

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
Facultad de Ciencias Económicas

DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

LA EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO EN GUATEMALA Y SUS MECANISMOS DE EQUILIBRIO

TESIS

Presentada a la Junta Directiva de la Facultad
de Ciencias Económicas de la Universidad
de San Carlos de Guatemala

por

MARIO RENE GOMEZ VALENCIA

En el acto de su investidura de

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE LICENCIADO

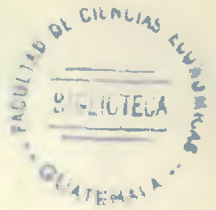


Marzo de 1964



DL
03
T(89)

JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



Decano.....Lic. Raúl Sierra Franco
Secretario.....Lic. Arturo Morales P.
Vocal 1°.....Lic. Rafael Piedrasanta A.
Vocal 2°.....Lic. Tulischt F. Díaz A.
Vocal 3°.....Lic. Carlos E. Carrera S.
Vocal 4°.....P.C. Roberto Estrada G.
Vocal 5°.....P.C. Elián Darío Acuña

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL
PRIVADO

Decano.....Lic. Raúl Sierra Franco
Secretario.....Lic. Arturo Morales P.
Examinador.....Lic. Rafael Piedrasanta A.
Examinador.....Lic. Marco Antonio Ramírez
Examinador.....Lic. Maximino Ruano Ayala

ACTO QUE DEDICO:

A LA MEMORIA DE MI MADRE

A MI PADRE:

Emerio Gómez Esquivel

A MI ESPOSA:

Ana María Gruet de Gómez

A MIS HIJAS:

Ana Irasema
María Eugenia

A MI TIA:

Rosa Valencia

A LOS FUNCIONARIOS Y PERSONAL DEL BANCO DE
GUATEMALA

Guatemala, 20 de febrero de 1964.

Señor Director del
Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales,
CIUDAD

Señor Director:

Tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que de acuerdo con su nombramiento, he procedido a revisar y orientar el Trabajo de Tesis presentado por el P.C. Mario René Gómez Valencia bajo el título de "LA EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO DE GUATEMALA Y SUS MECANISMOS DE EQUILIBRIO".

El P. C. Gómez Valencia inicia su trabajo haciendo un análisis de los problemas que en el sector externo encuentran en su evolución los países latinoamericanos, al no poder contar con los medios de pago suficientes que les permita satisfacer sus necesidades de importación, de lo que resulta una brecha deficitaria permanente entre su capacidad de pagos y sus obligaciones externas, que necesariamente reduce y en muchos casos detiene, el proceso de desarrollo económico de estos países. Las causas de este fenómeno de desequilibrio lo encuentra por una parte, en la política comercial de los países industrializados que tratan de limitar el acceso de productos alimenticios y materias primas a sus mercados; y por la otra, en la estructura económico-social interna de los países en vías de desarrollo que impide una mayor elasticidad de la oferta de productos exportables.

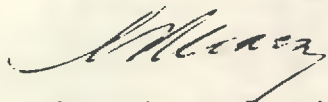
Al tratar el caso de Guatemala, el P.C. Gómez Valencia analiza el comportamiento de la balanza de pagos del país en los últimos diez años, acudiendo para el efecto a estadísticas que elabora el Banco de Guatemala en este campo y comprobando la validez de sus argumentos generalizados a los demás países latinoamericanos.

Como aspecto importante, somete a un riguroso análisis las distintas medidas y mecanismos que para equilibrar la balan-

za de pagos han puesto en práctica las autoridades monetarias, y al plantear el funcionamiento del control de cambios deja escrita por primera vez la valiosa experiencia del Banco Central en ese campo. Su Trabajo de Tesis incluye un análisis de cada una de las etapas del control, finalizando con el actual régimen cambiario cuyo objetivo esencial es el de evitar las fugas de capital.

El Trabajo de Tesis contiene en el capítulo de conclusiones una serie de recomendaciones, tanto de carácter estructural como monetario, para lograr el encauzamiento de nuestros pagos internacionales por un sendero estable y equilibrado. En vista de que el análisis que se menciona puede ser de suma utilidad para adoptar una política cambiaria más acorde con la realidad nacional, participo de la opinión de que su Trabajo de Tesis sea aceptado para ser discutido en el Acto de su investidura profesional, previo a optar el título de Economista en el Grado de Licenciado.

Aprovecho la oportunidad para suscribirme del Señor Director, con toda consideración,



Lic. Gilberto Secaira Estrada
ASESOR

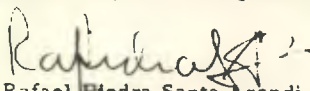
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
GUATEMALA, C. A.

DIRECCION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES,
GUATEMALA NUEVE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO. -

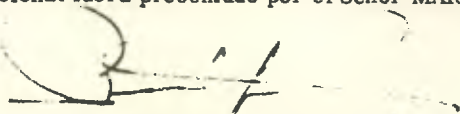
Pase al Señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas informándole que este Instituto con base en el informe emitido por el respectivo Asesor, aprueba el trabajo de Tesis intitulado " LA EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO DE GUATEMALA Y SUS MECANISMOS DE EQUILIBRIO", presentado por el Perito Contador Mario René Gomez Valencia para su graduación profesional.



Lic. Rafael Piedra Santa Arandi.
Director. -

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, GUATEMALA
DIEZ DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO. -

En vista del informe rendido por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, se acepta el trabajo de Tesis denominado " LA EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO DE GUATEMALA Y SUS MECANISMOS DE EQUILIBRIO" que para su Graduación Profesional fuera presentado por el Señor MARIO RENE GOMEZ VALENCIA.



Lic. Raúl Sierra Franco
Decano. -

CONTENIDO

INTRODUCCION

- I.- LA INFLUENCIA DEL SECTOR EXTERNO EN LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS
- II.- LA BALANZA DE PAGOS DE GUATEMALA EN LA ULTIMA DECADA
- III.- LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES COMO ESTABILIZADORES DEL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMIA DE GUATEMALA
- IV.- INSTRUMENTOS UTILIZADOS COMO CORRECTIVOS DE CORTO PLAZO EN EL DESEQUILIBRIO DE LA BALANZA DE PAGOS. SU USO EN GUATEMALA
- V.- COMENTARIOS SOBRE RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN 1963
- VI.- CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial hasta los presentes días, se ha hecho sentir en los países insuficientemente desarrollados la inestable influencia del sector externo en su actividad económica que ha impedido un desarrollo razonable y estable para recuperar el enorme atraso acumulado desde largos años.

El presente trabajo pretende hacer una contribución modesta al presentar las razones teóricas del desequilibrio en el sector externo y sus efectos en las fluctuaciones de la actividad económica interna de los países insuficientemente desarrollados.

Los esfuerzos por resolver los diversos problemas que crean tales fluctuaciones en las economías de los países insuficientemente desarrollados, ponen de manifiesto lo ineficaz de tomar medidas aisladas tendientes a resolver situaciones de hecho, y los esfuerzos desesperados para evitar el estancamiento o retroceso económico ante los certeros impactos del sector externo.

La América Latina es un magnífico ejemplo en el que se han puesto en evidencia toda clase de medidas para superar tales dificultades y mantener un ritmo razonable de crecimiento económico. En búsqueda de tales objetivos se ha llegado a situaciones de tal inestabilidad económica que originan violentas reacciones en los sectores sociales y políticos.

Es evidente que las variaciones en el ingreso son

causa fundamental de estos malestares, que como consecuencia de ser economías dependientes en alto grado del sector externo, no pueden prever el momento en que, por diversos motivos, la baja de la demanda externa se contrae decretando las súbitas caídas en los precios de sus productos básicos de exportación. Esta caída en los ingresos por exportación contrae el ingreso total, cuya baja es rápidamente trasladada a los diversos sectores económicos, especialmente al sector laboral, lo cual naturalmente, por sus efectos nocivos, propicia un intenso malestar social.

Con el ánimo de sortear las difíciles situaciones económicas y calmar efervescencias de tipo político y social, se propician empréstitos externos y situaciones bastante favorables para la inversión extranjera para mantener una estabilidad económica relativa, sin tomar en cuenta que al adquirir nuevos compromisos se está haciendo más pesada la carga y más inestable la posición ante el sector externo.

En sustitución de los compromisos financieros - en el sector externo, otros países han buscado compensar la caída del ingreso con la impresión de billetes que a discreción, puede trabajar varias horas al día. Pero sus efectos se hacen sentir rápidamente y la posición externa se deteriora por la presión que ejercen los nuevos billetes sobre exiguas reservas monetarias. Simultáneamente o posteriormente, viene la baja en el ingreso real, al ser necesario pagar más por cada unidad de bienes satisfactorios. Es decir, que la inflación hace su aparición afectando en mayor escala a la clase laboral activa o retirada, lo cual genera reacciones populares, malestar político y la fácil solución buscada se transforma en un problema mayor.

En la búsqueda de soluciones se llega a pensar en la compresión de las importaciones y se aplican mecanismos tendientes a reducir en forma directa los altos niveles de importación, llegándose en algunos casos a subvencionar las exportaciones para mantener los niveles de producción.

En el campo monetario se llega a controlar los pagos al exterior y eventualmente a devaluar la moneda.

Al ser tomadas estas medidas únicamente como una reacción defensiva ante las emergencias, se originan nuevos problemas, tales como el comercio ilícito, la veracidad administrativa, distorsión de precios y desde luego, la reacción de los sectores más afectados por esas medidas que conlleva a afectar la estabilidad política. También las Instituciones Internacionales garantes del desarrollo del comercio mundial y la estabilidad monetaria, hacen evidente su protesta.

En búsqueda de soluciones más permanentes, se plantea la conveniencia de fortalecer la economía y hacerla más resistente a los cambios del sector externo a través de una planificación económica consistente y cambios estructurales económico-sociales.

Se advierte en el campo internacional una cooperación para buscar la estabilización en los precios de productos básicos y un apoyo al fortalecimiento interno de las economías de los países insuficientemente desarrollados.

En el caso de Guatemala, al analizar el resultado de las cuentas internacionales en la última década, se

4.

manifiestan con claridad la alta susceptibilidad de su economía ante los cambios del sector externo.

La debilidad de la balanza comercial es prueba de ello, agravada por el alto volumen y la rigidez de los pagos por servicios, así como por la gran sensibilidad a los movimientos de capital.

Algunas medidas de tipo estructural aplicables a Guatemala para fortalecer el sector exportador y propiciar una menor dependencia del sector importador a través de políticas integrales en el desarrollo industrial, necesariamente harían menos vulnerable la economía de Guatemala.

El uso de restricciones cambiarias dentro de un marco de reformas estructurales puede ser un instrumento importante para seleccionar las importaciones y darle protección a la incipiente industria.

Al enfocar el uso de restricciones cambiarias como lo concibe la Ley Monetaria de Guatemala, se establece su papel como instrumento de emergencia y una protección relativa contra posibles cambios en la paridad, haciéndose manifiesto el uso temporal del instrumento. Lo anterior pone en evidencia las limitaciones de la Banca Central al implantar el Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales para mantenerlo como un instrumento tendiente a deprimir las importaciones, dado que ante mejoras sustanciales en la posición cambiaria, es obligada su liberalización.

El resultado de la actividad económica en 1963 señala un crecimiento importante en el producto bruto.

