala.
- Handy, Jim. (1988). "The Most Precious Fruit of the Revolution: The Guatemalan Agrarian Reform, 1952-54", en *Hispanic American Historical Review*, 68:4.
- _____ (1994). *Revolution in the Countryside. Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala, 1944-1954*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Iglesias, Enrique y Alzamora, Carlos. (1983). "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", en *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 20.
- Lindegaard, Klaus. (2003). Persistencia de las modalidades de exportación de América Central, *Revista de la CEPAL*, núm. 79, Santiago de Chile.
- Maldidier, Cristóbal. (s.f.). *El Mapa del Potencial Productivo y Capacidades del Desarrollo de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Dirección de Investigación.
- Marti, Werner Johannes. (1994). *The private sector, the State and Economic Development: The Guatemalan Experience*. Dissertation, University of Texas at Austin. (Obtenida de UMI por Internet).
- Martínez, Carlos. *Notas económicas*, inédito.
- Mavis, Ann Bryant. (1967). *Agricultural Interest Groups in Guatemala*, tesis de maestría, The University of Texas at Austin.

- McClearly, Michael. (1999). *Imponiendo la democracia. Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Guatemala: Artemis Edinter.
- Melville, Thomas, et ál. (1975). *Tierra y poder en Guatemala*. Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana.
- Ministerio de Economía. (1946). *El triángulo de Escuintla: conclusiones del primer congreso regional de economía, celebrado en Escuintla del 27 de mayo al 3 de junio de 1945*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- ----- (1949). “La situación económica de Guatemala”, en *Revista de Economía*, Núms. 2-3, Guatemala.
- ----- *Revista de Economía*, año 1, núm. 2, Guatemala.
- Moreno-Brid, Juan Carlos. (2003). “Liberalización comercial y crecimiento económico en Centroamérica”, en *Revista de la CEPAL* núm. 81, Santiago de Chile.
- Nowak, et ál. (1996). “The arithmetics of mutual help” en *Scientific American*, vol. 272, núm. 6., citado por CEPAL (1996), *Guatemala: determinantes de la viabilidad de las reformas tributarias, 1980-1994*,
- Ovalle, Néstor K., consultor. (1946). “Informe industrial sobre la República de Guatemala”, en *Revista de Economía*, núm. 5-6, Ministerio de Trabajo, Guatemala.
- Oyarzún, José Alwin. (2002). “Los derechos indígenas a la tierra hasta los Acuerdos de Paz”, en *Procesos Agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz*. Palma, Gustavo y Taracena, Arturo. Guatemala: FLACSO, MINUGUA y CONTIERRA. Tomo 1.
- Paz Cárcamo, Guillermo. (1987). *Política agraria, una propuesta para la coyuntura*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2005). *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural*, Informe Anual de Desarrollo Humano, Guatemala.
- Schirmer, Jennifer. (1999). *Las intimidades del proyecto político de los militares de Guatemala*. Guatemala: FLACSO.

- Sáiz, Petro. (1982). “¿Adaptación, repliegue o transformación?”, en *Revista de la CEPAL*, Núm. 18.
- SIECA. (1973). *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Anexo 4, Buenos Aires, Argentina: Instituto para la Integración de América Latina/Banco Interamericano.
- ————— (1983). *Consideraciones sobre el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y sus Protocolos*.
- Thielen, Franz. (1989). “Estudio comparativo del sector algodonero de Nicaragua y El Salvador”, en *La economía exportadora en Centroamérica: crecimiento y adversidad*. Win Pelupessy, editor. Costa Rica: FLACSO y Universidad de Tilburg.
- Tischler Vizquerra, Sergio, (2001). *Guatemala 1944: Crisis y Revolución. Ocaso y quiebra de una forma estatal*. Guatemala: F&G Editores, 2.ª edición.
- Triffin, Robert. (1946). “Plan de reforma monetaria y bancaria para la república de Guatemala: informe preliminar”, en *Revista de Economía*, Año I, núm. 2.
- Ugarte Escobar, Justo. (2005). *El Programa de modernización financiera de Guatemala y el problema monetario estructural. Una crítica a la política monetaria, 1989-2003*. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos.
- Villagrán Kramer, Francisco. (1994). *Biografía política de Guatemala. Los pactos políticos de 1944 a 1970*. Guatemala: FLACSO.
- ————— (2004). *Biografía política de Guatemala. Años de guerra y paz*. Guatemala: FLACSO.
- Williams, Robert G. (1986). *Export Agriculture and the Crisis in Central America*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- World Bank. (1967). *Economic Development and Prospects of Central America*.
- ————— (1996). *Guatemala, building peace with rapid and equitable growth*. S/e.