En efecto, las cuentas del sector externo reflejan un crecimiento importante en el nivel de reservas, como consecuencia de un mejoramiento en las operaciones de capital. El sector fiscal contribuyó con el ordenamiento de las finanzas públicas a crear un clima de confianza, y las cuentas bancarias reflejan importantes aumentos en el ahorro y el financiamiento de las actividades económicas. Sin embargo, la estructura del sector externo sigue siendo débil al reflejar la balanza de pagos corriente un fuerte déficit.

Las conclusiones del presente trabajo dan una orientación de tipo general para hacer menos dependiente del sector externo a la economía del país.

I.- LA INFLUENCIA DEL SECTOR EXTERNO EN LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS

A) Planteamiento del Problema.

Los países insuficientemente desarrollados se caracterizan por ser productores y exportadores de materias primas o productos agrícolas y ganaderos, siendo a su vez importadores de manufacturas y bienes de capital.

Por muchas razones obvias estos países dependen estrictamente del comercio exterior para el mantenimiento de un nivel de vida razonablemente estable. Es decir, que para comprar los artículos manufacturados que no se producen en el mercado interno, tienen que buscar los recursos necesarios a través de la venta de su producción exportable.

Entre otras características de los países insuficientemente desarrollados sobresalen: la baja productividad per-cápita, el bajo nivel de ahorros, la falta de capitales de inversión y, por consiguiente, un alto grado de eficiencia marginal del capital. Esas características, unidas al intenso deseo de los países industrialmente desarrollados de asegurarse mercados para sus productos de exportación, han atraído fuertes inversiones extranjeras hacia los países productores de alimentos y materias primas.

Por otra parte, los gobiernos en su afán de estimular el desarrollo básico del capital social a través de la educación, servicios de salud, mejoramiento del sistema de comunicación y transporte, etc., han recurrido in-

sistentemente a la obtención de empréstitos externos.

En esa forma se ha iniciado una pesada carga en los pagos externos como consecuencia de la atención del servicio de la inversión extranjera y la deuda externa.

Es así como los países insuficientemente desarrollados dependen del comercio exterior por un doble mo tivo:

- 1) Porque tienen que hacer frente a sus obligaciones a nuales fijas de la deuda externa y del servicio de - las inversiones extranjeras 1/; y
- 2) Porque tienen que adquirir en el exterior toda clase de manufacturas y, casi sin excepción, los bienes - de capital indispensables para mantener o incrementa r el nivel interno de producción y de ingresos.

En consecuencia, estos países por regla general han tenido que hacer frente a dos importantes problemas que tienden a agravar sus condiciones económicas es tructurales de por sí débiles:

- 1) La tendencia secular a la baja de los precios primarios de exportación en relación a los precios de los

1/ El servicio de las inversiones extranjeras no es fijo, porque depende del grado de prosperidad de los negocios y la lucratividad de la Empresa. Pero al considerar en conjunto el pago de utilidades, intereses y amortizaciones, representa una carga de consideración en los pagos de un país.

productos manufacturados de importación; y

- 2) Las amplias oscilaciones cíclicas de la demanda externa de sus exportaciones debido a: las fluctuaciones en el nivel de actividad económica de las naciones industriales; saturación del mercado mundial para productos primarios; y el avance técnico de los países industrializados que gradualmente requieren menores cantidades de componente importado.

A esto hay que agregar que los países agrícolas por excelencia confrontan el serio problema en la inestabilidad de sus exportaciones debido a factores climáticos que pueden afectar eventualmente sus cosechas.

Por lo tanto, la balanza de pagos de los países insuficientemente desarrollados ha evidenciado la tendencia a sufrir una inestabilidad crónica así como una constante acumulación de saldos desfavorables.

La situación anterior se agrava más al considerar que los países insuficientemente desarrollados están normalmente especializados en la producción de un tipo de producto agrícola o de materia prima, recibiendo un impacto considerable en su ingreso por exportaciones ante una caída de los precios. Sin embargo, vendan o no sus productos de exportación, necesitan vitalmente importar artículos manufacturados, bienes de capital y eventualmente alimentos; asimismo, tienen que hacer frente a pagos financieros por los servicios de la inversión extranjera y la deuda externa.

El planteamiento del problema demuestra la alta

vulnerabilidad de los países insuficientemente desarrollados hacia el comercio exterior.

B) Los Esfuerzos en Busca del Equilibrio.

Conforme la teoría ortodoxa del comercio internacional que supone la especialización internacional y la vigencia de los costos comparativos, el remedio para solucionar un desequilibrio estructural en las cuentas internacionales de cualquier país se encuentra en el mecanismo de los precios. Supone además que ajustes periódicos en el tipo de cambio restaurarían el equilibrio deseado. - Añade que los movimientos de capital atraído por los ajustes en los costos y el tipo de cambio hacen fluir capitales para cubrir cualquier déficit temporal y que las inversiones extranjeras acuden en gran escala y proporcionan el cambio extranjero necesario para cubrir los pagos corrientes.

La dinámica del sector externo hace que cuando las exportaciones aumentan, el ingreso global se dilate - con relativa facilidad, exigiendo un volumen de importaciones que fácilmente se costea; pero cuando sobreviene el descenso, no hace posible mantener el nivel de pagos hacia el exterior, ni el nivel de ingreso anteriormente logrado. El ajuste automático ortodoxo señala que el restablecimiento del equilibrio se obtiene a un nivel más bajo de ingreso, lo que necesariamente significa una contracción en la actividad económica.

Es comprensible que los países insuficientemente desarrollados deseen un crecimiento estable en su ingreso que les permita mejorar las condiciones de vida de

su población, máxime en aquellos casos que por razones de su estructura interna, la mayoría de la población mantiene un nivel de vida de ignorancia, insalubridad y hambre. Desafortunadamente la teoría ortodoxa del comercio internacional y la especialización de la producción mundial basada en la teoría de los costos comparativos, no soluciona el problema.

En el afán de evadir el estancamiento y el retroceso económico se ha recurrido a la aplicación de políticas compensatorias tendientes a mantener un nivel de ingreso deseable; a la aplicación de prácticas discriminatorias al comercio y a los pagos externos; y a la devaluación para deprimir la demanda potencial de cambio extranjero, u obtener ventajas comparativas.

En efecto, se ha creído que para mantener un nivel de ingreso deseable, el camino más fácil es aplicar una política monetaria y fiscal compensatoria. Desafortunadamente, la fuerte dependencia del sector externo hace que el problema se agrave porque se crea un impacto adicional sobre los escasos activos monetarios externos y consecuentemente, un alza en el tipo de cambio y los precios internos. Es decir, que tratar de ajustar el ingreso proveniente del exterior con dinero primario interno debilita la posición cambiaria y crea problemas inflacionarios dado la gran dependencia del sector externo de los países insuficientemente desarrollados.

Para ilustración se dan a conocer algunos índices que muestran con claridad el ritmo de crecimiento del producto bruto, importaciones, poder de compra de las exportaciones y coeficientes de importación de los países de América Latina.

Las cifras que aparecen en el Cuadro No.1 muestran la alta propensión a importar en relación a los pequeños aumentos del producto bruto y la débil capacidad de compra. Se nota con clara evidencia lo agudo de este problema en los países centroamericanos.

Para deprimir la alta propensión a importar, los esfuerzos han conducido a la utilización de otros mecanismos que en forma directa y discriminada han afectado las importaciones a través de altos aranceles, prohibiciones, implantación de cuotas de importación, licencias de importación, establecimiento de controles de cambios y una política abierta de sustitución de importaciones.

Esas medidas corrientemente son adoptadas en épocas de emergencia, con el objeto de atenuar el daño, pero no con la suficiente anticipación para prevenirlo, es decir, a través de políticas más integrales y de más visión para fortalecer las estructuras económicas y hacer menos desfavorables los impactos del sector externo.

Es así como aparece la proliferación de industrias de artículos suntuarios bajo el incentivo de mayores beneficios, abandono de actividades tradicionales de exportación, falta de incentivo para el ahorro, distorsión del sistema de precios, actividades clandestinas, venalidad administrativa, que en conjunto hace más débiles las estructuras económicas y como consecuencia, dificultan más el crecimiento económico.

Desde luego, el enfoque anterior es bastante general y cada país, correspondiendo a su estructura económico-social y a su organización administrativa, sufre los efectos en diferente forma y grado.

CUADRO No.1

RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO, IMPORTACIONES, PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES Y COEFICIENTES DE IMPORTACION

PAIS	Tasas anuales acumulativas en el periodo 1949-51/1959/61			Importaciones CIF en por ciento del producto bruto	
	Producto Bruto	Importaciones de Bienes	Poder de compra de las exportaciones	1949-51	1959-61
Colombia	4.6	2.7	1.6	9.2	7.6
Argentina	1.6	1.0	-0.1	9.0	8.3
Brasil	5.8	1.4	0.2	13.2	8.4
Haití	1.6	-2.1	-1.4	12.7	9.7
México	5.5	3.1	4.0	14.8	11.1
Uruguay	2.1	0.4	-2.0	13.9	11.7
Paraguay	0.8	2.7	0.4	13.0	12.9
Chile	3.3	3.9	2.5	13.5	14.1
Ecuador	5.2	7.0	7.8	12.1	14.1
Bolivia	0.3	0.7	-3.0	13.7	14.2
República Dominic.	4.3	4.4	1.5	10.1	14.5
Perú	4.8	5.2	5.8	17.1	17.4
Venezuela	7.3	2.8	5.1	26.4	17.5
Guatemala	4.7	6.3	4.6	14.8	17.6
Honduras	3.7	4.6	-0.1	16.7	18.2
Nicaragua	5.8	10.2	7.5	17.0	23.0
Panamá	5.2	5.9	8.0	22.5	23.6
Cuba	---	2.8 ^{a/}	---	25.9	---
El Salvador	4.3	7.6	4.8	19.3	28.8
Costa Rica	4.8	7.6	3.9	21.1	28.9
América Latina	4.4	---	---	13.7	---
América Latina excluída Cuba	4.4	2.6	2.4	13.3	11.2
América Latina excluídas Venezuela y Cuba	4.1	2.5	1.7	12.3	10.4

^{a/} Cifra calculada entre 1949-51 y 1959-60

FUENTE: Informe de la CEPAL a la Conferencia de Comercio y Desarrollo a celebrarse en Ginebra en marzo de 1964.

C) La Cooperación Internacional.

En los años subsiguientes a la Segunda Guerra Mundial el comercio mundial se encontraba a niveles muy bajos, como consecuencia de la devastación y transformación paulatina hacia la producción normal. En esas condiciones los países insuficientemente desarrollados, obligados por las circunstancias a pesar de contar con abundantes medios de pago internacionales, carecían de la oportunidad para adquirir los productos manufacturados.

La época de postguerra era propicia para pensar en una mayor cooperación internacional para evitar nuevamente caer en los grandes errores cometidos después de la primera conflagración mundial, que retrasaron la recuperación económica y obstaculizaron el comercio.

Es así, como fueron creados el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y más tarde el GATT (General Agreement of Trade and Tariffs) ^{2/}. La primera de las Instituciones con el propósito de: "promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir con ello a promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales; promover la estabilidad en los cambios y asegurar que las relaciones cambiarias sean ordenadas y evitar depreciaciones con fines de competencia; ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones en cuenta corriente y eliminación de restricciones cambiarias que estorban el crecimiento del comercio mundial; infundir confianza proporcionando recursos

2/ Guatemala no es miembro del GATT.

financieros para protección y corrección de desajustes de balanzas de pagos sin que sea necesario recurrir a medidas que destruyan la prosperidad nacional e internacional". 3/

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento como institución proveedora de los recursos a largo plazo para la obtención de bienes de capital para reconstruir o fomentar mejoras en las infraestructuras económicas.

Finalmente, el GATT (General Agreement of Trade and Tariffs) asumió sus funciones de vigilancia y consulta para evitar la implantación de medidas restrictivas al comercio mundial, a través de alza en los aranceles, implantación de prohibiciones, etc.

Bajo el plan piloto de recuperación (Plan Marshall) y con ese marco institucional de cooperación internacional, los países de Europa Occidental se lanzaron al programa de la reconstrucción y transformación de sus economías. Robustecieron el programa de cooperación a través de mecanismos regionales tales como la Unión Europea de Pagos, la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo y el Banco de Arreglos Internacionales. Así mismo, se propiciaron clubs de compensación y pagos, tales como el de La Haya y el de París, como centros restringidos de operaciones de cambios. Por su parte, cada uno de los países mantuvo las medidas restrictivas a los pagos y medidas proteccionistas de comercio para co-

3/ Condensado del "ARTÍCULO T. FINES" del Convenio del Fondo Monetario Internacional - ratificado por Guatemala.

ordinar mejor los esfuerzos.

El objetivo final era alcanzar nuevamente los niveles de comercio de pre-guerra, fortalecer sus medios de pago internacionales y entrar nuevamente a la libre convertibilidad en beneficio del libre comercio del mundo.

No puede negarse que la planificación de reconstrucción fue todo un éxito porque en menos de quince años lograron casi la totalidad de sus objetivos y en la actualidad mantienen un ritmo de crecimiento económico constante, un alto nivel de ocupación, un alto nivel de ingresos per-cápita y casi una libertad completa en el comercio y los pagos.

Por el contrario, los países periféricos, restaurados y superados los niveles del comercio mundial, se han enfrentado nuevamente a sus problemas tradicionales y a pesar de los esfuerzos de la cooperación internacional, a través de la ayuda financiera, no se ha logrado resolver la gran influencia del sector externo en sus economías. En efecto, los empréstitos logrados y las recomendaciones ortodoxas para buscar el equilibrio, han sido ineficaces. Prueba de ello es el caso de América Latina, ya que de los países que suscribieron el Convenio del Fondo Monetario Internacional bajo el Artículo VIII 4/ es decir, con completa convertibilidad cambiaria y bajo compromiso de consulta antes de tomar cualquier decisión unilateral restrictiva o discriminatoria al comercio y a los

4/ México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá, Venezuela, Cuba, República Dominicana y Estados Unidos de Norte América.

pagos; uno devaluó dos veces su moneda 5/, cuatro han implantado restricciones cambiarias en diferentes magnitudes 6/, y uno de facto ha roto sus compromisos 7/. - A esto hay que agregar los enormes esfuerzos de algunos países de la América del Sur que en el afán de obtener ayuda financiera externa abandonaron al uso de tipos múltiples de cambios con serias repercusiones sociales y políticas que los han lanzado nuevamente a una situación de inestabilidad en los tipos de cambio y en los precios 8/. Asimismo, países que han mantenido sistemas de tipos múltiples han soportado la depreciación de sus monedas en diferentes magnitudes 9/.

Este notorio empeoramiento de la situación económica de la América Latina ha hecho que algunos países se lancen en una abierta lucha en búsqueda de fórmulas que garanticen un crecimiento económico más estable, a través de cambios radicales en sus estructuras políticas, sociales y económicas. Por otro lado, dentro del mismo marco político, otros países se esfuerzan a través de la planificación a buscar un crecimiento económico más estable y menos dependiente del sector externo.

Los esfuerzos para fortalecer la economía como una solución más permanente contra las fluctuaciones del sector externo son indispensables, dado que, los países insuficientemente desarrollados tienen su principal fuen-

5/ México

6/ El Salvador, Guatemala, Venezuela y la República Dominicana.

7/ Cuba.

8/ Argentina y Chile.

9/ Brasil, Colombia y Bolivia.

te de ingresos en las exportaciones de materias primas y productos básicos alimenticios y se ha encontrado que la demanda mundial crece a un ritmo menor que la oferta, - que como resultado, produce un desequilibrio en los precios afectando su poder de compra y manifestando una tendencia secular al desequilibrio en la balanza de pagos. - Esto se agrava con la exigente carga de la deuda externa y los servicios de las inversiones extranjeras que en algunos países tal carga llega a representar el 45% de sus ingresos en divisas.

Es interesante transcribir lo indicado por el Dr. Raúl Prebisch en su reciente libro 10:

"En los tiempos de crecimiento hacia afuera tiene fuerte raigambre esa actitud típica que espera que todo se arregle solo, y se manifiesta a veces donde menos se esperaría encontrarla. Y la planificación comporta ya ese riesgo. Es necesario escapar a estos espejismos. América Latina no tiene por delante soluciones fáciles. Planificar significa un método riguroso - aunque no rígido- para atacar los problemas del desarrollo, una disciplina continuada en la acción del Estado. Es una serie de actos de previsión, de anticipación de las necesidades futuras, de vinculación racional de la forma de satisfacerlas con los escasos recursos disponibles. Todo esto demuestra que el desigño de influir sobre las fuerzas del desarrollo es -

10/ Raúl Prebisch "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano". Fondo de Cultura Económica.- Primera Edición 1963. Pag. 19.

de muy vastas dimensiones en tiempo y extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver y de formas de actuar. Pero, se conseguirán estas mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción. Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución. No hay solución por las solas fuerzas del mercado, la inversión privada extranjera y el Estado presidente."

D) Nuevas Fórmulas de Cooperación Internacional.

Afortunadamente se vislumbra una nueva etapa de lucha y de enfoque más realista en el nivel internacional. Es así como las Naciones Unidas, a través de su agencia especializada en problemas económicos de la América Latina (CEPAL) ha propiciado la aplicación de cambios estructurales internos. Asimismo, la CEPAL ha colaborado para la realización de programas de integración económica regionales.

Es así como los países centroamericanos se han lanzado a la realización de su integración económica, habiendo logrado enormes avances en ese campo. En efecto, los volúmenes de comercio regional han crecido notablemente en los últimos cinco años. El uso de monedas centroamericanas en sus pagos se ha incrementado, gracias a la Cámara de Compensación Centroamericana II/II/ Convenio entre Bancos Centrales suscrito en Tegucigalpa el 28 de julio de 1961.

habiéndose sentado recientemente las bases para el establecimiento de la Unión Monetaria 12/.

Por su parte, los países sudamericanos se esfuerzan a través de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) a ejecutar un programa de integración regional de comercio.

Por otro lado, el Presidente de los Estados Unidos de América, Sr. John F. Kennedy respaldó la Carta de Punta del Este que dá origen a la Alianza para el Progreso como un programa de desarrollo económico-social, el cual determina con claridad la necesidad de propiciar cambios en la estructura económico-social de los países latinoamericanos a través de la Reforma Agraria, mayor tributación directa, distribución más equitativa del ingreso y ejecución de obras de beneficio social.

Para resolver en parte las dañinas fluctuaciones en los precios, se han propiciado a nivel internacional la firma de convenios tendientes a estabilizar los precios de algunos productos y es en esa forma como se ha llegado al Convenio Internacional del Café, y a que las Naciones Unidas propiciara la Conferencia y Desarrollo que se celebrará en Ginebra en marzo del presente año con el objeto de sentar las bases de un tratamiento nuevo para el comercio mundial.

12/ Convenio entre Bancos Centrales suscrito en San Salvador el 25 de febrero de 1964.

II.- LA BALANZA DE PAGOS DE GUATEMALA EN LA ULTIMA DECADA

Para conocer la dependencia del sector externo en el caso de Guatemala, es de gran interés hacer un recorrido de la última década (1954-63) en las cuentas internacionales del país para tener un panorama de conjunto.

Con tal objeto se ha preparado el Cuadro No. 2 que recoge los saldos de la balanza de pagos del país durante los años 1954/63 inclusive y que muestra los resultados de la economía externa de Guatemala.

CUADRO No.2

SALDOS DE LA BALANZA DE PAGOS
PERIODO 1954-1963
(En Millones de Q.)

CONCEPTO	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963*	Saldos Acumulados	Promedio
I.- OPERACIONES CORRIENTES												
Mercaderías												
Importaciones (FOB) Ajustadas	- 82.4	- 93.4	- 122.6	- 131.4	- 134.2	- 120.7	- 124.8	- 120.6	- 124.1	- 145.1	- 1 199.3	- 119.9
Exportaciones (FOB) Ajustadas	+ 104.9	+ 107.1	+ 124.3	+ 116.4	+ 107.4	+ 107.4	+ 116.2	+ 114.4	+ 114.0	+ 138.6	+ 1 150.7	+ 115.1
Sub-Total	+ 22.5	+ 13.7	+ 1.7	- 15.0	- 26.8	- 13.4	- 8.6	- 6.2	- 10.0	- 6.5	- 48.5	- 4.8
Servicios												
Transporte	- 9.5	- 11.3	- 15.3	- 16.6	- 16.7	- 13.9	- 13.0	- 12.3	- 11.9	- 13.3	- 133.8	- 13.4
Ingreso por Inversiones	- 9.3	- 6.2	- 5.4	- 6.9	- 8.7	- 7.9	- 10.4	- 12.4	- 11.9	- 12.4	- 91.5	- 9.2
Turismo y Viajes	- 0.8	+ 2.3	+ 2.0	+ 2.5	+ 2.9	+ 3.2	+ 2.3	+ 2.1	+ 1.8	- 4.8	+ 13.5	+ 1.4
Seguros	- 1.3	- 1.1	- 1.7	- 1.9	- 2.5	- 2.7	- 1.9	- 1.7	- 1.7	- 1.1	- 17.6	- 1.8
Servicios de Gobierno	- 0.1	+ 0.1	- 0.0	+ 0.6	+ 1.7	+ 1.8	+ 3.4	+ 2.7	+ 3.2	+ 4.0	+ 17.4	+ 1.7
Miscélanes	- 3.5	- 3.4	- 3.4	- 3.0	- 2.0	- 0.9	- 2.5	- 2.1	- 2.2	- 1.0	- 22.0	- 2.2
Sub-Total	- 24.6	- 19.6	- 23.8	- 25.3	- 25.3	- 20.3	- 22.1	- 23.6	- 22.6	- 26.6	- 233.9	- 23.4
Transferencias												
Donaciones Oficiales	---	+ 9.6	+ 15.3	+ 18.8	+ 8.4	+ 7.9	+ 4.9	+ 13.5	+ 8.5	+ 2.8	+ 89.7	+ 9.0
Remesas Familiares	+ 0.1	---	---	---	---	---	- 0.1	---	- 1.5	- 1.2	- 2.7	- 0.3
Sub-Total	+ 0.1	+ 9.6	+ 15.3	+ 18.8	+ 8.4	+ 7.9	+ 4.8	+ 13.5	+ 7.0	+ 1.6	+ 87.0	+ 8.7
TOTAL	- 2.0	+ 3.8	- 6.8	- 21.4	- 43.8	- 25.7	- 26.0	- 16.3	- 25.6	- 31.5	- 195.4	- 19.5
II.- OPERACIONES DE CAPITAL												
Capital Privado												
A largo plazo	+ 3.9	+ 3.9	+ 9.3	+ 15.0	+ 13.2	+ 15.9	+ 14.3	+ 11.3	+ 12.8	+ 6.5	+ 106.1	+ 10.6
A corto plazo	- 3.0	+ 9.8	+ 3.2	+ 2.6	+ 3.3	+ 1.9	+ 6.7	+ 1.0	+ 3.5	+ 19.9	+ 48.9	+ 4.9
Sub-Total	+ 0.9	+ 13.7	+ 12.5	+ 17.6	+ 16.5	+ 17.8	+ 21.0	+ 12.3	+ 16.3	+ 26.4	+ 155.0	+ 15.5
Capital Oficial y Bancario no Compensatorio												
A largo plazo	---	+ 0.9	+ 5.7	+ 5.6	+ 4.1	- 7.2	+ 11.0	+ 0.7	- 5.0	+ 13.9	+ 29.7	+ 3.0
A corto plazo	+ 1.3	+ 0.9	- 0.1	---	---	+ 7.7	+ 0.5	+ 1.2	+ 9.8	+ 1.7	+ 23.0	+ 2.3
Sub-Total	+ 1.3	+ 1.8	+ 5.6	+ 5.7	+ 4.0	+ 0.6	+ 11.5	+ 1.9	+ 4.7	+ 15.6	+ 52.7	+ 5.3
TOTAL	+ 2.2	+ 15.5	+ 18.1	+ 23.2	+ 20.5	+ 18.3	+ 32.6	+ 14.2	+ 21.0	+ 42.0	+ 207.7	+ 20.7
III.- SALDO NO CONTROLADO												
TOTAL (I + II + III)	- 2.8	- 4.3	+ 1.7	+ 2.0	- 1.2	+ 1.6	- 3.8	- 3.8	- 2.5	- 0.3	- 13.4	- 1.3
IV.- CAMBIO EN LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES (-Aumento)												
	+ 2.6	- 15.0	- 13.0	- 3.8	+ 24.4	+ 5.8	- 2.8	+ 5.8	+ 7.1	- 10.2	+ 1.0	- 0.1