Contenido

Presentación	7
Acerca del PIUDH	9
Agradecimientos	11
Prólogo	13
 <i>Capítulo I</i>	
Los años precursores	19
<i>La aldea dormida</i>	<i>20</i>
<i>Los años terribles</i>	<i>24</i>
<i>El despertar de la aldea</i>	<i>28</i>
 <i>Capítulo II</i>	
Revolución y contrarrevolución	29
<i>El Gobierno de Juan José Arévalo</i>	<i>29</i>
<i>Arévalo: política económica</i>	<i>30</i>
<i>Arévalo: bases institucionales de la modernización</i>	<i>41</i>
<i>Reforma monetaria y bancaria</i>	<i>41</i>
<i>El estado de la industria y la Ley de fomento industrial</i>	<i>43</i>
<i>La Ley de fomento industrial</i>	<i>44</i>
<i>Consideraciones en torno a la Ley de fomento industrial</i>	<i>45</i>
<i>Instituto de Fomento de la Producción</i>	<i>49</i>
<i>El Gobierno del Presidente Árbenz</i>	<i>52</i>
<i>Las obras</i>	<i>53</i>
<i>Las obras y la historia</i>	<i>56</i>
<i>La reforma agraria³⁶</i>	<i>58</i>
<i>El trasfondo agrario de la reforma</i>	<i>60</i>
<i>Un balance: ¿cuánta tierra se afectó y cuál era la perspectiva de la reforma?</i>	<i>66</i>
<i>Reflexiones sobre el legado</i>	<i>69</i>
<i>La contrarrevolución</i>	<i>74</i>
<i>El significado de los hechos</i>	<i>74</i>
<i>Los hechos</i>	<i>77</i>
<i>Las obras</i>	<i>81</i>
<i>¿Qué hacer con la reforma agraria de Árbenz?</i>	<i>84</i>
<i>La nueva reforma agraria</i>	<i>88</i>
 <i>Capítulo III</i>	
Los años del crecimiento y la diversificación	91
<i>Introducción</i>	<i>91</i>
<i>El modelo de sustitución: antecedentes</i>	<i>91</i>
<i>La revolución del algodón</i>	<i>95</i>
<i>Los daños ecológicos</i>	<i>103</i>
<i>Carne para la exportación</i>	<i>105</i>
<i>Repercusiones sociales de la expansión agrícola</i>	<i>111</i>
<i>Café: el cultivo patriarca</i>	<i>114</i>
<i>Innovadores guatemaltecos de la caficultura</i>	<i>117</i>
<i>El cultivo de banano</i>	<i>119</i>
<i>Caña de azúcar</i>	<i>122</i>

<i>Café y azúcar al final del siglo XX</i>	127
<i>El café</i>	127
<i>Los desafíos</i>	129
<i>El azúcar</i>	131
 <i>Capítulo IV</i>	
<i>Evolución de la economía en los años setenta</i>	135
<i>Fin de una época en el mundo</i>	135
<i>Los setenta y América Latina</i>	138
<i>El Mercado Común Centroamericano</i>	141
<i>Las negociaciones para superar la crisis</i>	145
<i>El desarrollo industrial</i>	149
<i>La política industrial</i> 7	151
<i>La reforma agraria en los años sesenta y setenta</i>	156
 <i>Capítulo V</i>	
<i>Otra vez el hundimiento</i>	165
<i>El peor entorno internacional</i>	165
<i>La crisis adentro</i>	168
<i>El vendaval económico</i>	169
<i>Los cultivos de consumo interno</i>	172
<i>Fin de la recesión económica</i>	173
<i>El vendaval político</i>	174
<i>La situación fiscal en los años ochenta</i>	178
<i>El retorno de los Gobiernos civiles</i>	182
 <i>Capítulo VI</i>	
<i>Los años finiseculares</i>	187
<i>Un ambiente mundial desalentador</i>	187
<i>Introducción a la economía interna</i>	190
<i>El ingreso a un nuevo modelo de economía financiera</i>	191
<i>Experiencias financieras del modelo</i>	199
<i>El espectro de la deuda bancaria y su solución por quien no la debía</i>	202
<i>Conclusión general</i>	206
<i>Apertura comercial y economía productiva</i>	209
<i>La integración regional en los años noventa</i>	214
<i>La reestructuración de la integración regional</i>	215
<i>La integración recuperada</i>	217
<i>La interconexión eléctrica</i>	218
<i>De cara al mundo</i>	219
<i>La integración con México</i>	222
<i>El Plan Puebla Panamá</i>	225
<i>Dos grandes acontecimientos</i>	229
<i>Cincuenta años de reformas fiscales</i>	230
<i>La otra cara de la historia fiscal</i>	234
<i>Reseña de la negociación del Pacto Fiscal</i>	236

<i>Capítulo VII</i>	
Epílogo	241
Nuevo siglo, viejos ritmos	241
<i>La Unión Aduanera Centroamericana</i>	242
<i>La expectativa de un acuerdo comercial con la Unión Europea</i>	245
<i>El sueño de algunos, ya alcanzado: la integración con Estados Unidos</i>	248
<i>¿Qué hacer con la agricultura? ¿Sustitución o nuevo modelo?</i>	252
<i>La cuestión agraria cincuenta años después</i>	259

Anexo

Resúmenes de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. 1989-2004

<i>Resumen sobre política fiscal, 1989-2004</i>	267
1989	267
1990	268
1991	269
1992	270
1993	272
1994-1995	272
1995-1996	273
1996-1997	274
1997-1998	275
1998-1999	276
2000-2001	277
2002-2003	278
2003-2004	279
<i>Resumen sobre política monetaria, 1989-2004</i>	280
1989	280
1990	281
1991	282
1992	283
1993	284
1994-1995	285
1996-1997	285
1997-1998	286
1998-1999	287
2000-2001	287
2002-2003	288
2003-2004	288
<i>Resumen sobre política cambiaria, 1989-2004</i>	289
1989	289
1990	289
1991	290
1992	291
1993	291
1994-1995	291
1995-1996	292
1996-1997	292
1997-1998	292
1998-1999	293
2000-2001	293
2002-2003	294
2003-2004	294

Guatemala: 60 años de historia económica .
(1944-206) se terminó de imprimir en
septiembre de 2006 en los talleres de
EDICIONES ARMAR, 11 Avenida 2-49 zona15,
Colonia Tecún Umán. Ciudad de Guatemala.
Guatemala. Centro América.