*) Estimación

Los totales no coinciden con las sumas de las cantidades parciales debido a los redondeos.

FUENTE: Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

A) Balanza Comercial.

La Balanza Comercial muestra un comportamiento claramente dividido en dos etapas, la primera que comprende los años 1954/56 y la segunda los años - 1957/1963. La primera, muestra saldos favorables - como consecuencia del crecimiento de las exportaciones, las cuales tuvieron como causa, más que el aumento de la producción exportable, un crecimiento en los precios - del café en el mercado internacional.

La caída de los precios del café como consecuencia de la saturación del mercado, marcó en la balanza comercial desfavorables saldos negativos, a pesar que la importancia relativa de las exportaciones del grano de oro han tendido a caer gradualmente como componente de las exportaciones, por haberse aumentado sustancialmente la producción algodонера en los últimos tres años del período que se analiza y haberse agregado nuevos renglones de productos exportables, como producto de actividades pecuarias y pesqueras. Sin embargo, los altos niveles alcanzados en el sector importador hasta el año 1958 y a pesar de su descenso repentino, su volumen total ha sido sustancialmente mayor que el volumen de exportaciones, lo cual ha manifestado una definida posición deficitaria en el comercio exterior de Guatemala.

B) Servicios.

En la década que se analiza, los pagos por servicios han mostrado una clara posición negativa y sus variaciones de año a año son relativamente pequeñas. En

efecto, al analizar su composición encontramos que, los pagos por transporte constituyen el más fuerte componente de ese saldo negativo, aunque tiene algunas variaciones de año a año, representadas por las variaciones en los volúmenes de carga transportada y una pequeña participación de las compañías nacionales, sigue siendo el principal elemento del déficit en la cuenta de servicios.

El "Ingreso por Inversiones" que registra las utilidades distribuidas y las pendientes de distribuir por inversiones, e intereses por préstamos provenientes del exterior, muestra una tendencia bastante irregular en el período que se analiza, manteniendo en todo el período bajo análisis, saldo negativo. Se nota que en el año 1954 el saldo fue bastante alto. La causa fundamental para un mayor volumen de pagos por esos conceptos fue la actividad política de ese año, poco satisfactoria para los inversionistas foráneos. A partir de ese año, con pequeñas variaciones ha mostrado una tendencia negativa -es decir mayores pagos al exterior- hasta alcanzar un saldo de -12.4 millones de acuerdo con las estimaciones de 1963.

Esto confirma la rigidez de estos egresos en la balanza de pagos corriente de los países insuficientemente desarrollados.

Los otros renglones componentes del rubro de servicios son menos importantes para la formación del saldo negativo, con excepción del renglón de seguros que manifiesta mayores pagos por primas de seguro y reaseguro hacia el exterior.

C) Transferencias.

En el período que se analiza se muestra con claridad el comportamiento de la política de ayuda exterior de los Estados Unidos de América. El año 1954, año de convulsiones políticas, fue un período de transición en el cual el Gobierno Norteamericano cortó totalmente su ayuda al Gobierno del Coronel Arbenz y esperó la consolidación del régimen sucesor. Puede observarse que en el año 1954 el renglón de donaciones oficiales no muestra saldo alguno.

A partir del año 1955 al año 1957, las donaciones tuvieron tremendos incrementos que consiguieron a mortiguar en proporción considerable el déficit del comercio y los servicios, permitiendo en 1955 presentar un saldo positivo en las operaciones corrientes y reducir considerablemente el déficit de esas cuentas en 1956 y 1957.

A partir del año 1957, la ayuda fue más moderada hasta llegar al año 1963 en que la cifra estimada es bastante baja (2.8 millones).

En consecuencia, las operaciones corrientes fuera del superávit registrado en 1955, en el resto de los años bajo análisis han mostrado saldos negativos de consideración.

D) Capital Privado;

Las operaciones de capital compensatorio, con ex-

cepción del año 1954, en el que se reflejó un saldo muy bajo atribuible a razones de tipo político, los nueve años restantes muestran un saldo positivo que en promedio alcanzó la suma de 10.6 millones. Se pone de manifiesto el hecho de que con la excepción del año 1955, en que sí pudo compensar el déficit de 5.8 millones resultante de la Balanza Comercial menos Servicios (+13.8 -19.6) en ninguno de los años restante se logró tal compensación.

A partir de 1955 se inició una ola de nuevas inversiones extranjeras, especialmente de compañías petroleras que iniciaron sus exploraciones a través de las concesiones logradas. Asimismo, se originaron nuevas inversiones y reinversión de utilidades de compañías extranjeras radicadas en el país.

El capital de corto plazo mantuvo en la década que se analiza un ritmo compensatorio bastante estable, con excepción del año 1955 y las estimaciones de 1963 que acusaron un endeudamiento sustancial.

E) Capital Oficial y Bancario no Compensatorio.

El análisis de los movimientos de capital no compensatorio, oficial y bancario, es decir, el volumen de operaciones financieras del Estado y el Sector Bancario, muestran saldos positivos.

Las causas que han originado los movimientos de capital a largo plazo, han sido fundamentalmente: la utilización del préstamo obtenido del Banco Internacional

de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para construcción de carreteras, que se refleja en los saldos positivos de los años 1956 a 1958 y posteriormente utilización del préstamo para carreteras obtenido de las agencias financieras de los Estados Unidos de América por parte del Gobierno de Guatemala y colocación de títulos de mediano plazo en Bancos de los Estados Unidos. También incluye el uso de recursos externos por parte del Banco de Guatemala a través de préstamos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Export-Import Bank, Development Loan Fund y de corresponsales extranjeros para propiciar el financiamiento de desarrollo industrial, cultivo de hule y otras actividades agropecuarias.

En el corto plazo se refleja el endeudamiento del sector bancario para obtener recursos de financiamiento, así como algunas operaciones eventuales del Estado a través de colocación de títulos.

En síntesis, las reservas monetarias internacionales del país han tenido un movimiento altamente inestable. Puede observarse que en comparación con el pequeño déficit de 1954, los tres años subsiguientes reflejaron superávit, siendo los de los años 1955 y 1956 de gran magnitud. En los años de 1958 a 1962, con excepción de un pequeño superávit en 1960, mantuvieron saldos negativos de importancia, siendo el que correspondió al año 1958 bastante exagerado.

De lo anterior se deduce que:

- 1) Que el sector externo de Guatemala es estructuralmente débil, porque el sector exportador representado por escasos productos para su venta, es altamen

te susceptible a las variaciones de la demanda externa. Por otra parte, la alta propensión a importar hace que las compras al exterior sean bastante rígidas;

- 2) Que los servicios de la deuda externa e inversiones extranjeras pesan cada vez más en los pagos del país, debilitando por lo tanto su posición ante el sector externo;
- 3) Que los movimientos de capital (inversiones y empréstitos) y la manifiesta tendencia a un mayor endeudamiento hacen muy vulnerable la posición cambiaria del país;
- 4) Que la política de ayuda extranjera, por responder a criterios distintos a las necesidades de Guatemala, ha propiciado fuertes distorsiones en las cuentas internacionales del país.

III.- LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES COMO ESTABILIZADORES DEL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMIA DE GUATEMALA

Las características de un país insuficientemente desarrollado se vuelven marcadamente evidentes en el caso de Guatemala, agravadas por condiciones estructurales propias, manifestadas por la tenencia de la tierra productiva en pocas manos, gran parte de ella sin cultivar, y la explotación de minifundios con una bajísima productividad; uno de los más altos grados de analfabetismo en América, y un bajo promedio de vida de sus habitantes por falta de condiciones de salubridad y debida asistencia médica.

Ante una estructura económico-social como la indicada, la producción y el consumo tienen grandes limitaciones, propiciando a la vez, una distribución del ingreso desproporcionada, dado el bajo nivel de salarios, lo cual revela un bajo índice de ahorro y una alta propensión a importar. A pesar de ser un país potencialmente rico y eminentemente agrícola, el desarrollo económico y el mejoramiento social encuentran grandes barreras por las condiciones estructurales ya descritas.

A través de diferentes trabajos científicos, conferencias y mesas redondas, los economistas del país - han puesto en relieve los factores negativos de la estructura económico-social de Guatemala, para lograr tasas razonables y constantes en el crecimiento económico.

Con las condiciones descritas se hace más vulnerable la economía del país ante los desequilibrios pro-

venientes del sector externo. En efecto, el Licenciado - Gilberto Secaira señala en su tesis de graduación:

"Es claro entonces que el régimen de tenencia de la tierra causa una débil exportación y de - consiguiente baja capacidad de pagos al exte- rior. A su vez, ese mismo régimen agrario cau- sa una elevada dependencia de productos impor- tados. De ahí surge el desequilibrio perma- - nente en la balanza de pagos."

Por otro lado, el Licenciado Antonio Palacios, al enfocar en su trabajo "La Formación de Capital en Gua- temala" indica:

"otro de los factores que contribuyen a la vulne- rabilidad de la economía guatemalteca frente al comercio exterior, es la propia estructura en la distribución del ingreso nacional, por cuanto - las exportaciones dan su beneficio mayor al - grupo exportador, mientras que los sueldos y salarios pagados en la agricultura son conside- rablemente bajos y por consiguiente el benefi- cio de los términos de intercambio no se extien- de a la mayoría de la población, excepción he- cha de la distribución del ingreso que se hace a través de los gastos públicos, que en parte son financiados con el producto de los impues- tos sobre la exportación."

Por tanto, se pone en evidencia que una forma - de corregir el desequilibrio en los pagos corrientes en - Guatemala a través de una economía abierta, sería propi- ciando la diversificación de la producción exportable a tal

grado que sea suficiente para pagar el volumen de importaciones necesario para mantener el ritmo de su actividad económica y satisfacer los niveles de consumo indispensables para el país.

Una política de tal naturaleza requiere indudablemente cambios estructurales para propiciar una producción agrícola eficiente, por medio de una mejor distribución de las tierras de alta productividad sin cultivar, para generar una mejor distribución del ingreso, lo cual a su vez, generará una mayor demanda del sector industrial. Es decir, que la solución sería darle a la estructura interna de la economía una resistencia tal que permitiera repeler con más facilidad los efectos negativos del sector externo, de tal manera que la actividad económica interna pudiera crecer en forma más regular y sin interrupciones periódicas.

Si bien la mejoría se lograría al diversificar la producción exportable, las limitaciones eventuales de la demanda externa siempre permanecen como elemento perturbador.

Se ha señalado que el fondo del problema del déficit externo es en parte de carácter estructural. Por tanto, hay que transformar la estructura de la economía para que la oferta interna pueda crecer a igual ritmo que las necesidades de desarrollo, dándole a su vez la resistencia necesaria para evitar los efectos internos de las fluctuaciones de la economía internacional.

Si se ha enfocado la necesidad de un cambio estructural de las exportaciones y las medidas tendientes a fortalecer este renglón para obtener mayores recursos en divisas que propicien un desarrollo económico adecuado, también es importante señalar la conveniencia de propi-

ciar una transformación en la estructura y la composición de las importaciones.

A este respecto tiene que ver en una forma fundamental el desarrollo industrial del país para poder comprimir el coeficiente de importaciones, a través de una política de sustitución.

En ese sentido, muchos países muestran una seria deformación en el intercambio internacional por la forma en que se ha aplicado la política sustitutiva de importaciones y las consecuencias discriminatorias que esta política ha traído para las exportaciones. En primer lugar la política sustitutiva no se ha aplicado generalmente en forma previsorá, con anticipación a las exigencias del desarrollo, sino de un modo improvisado sin que se hayan tomado en cuenta consideraciones de economicidad y de flexibilidad anticíclica. Aunque es ineludible la protección a las actividades sustitutivas, ésta se ha prodigado en forma exagerada que, como resultado las ha dejado totalmente expuestas a la vulnerabilidad del comercio exterior, es decir, que el propósito laudable de restringir la importación de bienes terminados de consumo, ha traído consigo el aliento de la producción sustitutiva cualquiera sea la índole de estos bienes. En otras palabras, está ocurriendo una deformación tal en la composición de las importaciones con una tendencia a limitar las mismas a materias primas y bienes intermedios indispensables para mantener la actividad industrial. Sucede entonces que cualquier disminución sensible de la capacidad para importar tiene mayores consecuencias depresivas para la economía. Aunque bien Guatemala no ha llegado a situaciones extremas de no poder comprar los bienes indispensables para la producción industrial por su incipiente de

sarrollo en ese sector, la alta dependencia de las importaciones para poder llevar a cabo las actividades industriales, la hace muy vulnerable a los movimientos y a la capacidad de las exportaciones. Es por eso que el programa de industrialización debe ser congruente con las realidades nacionales y propiciar aquellas que en un mediano plazo, puedan subsistir con el mayor porcentaje posible de materias primas nacionales.

Existe el criterio de que cualquier actividad industrial es buena porque genera ocupación, pero en el caso de los países subdesarrollados debe buscarse precisamente que la ocupación sea permanente, que no quede sujeta a las fluctuaciones del comercio exterior, que pueden afectarla a través de una baja en el producto por exportaciones o un aumento en los precios por importaciones. Al respecto es importante señalar lo indicado por el Dr. Raúl Prebisch en su documento "Inflación y Desarrollo Económico" presentado a la VI Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano:

"no deja de ser paradójico que la industrialización, en vez de contribuir notablemente a la atenuación del impacto interno de las fluctuaciones exteriores haya estado llevándonos hacia un nuevo tipo de vulnerabilidad exterior que antes no conocíamos". 13/

Esto resalta la gran responsabilidad que tiene el sector privado de propiciar el desarrollo industrial con mi

13/ Editado como Documento de Trabajo No.56 de la VI Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano. Pag.16.

ras a ser esta actividad bastante autónoma y no dependiente de las fluctuaciones del comercio exterior. Igual responsabilidad cae en las autoridades gubernamentales que orientan la planificación industrial del país y la política de comercio exterior.

Es decir, que siendo conveniente propiciar el incremento de las actividades industriales, para crear más fuentes de trabajo e incidir en el aumento del ingreso nacional, este crecimiento debe hacerse lo más independiente de los problemas de comercio exterior.

Para mantener niveles de ocupación y de ingreso, congruentes con el crecimiento demográfico requiere cambios en la estructura económico-social del país, por lo que, siendo Guatemala un país eminentemente agrícola, debe propiciarse una mejor distribución de las tierras de alta productividad para crear fuentes de trabajo en ese sector con el objeto de diversificar la producción agrícola exportable y obtener así mayor estabilidad en el crecimiento económico.

IV.- INSTRUMENTOS UTILIZADOS COMO CORRECTIVOS DE CORTO PLAZO EN EL DESEQUILIBRIO DE LA BALANZA DE PAGOS, SU USO EN GUATEMALA

En el capítulo anterior se ha hecho mención a algunas medidas que formarían un cuadro más adecuado para propiciar el crecimiento económico gradual y constante, y a la vez, mejorar las condiciones de la balanza de pagos del país, haciendo que las fluctuaciones del comercio incidan menos sobre la actividad económica.

Desafortunadamente, las situaciones emergentes que afectan la posición de liquidez internacional requieren medidas de rápida aplicación para buscar soluciones en el corto plazo.

Se ha indicado que una política monetaria y fiscal anticíclica en los países que como Guatemala tienen una alta propensión a consumir, es peligrosa por el impacto acelerado que produce en las reservas monetarias del país y consiguientemente, el grado de inflación que genera.

El siguiente cuadro (Cuadro No.3) ayuda a confirmar lo indicado.

CUADRO No.3

MEDIO CIRCULANTE DEL SECTOR PRIVADO E
 IMPORTACIONES DURANTE EL PERIODO 1957 -
 1963 (CIFRAS PROMEDIO ANUAL.)

(En Millones de Q.)

	Medio Circu- lante del $\bar{=}$ Sector Pri- vado 1		Importacio- nes FOB.		% del Me- dio Circu- lante 2/1
			2		
1957	107.2		131.4		122.6
1958	109.6	+ 2.4	134.2	+ 3.8	122.4
1959	104.3	- 5.3	120.7	-13.5	115.7
1960	102.4	- 1.9	124.8	+ 4.1	121.9
1961	100.4	- 2.0	120.6	- 4.2	120.1
1962	101.9	+ 1.5	124.1	+ 3.5	121.8
1963	114.9	+13.0	145.1 _a	+21.0	126.3
Prom.del Período	105.8		128.7		121.5

a / Estimadas.

FUENTE: Departamento de Estudios Económicos, Ban-
 co de Guatemala.

Lo anterior se agrava, dado que la composición de las importaciones muestran un mayor volumen de bienes de consumo y materias primas, dado el grado de producción interna y la alta dependencia de la industria de materia prima y productos semiterminados importados.

El siguiente cuadro muestra la composición de las importaciones a precios corrientes:

CUADRO No. 4

VALOR DE LAS IMPORTACIONES CIF AJUSTADO
POR GRUPOS ECONOMICOS .
(En Millones de Q.)

Año	Bienes de Consumo	Materias Primas	Bienes de Capital .	Combustibles y Lubric.
1956	54.7	21.7	49.9	11.0
1957	59.8	25.3	50.3	11.5
1958	63.9	26.7	46.4	12.3
1959	52.2	26.8	41.1	13.5
1960	51.7	31.7	40.9	13.9
1961	50.7	33.1	35.4	13.4
1962	50.3	31.1	37.4	12.9

FUENTE: Departamento de Estudios Económicos, Banco de Guatemala

Con el objeto de buscar soluciones que contrarresten situaciones de emergencia provocadas como consecuencia del comportamiento en el sector externo se han a

doptado diversas medidas, tendientes a deprimir las importaciones, tales como: incremento en las tarifas arancelarias, prohibiciones para importar, contracción del crédito y el control de cambios.

A) Tarifas Arancelarias y Prohibiciones.

Para disminuir la alta propensión a importar, Guatemala ha hecho uso de los aranceles, propiciando en los últimos siete años fuertes aumentos. La circunstancia de que las clases de más altos ingresos tengan la suficiente liquidez y el deseo de adquirir esos productos aún a un alto precio, han hecho ineficaz este instrumento.

Además, Guatemala al ser miembro del Tratado de Integración Económica Centroamericana, ha tenido que negociar con los otros países miembros de dicho Tratado la unificación arancelaria de conformidad con la nomenclatura NAUCA. Esta unificación arancelaria ha alcanzado cerca del 95%. En consecuencia, este mecanismo dado el tiempo que requeriría la negociación para aplicar mayores tarifas, se ha inutilizado como instrumento de rápida aplicación.

Es conveniente advertir que la unificación arancelaria a nivel centroamericano tiene una finalidad de unificación aduanal y como una medida proteccionista a la producción industrial regional.

En 1959, Guatemala por Decreto del Congreso impuso prohibiciones para la importación de un pequeño grupo de artículos de consumo, especialmente productos a

limenticios de fácil sustitución. Esta medida tuvo poco tiempo de vida dado que por ser considerada una abierta-restricción al comercio por parte del Fondo Monetario Internacional, tuvo que ser abandonada y sustituida por un aumento en las tarifas arancelarias.

La experiencia de Guatemala en lo que se refiere a la aplicación de cuotas de importación como medida restrictiva no ha sido utilizada. Es obvio que una política de cuotas directas sería también interpretada como una medida discriminatoria y restrictiva al comercio mundial.

Los tres instrumentos mencionados tienen notorias desventajas, al propiciar dentro de un sistema de libre cambio, grandes incentivos para el contrabando, ya que la diferencia entre el precio del producto con el impuesto respectivo y los costos sin la aplicación del impuesto, o bien los altos precios de una demanda de mercado negro, hacen muy atractivo el riesgo que se toma al iniciar ese tipo de actividades. Esto pone en evidencia que dentro de la estructura interna económico-política y social de Guatemala, es muy difícil el mantenimiento y la efectividad de medidas tendientes a deprimir las importaciones por mecanismos como los indicados, ya que existe gran facilidad y gran complacencia para poder ser burlados a discreción de las personas interesadas. Por otro lado, los convenios con instituciones financieras internacionales y la influencia política y diplomática externa hacen muy difícil su aplicación.

B) Elementos Teóricos del Control de Cambios.

Antes de entrar al análisis de este mecanismo en relación a Guatemala, conviene hacer algunas consideraciones teóricas.

Los objetivos para el empleo de ese mecanismo quedan claramente descritos por Irving S. Friedman, que indica:

"El fin principal del Control Cambiario es evitar las consecuencias, que las autoridades gubernamentales pueden considerar indeseables, de permitir que los particulares ejerzan sin restricción legal el privilegio de comprar y vender divisas al tipo de cambio fijado. Tales actividades irrestrictas podrían ocasionar una presión sobre el tipo de cambio, siendo sus resultados la devaluación de la moneda, la huida de capitales, el empleo en gran escala de las reservas internacionales y la necesidad de empréstitos extranjeros." 14/

La finalidad descrita hace pensar que este instrumento puede ser efectivo para deprimir las importaciones y seguir una política cualitativa en las mismas y representar a la vez una solución temporal adecuada para los países deudores y productores de materias primas por las siguientes razones:

14/ Irving S. Friedman, "El Control de Cambios", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Página 17.

- 1) El ingreso internacional de estos países es esencialmente inestable no sólo porque el volumen del comercio internacional fluctúa considerablemente, sino también porque la magnitud de las inversiones extranjeras es normalmente de gran variabilidad y muy recelosa de los cambios políticos y sociales.
- 2) El costo de los servicios de la deuda externa, pública y privada y del servicio de las inversiones extranjeras, entraña por diversas razones una carga extremadamente rígida sobre la balanza de pagos de los países deudores y exportadores de materias primas.
- 3) Los procedimientos monetarios tradicionales que se utilizan para hacer frente a un desequilibrio persistente de la balanza de pagos internacionales son ciertamente insuficientes e inconvenientes para los países subdesarrollados por lo siguiente:
 - a) Las reservas de oro y divisas son por lo general escasas y sólo alivian temporalmente la situación;
 - b) La devaluación monetaria es también un remedio normalmente ineficaz e inconveniente para corregir un desequilibrio persistente o estructural en la balanza de pagos, porque la suma de las elasticidades de la demanda de exportación e importaciones es probablemente bastante inferior a uno; el empeoramiento de la relación de intercambio que ella entraña con respecto al país que devalúa. El aumento en el costo de los servicios de tipo fijo de la deuda externa, desalienta las nuevas inversiones

extranjeras pues la devaluación disminuye las ganancias en término de oro de los inversionistas privados y crea temores e incertidumbres. Es posible que origine medidas análogas en represalia por parte de otros países, lo que puede causar la inutilidad completa de la devaluación.

Si bien la implantación de medidas de control de cambios puede ser adoptada para buscar un equilibrio de la balanza de pagos en el corto plazo, también puede ser un instrumento efectivo en el largo plazo, siempre que forme parte de una planificación integral que ataque los problemas estructurales. Desde luego, su aplicación en el largo plazo requiere una determinación y decisión política para sacar adelante un plan general de desarrollo económico que se inicie con la reestructuración del país en función económico-social.

En el caso de Guatemala, la Ley Monetaria (Decreto 203 del Congreso de la República) mantiene la filosofía de uno de sus autores, el Dr. Robert Triffin, y comentada por el Profesor Alvin Hansen, quien en su libro "Teoría Monetaria y Política Fiscal" indica:

"Si se manifiesta una fuga demasiado fuerte de oro y divisas, entonces es preferible el control de cambios o el mercado de licitaciones propuesto por el Dr. Triffin (control selectivo de cambios o depreciación parcial) a una depreciación directa y general del tipo de cambio. Una devaluación permanente de la moneda no es el remedio apropiado, ya que el desequilibrio no es fundamental, sino de un carácter cíclico o tempor-

ral". 15/

Lo anterior demuestra que el contenido de la Segunda parte de la Ley Monetaria denominada "Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales" limita al Banco de Guatemala a adoptar este instrumento como medida de corto plazo para solucionar problemas de balanza de pagos. En efecto, el Artículo 38 de esa Ley indica:

"el Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales podrá ser puesto en vigor por acuerdo del Presidente de la República en Consejo de Ministros, a solicitud razonada de la Junta Monetaria y únicamente en los casos siguientes: a) En la aplicación de decisiones y recomendaciones emanadas de convenios internacionales sobre estabilización monetaria, suscritos y ratificados por la República; y b) A fin de mantener la estabilidad de la moneda nacional frente a desequilibrios temporales de la balanza de pagos. I) Que hayan reducido las reservas netas en el Fondo de Estabilización Monetaria a menos del 40% del promedio anual de las ventas totales de divisas en los 3 años anteriores; o II) Que produzcan corrientemente un drenaje persistente de dichas reservas superior al 25% anual, no atribuible a factores estacionales o de breve duración."

Es decir, que los autores de la Ley previeron la implantación de un Control de Cambios en función directa de la escasez de divisas y con el objeto de no propiciar situaciones de mayor peligro que pudiesen conducir a una devaluación directa de la moneda.

C) El Control de Cambios en Guatemala.

Por primera vez en Guatemala después de treinta y seis años de libre convertibilidad y con el desacuerdo del Fondo Monetario Internacional, se implantó el Régimen de Emergencia de conformidad con el Decreto que lo puso en vigor, tomado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros el día 13 de octubre de 1962.- Las características fundamentales del Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales y su aplicación reglamentaria se pueden sintetizar así:

- 1) La concentración de las reservas internacionales, para lo cual se puso en vigor lo que determina el Artículo 52 de la Ley Monetaria, ordenando la entrega al sistema bancario, como Agentes del Fondo de Estabilización Monetaria, de las divisas provenientes de toda exportación, operaciones estatales y de compañías de seguro, para aprovisionar el mercado de divisas destinadas a los pagos esenciales y eventualmente el de licitaciones. Aunque el mismo Artículo permite la aplicación de aforos o porcentajes, la Junta Monetaria no hizo uso de esa facultad para evitar la iniciación de tipos "Moneda-Producto" que pudiesen distorsionar el sistema de precios de los productos de exportación y discriminar los diferentes sectores productivos con posi-

bles efectos en las actividades agrícolas.

- 2) El funcionamiento del mercado de divisas destinado a pagos esenciales, identificados dichos pagos por el Artículo 55 de la mencionada Ley y ampliados por el reglamento respectivo. El mercado de divisas para pagos esenciales permitía su obtención de cambio extranjero al tipo de paridad en vigor antes de la implantación del Régimen de Emergencia, más las comisiones de cambio que permite la Ley y que la Junta Monetaria determina dentro del límite del 1%. Es importante mencionar que la lista de artículos esenciales cubría un 70% del promedio de importaciones de los tres últimos años, lo que demuestra la alta dependencia del país en sus compras al exterior.
- 3) El mercado de licitaciones cuya finalidad era proporcionar, siempre que hubiese divisas disponibles como remanente de los pagos esenciales, las sumas necesarias para importar bienes que no estaban contenidos en la lista de productos esenciales que la Junta Monetaria determinara de conformidad con el inciso a) del Artículo 55 de la Ley; es decir, que este mercado proporcionaría los fondos para efectuar los pagos por importaciones prescindibles y postergables y otras remesas no esenciales. La Junta Monetaria decidió no poner en vigor el sistema de licitaciones y más bien se acogió al Artículo 62 que le permitía ofrecer las licencias a una tasa fija. La oferta se limitó a un 50% del valor de las licencias solicitadas. Para tal efecto, fijó la tasa del 2% adicional a la comisión de cambio que

fungía en el mercado de divisas para pagos esenciales. Esta medida recortó grandemente el uso de las reservas oficiales para importaciones prescindibles y postergables.

A pesar de tener toda la facultad legal y encontrarse debidamente reglamentada la posibilidad de operar un mercado de licitaciones con tipo fluctuante, su posible aplicación hubiese originado una mayor distorsión en el sistema de precios y un distanciamiento peligroso para lograr la unificación del tipo de cambio en el momento oportuno.

- 4) El funcionamiento del mercado de divisas libres, que en forma automática y de conformidad con el Artículo 70 de la Ley, se aprovisionaba a través de la libertad de negociar en dicho mercado los sueldos y gastos de los agentes diplomáticos y cónsules de carrera; la entrada de capitales extranjeros para ser invertidos definitivamente o temporalmente en Guatemala; la repatriación de capitales guatemaltecos colocados en el extranjero; las exportaciones escasas o irregulares que determinare la Junta Monetaria; la diferencia entre los porcentajes o aforos mencionados en el Artículo 52; y otras entradas de divisas cuya venta al Banco de Guatemala no fuere exigida por la Junta Monetaria. Sin embargo, en la práctica la Junta Monetaria al no imponer un sistema de aforos o porcentajes, no permitió que el mercado de divisas libres se aprovisionara por tal concepto. Igual situación sucedió en lo referente a las exportaciones escasas o irregulares, ya que en forma general determinó la entrega de divisas por toda clase de exportaciones. El resto

de las fuentes de aprovisionamiento tuvieron plena vigencia, señalándose como renglones activos entre las otras entradas de divisas no exigidas por el Banco de Guatemala, las comisiones por servicios y ventas, intereses, turismo y algunos capitales especulativos.

Del lado de la oferta el Mercado de Divisas Libres funcionó a través de certificados manejados por el sistema bancario, llegándose a la determinación de los tipos de cambio de acuerdo con el juego de la oferta y la demanda. El funcionamiento del sistema cambiario impuesto, se complementó con el Reglamento de Administración y el Régimen de Control Aduana, cuyos textos fueron publicados en "El Guatemalteco" el 13 de octubre de 1963.

Se observa por el contenido de la síntesis hecha, que el sistema que la Ley Monetaria de Guatemala contempla para la implantación de restricciones cambiarias, se basa eminentemente en un sistema de tipos múltiples que garantiza en primer lugar la venta de divisas para atender los pagos esenciales, determinándose un tipo de cambio fijo igual al que se encontrare en vigor antes de su implantación.

En el mercado de licitaciones para la formación de los tipos de cambio se enfrenta la oferta controlada del Banco de Guatemala a una demanda que puede ser mayor, igual o menor. Es decir, que los tipos de cambio podrían ser altamente fluctuantes, porque el Banco de Guatemala no estaría en capacidad de conocer con anticipación la demanda de las divisas. Asimismo, permite la posible aplicación de listas por artículos y por importados.

res y diversificar más los tipos de cambio.

El mercado libre también está sujeto a la fijación de los tipos de cambio por medio del mecanismo automático de la oferta y demanda. Sin embargo, dado el alto grado de concentración de la demanda, que por concepto de complementación de importaciones, pagos de servicios no esenciales, fugas de capital, etc., los tipos de cambio tienden a ser altamente fluctuantes y especulativos.

Los motivos para la implantación de los controles de cambios, fueron altamente difundidos por el Banco de Guatemala y adujo razonamientos que eran congruentes con la situación del momento y que amenazaban en una forma extremadamente peligrosa la estabilidad monetaria.

De consiguiente, su implantación tuvo como finalidad estabilizar el movimiento de divisas y corregir la débil posición cambiaria del país y propiciar su reconstrucción gradual.

La Ley obliga al Banco de Guatemala a liberalizar las restricciones cambiarias al observarse un mejoramiento en la posición cambiaria del país. Las propias medidas cambiarias, unidas a la sensible mejoría del sector exportador y al ingreso de recursos financieros externos para el sector público y el sector bancario, hicieron mejorar considerablemente la posición de las reservas internacionales del país, lo cual unido a perspectivas económicas optimistas, hizo posible que la Junta Monetaria flexibilizara las restricciones en enero de 1963.

Esta flexibilización consistió inicialmente en ampliar el porcentaje para los pagos no esenciales de un

50% a un 70%, así como una mayor liberalización en la calificación de los pagos esenciales por servicios.

Una mejoría adicional en la posición cambiaria, notada a finales del período estacional del alza de las reservas, dió bases para que la Junta Monetaria liberalizara las restricciones contra los pagos corrientes y se unificaran los mercados cambiarios a un tipo fijo, y dejar únicamente en vigor un sistema de control para evitar la salida de capitales.

D) Control sobre Exportación de Capitales.

En el mes de mayo de 1963 la Junta Monetaria razonó la recomendación al Ejecutivo para que pusiese en vigor el nuevo Reglamento de Administración del Régimen de Control sobre la Exportación de Capitales, que es el sistema que actualmente limita la libre convertibilidad en Guatemala, el cual entró en vigor el 25 de mayo de 1963 16/.

El Control sobre Exportaciones de Capital tiene por objeto poner una barrera a la fuga del ahorro nacional para que sea invertido o mantenido ocioso en el exterior, en previsión de riesgos políticos o riesgos cambiarios, o bien, en búsqueda de mayores rendimientos a través de inversiones en el extranjero. En el caso de Guatemala, las fugas de capital se originan primordialmente en el temor a los riesgos políticos. Es así como en 1952, co-

16/ Publicado en "El Guatemalteco" el 25 de mayo de 1963.

mo consecuencia de la implantación de la Reforma Agraria, se notó un éxodo importante de capitales nacionales hacia el exterior.

Las inversiones activas en el país siguieron produciendo con la asistencia del crédito bancario, pagando como tasa de seguridad, la diferencial entre el tipo de interés interno y el rendimiento de sus inversiones en el extranjero.

Es evidente que la incertidumbre política provocada por el último régimen constitucional del país, originó nuevamente fugas de capital nacional y una presión sobre el sistema bancario para obtener los recursos necesarios para el financiamiento de las actividades productivas.

No puede negarse que con motivo de la implantación del Régimen de Emergencia y ante la incertidumbre del movimiento en los tipos de cambio en el mercado de divisas libres y la posible implantación del sistema de licitaciones, provocaron en los círculos detentores de recursos líquidos, una fuga adicional a través del mercado libre, lo cual hizo funcionar la otra causa tradicional, es decir, el de protección para posibles riesgos cambiarios.

E) La Evasión de los Controles.

Es usual que la implantación de restricciones cambiarias de cualquier índole, origine el funcionamiento de un mercado de cambios extraoficial (mercado negro), en donde se efectúan las ventas de cambio extranjero para a

tender la demanda de los pagos que se encuentran limitados dentro del sistema impuesto.

En el caso concreto del régimen de control de capitales en vigor en Guatemala, existe una limitación total para la exportación de capitales y también una limitación parcial para los gastos por concepto de viajes y remesas familiares al exterior, estando de consiguiente totalmente libres los pagos por operaciones corrientes.

En efecto, el Departamento de Cambios del Banco de Guatemala de conformidad con el Decreto-Ley que puso en vigor el Régimen de Emergencia para la exportación de capitales, prohíbe la venta de divisas para transferir capitales al exterior y en el caso del turismo y los viajes de negocio, se han fijado las siguientes cantidades:

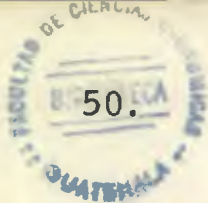
TURISMO:

Máximo: Q.1 500.00 anuales.

México y Area del Caribe	Q. 300.00 por viaje
Estados Unidos y Canadá	Q. 500.00 por viaje
América del Sur	Q. 750.00 por viaje
Europa y otros Continentes	Q.1 500.00 por viaje

VIAJES DE NEGOCIOS:

A ciudades fronterizas de México y Belice máxi-



mo Q.30.00 diarios por 15 días máximo.

Para el resto de los países Q.50.00 diarios - por 50 días máximo.

Asimismo, en el caso de las remesas familiares tienen la limitación siguiente:

Personas mayores de 18 años	Q.250.00 mensuales.
Personas menores de 18 años	Q.200.00 mensuales.
Límite máximo por familia	Q.700.00 mensuales.

En consecuencia, un mercado extraoficial podría hacer su aparición para satisfacer la demanda de estos grupos.

Si bien se reconoce la posibilidad de que exista una demanda potencial para poder efectuar las operaciones que han sido limitadas total o parcialmente por el control de cambios, para que puedan realizarse éstas debe existir también la oferta correspondiente, es decir, que tiene que existir también grupos poseedores de moneda extranjera para dar formación al mercado extraoficial de divisas a tipos de cambio fluctuantes.

En el caso de Guatemala, como en el del resto de los países latinoamericanos, existe una tendencia a mantener fuertes cuentas en el exterior y que constituyen la mayor parte de la oferta potencial en un mercado extraoficial, siempre que el beneficio que se llegara a obtener fuese superior a su tasa de seguridad. Los ingresos -

por turismo y otros eventuales pueden fortalecer la oferta. En Guatemala, a través de comentarios diversos se supone la existencia de un mercado extraoficial poco activo por el momento, como consecuencia de la calma en la actividad política.

Entre otras formas para burlar las medidas de control de cambios está la subfacturación en las exportaciones y sobrefacturación en las importaciones, que crea una diferencial en cambio extranjero que obtienen los beneficiarios de los pagos en el exterior, la que se utiliza para abrir o incrementar cuentas externas de los residentes en el país con restricciones.

Los métodos de supervisión en vigor y una constante vigilancia en el comportamiento de los precios en los productos de exportación y los renglones de mayor relevancia dentro de las importaciones que mantiene el Departamento de Cambios, hacen que en Guatemala el control sea menos vulnerable al uso de esas prácticas.

Las medidas restrictivas pueden generar cierto grado de venalidad administrativa, lo cual afecta relativamente su efectividad. Afortunadamente en el caso de Guatemala este riesgo no existe, por estar su administración en manos de la Banca Central.

Lo expuesto dentro de este capítulo resume los esfuerzos realizados para combatir los efectos del sector externo en la economía del país, habiéndose comentado con mayor detenimiento lo referente a las restricciones cambiarias.

Es indudable que en una economía abierta como

la de Guatemala, es elemento fundamental la confianza - del sector privado para realizar sus inversiones, por lo que las medidas de liberalización han sido recibidas con beneplácito en diversos sectores internos como por los organismos financieros internacionales. Sin embargo, la tendencia desfavorable en las operaciones de cuenta corriente de la balanza de pagos no han sido corregidas. - Esto desde luego, no puede considerarse saludable dado las limitaciones en la capacidad de pagos del país, máxime si para lograr el equilibrio externo se hace un mayor uso de endeudamiento desordenado en el exterior.

V.- COMENTARIOS SOBRE RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN 1963

No se pretende con estos comentarios evaluar la participación de las medidas cambiarias adoptadas a partir de octubre de 1962, en los resultados económicos del año 1963, por haber concurrido factores diversos que han influido en diferente grado y forma.

En efecto, la situación fiscal mejoró sustancialmente, manteniendo al día (con los ingresos ordinarios) el pago de los gastos corrientes presupuestados. La inversión pública fue más activa y los fondos para la ejecución de las obras fueron suministrados regularmente. El gasto público ejecutado y el ordenamiento de las finanzas públicas, provocaron una mayor actividad económica general y un mayor grado de confianza en el sector privado y extranjero.

En igual forma se notó un fuerte crecimiento en los depósitos bancarios tanto monetarios como cuasi-monetarios, que permitió la expansión crediticia de la cartera de los bancos, lográndose financiar la mayor parte de la producción nacional con recursos internos.

El siguiente cuadro ilustra el crecimiento de los depósitos del sistema bancario en los últimos tres años y la expansión crediticia en el mismo período.

CUADRO No.6

ESTIMACION DE LA BALANZA DE PAGOS INTERNACIONALES DE GUATE-
MALA - 1963
(En Millones de Q.)

	DEBITO	CREDITO	SALDO
I.- OPERACIONES CORRIENTES			
a) Mercaderías			
Importaciones (FOB) Ajustadas	145.1	-----	- 145.1
Exportaciones (FOB) Ajustadas	-----	138.6	+ 138.6
Sub Total	<u>145.1</u>	<u>138.6</u>	- 6.5
b) Servicios			
Transporte	17.6	4.3	- 13.3
Ingreso por Inversiones	13.4	0.9	- 12.4
Turismo y Viajes	8.5	3.7	- 4.8
Seguros	2.1	1.0	- 1.1
Servicios de Gobierno	3.1	7.1	+ 4.0
Misceláneos	5.3	6.3	+ 1.0
Sub Total	<u>49.9</u>	<u>23.3</u>	- 26.6
c) Transferencias			
Donaciones Oficiales	-----	2.8	+ 2.8
Remesas Familiares	3.3	2.1	- 1.2
Sub Total	<u>3.3</u>	<u>4.9</u>	+ 1.6
Total	<u>198.3</u>	<u>166.8</u>	- 31.5
II.- OPERACIONES DE CAPITAL			
a) Capital Privado			
A largo plazo	5.2	11.7	+ 6.5
A corto plazo	5.7	25.6	+ 19.9
Sub Total	<u>10.9</u>	<u>37.3</u>	+ 26.4
b) Capital Oficial y Bancario no Compensatorio			
A largo plazo	7.6	21.5	+ 13.9
A corto plazo	12.2	13.9	+ 1.7
Sub Total	<u>19.8</u>	<u>35.4</u>	+ 15.6
Total	<u>30.7</u>	<u>72.7</u>	+ 42.0
III.- SALDO NO CONTROLADO			
	0.3	-----	- 0.3
Total Operaciones Internacionales (I + II + III)	229.3	239.5	+ 10.2
IV.- Cambio en las Reservas Monetarias Internacionales (Aumento)			
	10.2	-----	- 10.2
GRAN TOTAL	<u>239.5</u>	<u>239.5</u>	-----

CUADRO No.6

ESTIMACION DE LA BALANZA DE PAGOS INTERNACIONALES DE GUATE-
MALA - 1963
(En Millones de Q.)

	DEBITO	CREDITO	SALDO
I.- OPERACIONES CORRIENTES			
a) Mercaderías			
Importaciones (FOB) Ajustadas	145.1	-----	- 145.1
Exportaciones (FOB) Ajustadas	-----	138.6	+ 138.6
Sub Total	<u>145.1</u>	<u>138.6</u>	- 6.5
b) Servicios			
Transporte	17.6	4.3	- 13.3
Ingreso por Inversiones	13.4	0.9	- 12.4
Turismo y Viajes	8.5	3.7	- 4.8
Seguros	2.1	1.0	- 1.1
Servicios de Gobierno	3.1	7.1	+ 4.0
Misceláneos	5.3	6.3	+ 1.0
Sub Total	<u>49.9</u>	<u>23.3</u>	- 26.6
c) Transferencias			
Donaciones Oficiales	-----	2.8	+ 2.8
Remesas Familiares	3.3	2.1	- 1.2
Sub Total	<u>3.3</u>	<u>4.9</u>	+ 1.6
Total	<u>198.3</u>	<u>166.8</u>	- 31.5
II.- OPERACIONES DE CAPITAL			
a) Capital Privado			
A largo plazo	5.2	11.7	+ 6.5
A corto plazo	5.7	25.6	+ 19.9
Sub Total	<u>10.9</u>	<u>37.3</u>	+ 26.4
b) Capital Oficial y Bancario no Compen- satorio			
A largo plazo	7.6	21.5	+ 13.9
A corto plazo	12.2	13.9	+ 1.7
Sub Total	<u>19.8</u>	<u>35.4</u>	+ 15.6
Total	<u>30.7</u>	<u>72.7</u>	+ 42.0
III.- SALDO NO CONTROLADO			
	0.3	-----	- 0.3
Total Operaciones Internacionales (I + II + III)	229.3	239.5	+ 10.2
IV.- Cambio en las Reservas Mone- tarias Internacionales (Aumento)			
	10.2	-----	- 10.2
GRAN TOTAL	<u>239.5</u>	<u>239.5</u>	-----

Con base en las estimaciones del cuadro anterior, se observa un déficit en la Balanza Comercial de 6.5 millones, habiendo mejorado notablemente las exportaciones. Sin embargo el nivel de importaciones también tuvo un crecimiento excesivo.

Las exportaciones en 1963 llegaron a alcanzar 138.6 millones, que comparados con 114.1 millones del año anterior, representan un incremento del 21%. El cuadro que se inserta a continuación refleja el aumento por productos de exportación y denota un dinamismo más alto en nuevas actividades agropecuarias distintas al café. En efecto, del aumento de 24.5 millones registrado en las exportaciones en 1963, más de la mitad correspondió a los incrementos obtenidos de la exportación de algodón, azúcar y banano. Además, no obstante que los precios fueron relativamente menores el mayor volumen de café vendido permitió un aumento de 8.1 millones en el valor exportado.

Sin embargo, el valor CIF estimado para las importaciones en 1963 es de 160.4 millones que comparado con el nivel de 137.2 millones registrado en 1962, representa un aumento de 23.2 millones equivalente al 17%. Este extraordinario aumento de las importaciones se registró exclusivamente en los últimos siete meses, reflejando parcialmente la reacción del sector privado de la economía frente a la liberalización introducida en el régimen de restricciones cambiarias a fines de mayo de 1963 y al alto grado de liquidez en la economía.

La carencia de estadísticas completas del comercio exterior para el segundo semestre imposibilita el análisis por grupos económicos de las importaciones para

contar con mejores elementos de juicio sobre las causas de la expansión.

Los servicios reflejaron nuevamente su patrón tradicional, siendo los más importantes responsables del déficit el renglón de transportes y los servicios por inversiones y empréstitos extranjeros.

No obstante el resultado tan desfavorable en la cuenta corriente de la balanza de pagos, las reservas monetarias internacionales del país aumentaron en 10.2 millones. Esto se explica por una mayor utilización neta del crédito externo oficial y bancario no compensatorio, que aumentó en 4.8 millones. Sin embargo, el cambio más extraordinario fue el aumento del crédito externo privado que en términos netos aumentó de 16.3 millones en 1962 a 26.4 millones en 1963.

A la vez, se considera que la concentración de las reservas y la obligación de entregar el cambio extranjero como producto de las exportaciones del país, por un lado, y el control para evitar la salida de capital por el otro, han hecho más consistente el movimiento de las reservas internacionales, en función de las operaciones reales financieras de la economía.

CUADRO No.7

EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE GUATEMALA

	Unidad de Medida	1962			1963		
		Cantidad (Miles)	Valor - (Millones Q.)	Valor Unitario	Cantidad (Miles)	Valor (Millones Q.)	Valor Unitario
TOTAL			114,1		138,6		
1) Café	qq.	1 791	67.1	37.5	2 038	75.2	36.0
2) Algodón	qq.	632	15.4	24.3	1 118	26.5	23.7
3) Banano	qq. <u>a/</u>	3 002 <u>a/</u>	9.5	3.2	3 427 <u>a/</u>	10.9	3.2
4) Carnes Frescas, refrigeradas o congeladas	qq.	107	3.8	36.0	113	3.8	33.5
5) Azúcar	qq.	731	3.0	4.0	1 008	5.5	5.5
6) Aceites Esenciales	qq. <u>a/</u>	17	2.9	169.4	19	2.7	139.5
7) Pescado, crustáceos y moluscos frescos o conservados	qq. <u>a/</u>	16 <u>a/</u>	1.3	82.1	20	1.8	87.9
8) Chicle y chiquibul	qq. <u>a/</u>	23 <u>a/</u>	1.4	62.9	18	1.0	52.8
9) Madera	Kilo	12 176	1.1	0.09	9 891	1.0	0.1
10) Café Soluble	Kilo	312	1.1	3.5	241	0.5	2.2
11) Miel de Abejas	qq.	69	0.7	10.7	64	0.8	12.6
12) Plantas, semillas, flores	Kilo	1 036	0.7	0.7	962	0.8	0.9
13) Frutas frescas	Kilo	9 885	0.7	0.07	10 298	0.5	0.05
14) Otros			5.4			7.6	

a/ Cifras ajustadas.

b/ Sólo algodón en oro.

FUENTE: Departamento de Estudios Económicos, Banco de Guatemala.

VI.- CONCLUSIONES

- 1.- Los países insuficientemente desarrollados confrontan una fuerte dependencia del sector externo para mantener un ritmo de desarrollo constante y ordenado, por lo que se hace indispensable el fortalecimiento de la estructura interna de sus economías a través del crecimiento del sector exportador y una menor dependencia del sector importador.
- 2.- El financiamiento del déficit de las operaciones corrientes internacionales de un país, a través de la inversión y empréstitos extranjeros, agudizan el problema cambiario, ya que representan una carga constante que deteriora la posición de pagos, haciendo más vulnerable la economía hacia las fluctuaciones del sector externo.
- 3.- Es necesaria la actitud firme de los países insuficientemente desarrollados a nivel internacional, para lograr una mayor estabilidad en los precios de sus productos de exportación y lograr una participación más estable en el comercio mundial. Asimismo es evidente la necesidad de lograr un mayor grado en la integración económica regional.
- 4.- En el caso de Guatemala, que tiene una de las más altas propensiones a importar en Latinoamérica, debido a que el sector industrial no ha alcan



zado un desarrollo importante, representando menos del 10% en la composición del producto nacional bruto, se hace necesario el uso de mecanismos que tiendan a comprimir las importaciones y a propiciar la producción nacional por medio de políticas sustitutivas.

- 5.- Si bien es cierto que los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo han encontrado limitaciones en la demanda exterior de sus productos de exportación y que existe una manifiesta tendencia a crear situaciones de estrangulamiento en el comercio, en el caso de Guatemala siendo un país eminentemente agrícola, con condiciones físicas y geográficas privilegiadas y un bajo nivel de desarrollo, permite todavía expansiones de importancia en la producción agropecuaria sin grandes problemas de colocación en los mercados internacionales, por lo que una política de diversificación y el estudio de mercados para nuevos productos así como la iniciación de relaciones comerciales con países ajenos al marco tradicional, hacen factible la expansión de sus exportaciones.
- 6.- Una política de expansión y diversificación agrícola para hacer más fuerte el sector exportador ante fluctuaciones de la demanda externa, requiere la utilización de las tierras altamente productivas. - Por lo que se hace indispensable una mejor distribución de las tierras que se encuentran ociosas, - a través de una Reforma Agraria.

- 7.- Al propiciar una mejor distribución de las tierras beneficiadas por la inversión social, la producción generará un mayor ingreso y una mejor distribución del mismo, permitiendo así una mayor capacidad de compra y un incremento en el ahorro.
- 8.- Una política de sustitución de importación y el propiciamiento de un desarrollo integral gradualmente dependiente de materias primas nacionales, permitiría a la vez fortalecer más la estructura económica contra la baja en la demanda y precios de los productos de exportación. De otra forma la economía se vuelve más vulnerable al sector externo.
- 9.- Entre los instrumentos tendientes a comprimir las importaciones, el control de cambios puede jugar un papel importante si forma parte de un conjunto de medidas de política económica, porque permite ser altamente selectivo. Si su estructura pone en juego tipos múltiples de cambio, puede fortalecer la producción industrial.
- 10.- La implantación del control de cambios en Guatemala con el funcionamiento de tres mercados está concebida como un instrumento regulador de la posición de cambios, de aplicación temporal, con el objeto de evitar mayores pérdidas de reservas y la devaluación directa. La Banca Central hizo uso de ese instrumento con ese objetivo y ha liberalizado las medidas como consecuencia de la recupe

ración de reservas internacionales.

11.- El control sobre movimientos de capital, evita la salida del ahorro nacional y propicia una mejor asistencia crediticia a través del sistema bancario. Su aplicación ha participado, junto con otros factores de importancia, a propiciar el crecimiento en los depósitos bancarios que ha permitido el financiamiento con recursos nacionales de la producción del país en 1963.

12.- Sin embargo, pese a las medidas restrictivas en los cambios -y quizá por su corto tiempo de aplicación como medida restrictiva de las importaciones- la alta propensión a consumir hizo que los resultados en los pagos corrientes de la balanza de pagos, estimados para 1963, fueran severamente adversos. Lo que pone de manifiesto nuevamente la debilidad estructural de nuestra economía y su gran dependencia del sector externo.

13.- La consecución de la deficiencia estructural en la balanza de pagos debilitará más la capacidad de pagos del país y hará más costoso cualquier objetivo de desarrollo económico.

14.- De no realizarse una reestructuración económico-social, una eficiente planificación económica, así como la implantación de una política de comercio exterior acorde a las necesidades de creci-

miento económico del país, se confrontarán serias dificultades para el mantenimiento de la estabilidad cambiaria.

11.- El control sobre los recursos de divisas, como el
salida de divisas por parte de los turistas, el
financiamiento de las importaciones, el pago de
deudas externas, etc., se mantendrá bajo el
control de la autoridad competente.

12.- Se mantendrá el control sobre el movimiento
de divisas, tanto en el exterior como en el
interior, para evitar el uso indebido de
divisas y el fraude cambiario.

13.- El control sobre los recursos de divisas
se mantendrá bajo el control de la autoridad
competente.

14.- De no lograrse una recuperación económica
social, una política de estabilización de divisas
el control sobre los recursos de divisas se
mantendrá bajo el control de la autoridad
competente.

BIBLIOGRAFIA

- | | |
|---|------------------------|
| El Control de Cambios | Irving S. Friedman |
| El Problema de la Insuficiencia de Divisas en el Desarrollo Económico de Guatemala | Gilberto Secaira E. |
| Introducción a la Teoría Macroeconómica | G. Sirkin |
| El Servicio de Capital Extranjero y el Control de Cambios | Walter M. Beveraggi A. |
| Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano | Raúl Prebisch |
| Anotaciones sobre la Formación de Capital en Guatemala | J. Antonio Palacios G. |
| Teoría de los Costos Comparativos y su inacceptabilidad como norma de Desarrollo en los Países Económicamente Atrasados | Rafael Piedrasanta |
| Teoría Monetaria y Política Fiscal | Alvin Hansen |
| Inflación y Desarrollo Económico | Raúl Prebisch |

**Convenio del Fondo Monetario
Internacional**

Memorias del Banco de Guatemala, Años de 1954-1962.

Boletín Estadístico del Banco de Guatemala.

**International Financial Statistics, publicación del Fondo
Monetario Internacional.**

**Ley Monetaria de Guatemala (Decreto 203 del Congreso
de la República).**