

**BIBLIOTECA CENTRAL-USAC  
DEPOSITO LEGAL  
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO  
EL PROBLEMA**

**DE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS  
EN EL DESARROLLO ECONOMICO  
DE GUATEMALA**

**T E S I S**

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

por

**GILBERTO SECAIRA ESTRADA**

en el acto de su investidura de

**ECONOMISTA**

**EN EL GRADO DE LICENCIADO**



Noviembre de 1961

DL  
03  
T(207)

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

|            |                                     |
|------------|-------------------------------------|
| Decano     | Dr. Gabriel Orellana Estrada        |
| Secretario | Lic. Raúl Sierra Franco             |
| Vocal 1°   | Lic. Maximino Ruano Ayala           |
| Vocal 2°   | Lic. Arturo Morales Palencia        |
| Vocal 3°   | Lic. Carlos Enrique Carrera Samayoa |
| Vocal 4°   | Prof. Carlos Guillermo Herrera      |
| Vocal 5°   | P.C. Verny Anibal Samayoa López     |

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

|               |                                    |
|---------------|------------------------------------|
| Decano        | Dr. Gabriel Orellana Estrada       |
| Secretario    | Lic. Raúl Sierra Franco            |
| Vocal 1° J.D. | Lic. Maximino Ruano Ayala          |
| Examinador    | Lic. Marco Antonio Ramírez Sánchez |
| Examinador    | Lic. Enrique Santa Cruz            |

A MI ESPOSA:

Marta Isabel

A MIS HIJOS:

Olga Marina  
Marta Isabel  
Gilberto  
Eduardo



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS Y SOCIALES

Guatemala, C. A.

I-226-61

Guatemala,  
11 de noviembre de 1961

Señor Director del  
Instituto de Investigaciones  
Económicas y Sociales  
Edificio.

Señor Director:

Atentamente tengo el gusto de referirme al trabajo de tesis presentado por el Br. GILBERTO SECAIRA ESTRADA bajo el título "El problema de la insuficiencia de divisas en el desarrollo económico de Guatemala" y el cual se me encomendó revisar y emitir el dictamen respectivo.

El Br. Secaira Estrada hace en su tesis un examen de los factores que más perjudican nuestro desarrollo económico y que se manifiestan en una persistente escasez de divisas necesarias para dicho desarrollo: analiza las desventajas de nuestro mercado de exportaciones y la tendencia al deterioro de nuestros términos de intercambio; la pérdida de recursos en la importación de artículos suntuarios, especialmente de parte de los grupos más pudientes de nuestra población; la baja productividad de la tierra debido a su mala distribución; la operación en el país de poderosas empresas extranjeras que al exportar sus fuertes ganancias al exterior engrascan más nuestro fondo de divisas - que de otra manera podría ser utilizado en nuestro desarrollo.

Para corregir esta persistente escasez de divisas, el Br. Secaira Estrada propone diversas medidas, pero especialmente el abandono de la libertad de cambios que ha sido hasta la fecha la base de nuestra política de importaciones; él por el contrario propugna por el establecimiento de un control de cambios como parte de una política integral de desarrollo programado y ordenado a fin de orientar la inversión en Guatemala a través de un programa de prioridades de importación. Asimismo aconseja para mejorar nuestros términos de intercambio, no depender como hasta hoy, exclusivamente del mercado de los Estados Unidos en la venta de nuestro café, algodón, etc. sino buscar nuevos compradores en otros países "sin importarnos su régimen político"; otro aspecto al que le dedica atención es a la errónea política actual de propiciar la instalación de industrias que requieran altas dosis de materias primas importadas, cuando en su opinión - y con toda razón - debería buscarse antes la industrialización de nuestras materias primas.

Sin embargo el Br. Secaira Estrada comprende que la adopción de las medidas por él propuestas para desarrollar económicamente al país solo es posible cuando "el poder político esté en manos de las fuerzas interesadas en un nuevo orden económico superior; que el Estado ejerza control sobre las actividades productivas básicas y que fundamentalmente, exista una voluntad firme y unida de las clases - que desean el mejoramiento económico y social del país"; se deduce claramente pues, que el Br. Secaira Estrada pone muy pocas esperanzas en la posibilidad de un desarrollo económico y social bajo las actuales circunstancias.

En vista de que el Br. Secaira Estrada trae a discusión importantes problemas de nuestra vida nacional soy de opinión aceptar su trabajo de tesis a fin de que sea discutido en el acto de su investidura profesional, previo a optar al título de Economista en el grado de Licenciado.

Aprovecho esta oportunidad para suscribirme del señor Director atento y seguro servidor,

"ED Y ENSEÑAD A TODOS"

Rafael Piedra

Lic. Rafael Piedra Santa A.  
A s e s o r

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS Y SOCIALES  
Guatemala, C. A.

DIRECCION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES,  
Guatemala, quince de noviembre de mil novecientos sesenta y uno.

Pase al Señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas,  
informándole que este Instituto con base en el dictamen emitido -  
por el respectivo Asesor, aprueba el trabajo de tesis "EL PROBLEMA  
DE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE GUATE  
MALA", presentado por el señor Gilberto Secaira Estrada.

*Rodrigo Sierra Franco*  
Lic. Rodrigo Sierra Franco  
Director



DECANATURA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, GUATEMALA, quince  
de noviembre de mil novecientos sesenta y uno - - - - -

En vista del informe rendido por el Instituto de Investigaciones  
Económicas y Sociales se acepta y aprueba el trabajo de tesis -  
denominado "EL PROBLEMA DE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS EN EL DESA-  
RROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA", que para su graduación profesional  
fuera presentado por el señor Gilberto Secaira Estrada.

*G. Orellana*  
Dr. Gabriel Orellana h.



# I N D I C E .

|                                                                               | Pag. |
|-------------------------------------------------------------------------------|------|
| CAPITULO I                                                                    |      |
| INTRODUCCION                                                                  | 1    |
| CAPITULO II                                                                   |      |
| LA HERENCIA COLONIAL Y EL DESARROLLO COLONIAL                                 | 2    |
| CAPITULO III                                                                  |      |
| CAUSAS PRIMARIAS DE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS                               | 10   |
| 1) Régimen de Tenencia de la Tierra                                           | 12   |
| 2) Actitud del Capitalista Nacional y Extranjero                              | 22   |
| CAPITULO IV                                                                   |      |
| CAUSAS SECUNDARIAS DE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS                             | 24   |
| 1) Período 1945-1953                                                          | 24   |
| 2) Período 1954-1957                                                          | 28   |
| 3) Período 1958-1960                                                          | 30   |
| CAPITULO V                                                                    |      |
| LA CAPACIDAD DE PAGOS DE GUATEMALA EN 1961-1970                               | 40   |
| 1) Crecimiento del Producto Nacional Bruto                                    | 40   |
| 2) Necesidad de Importaciones                                                 | 46   |
| 3) Ingreso de Divisas                                                         | 52   |
| 4) Capacidad de Importación                                                   | 60   |
| 5) Situación Financiera Internacional de Guatemala                            | 63   |
| CAPITULO VI                                                                   |      |
| POLITICA ECONOMICA QUE EVITE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS                      | 66   |
| 1) Control Cambiario                                                          | 70   |
| 2) Sustitución de Importaciones de Mat. Primas                                | 83   |
| 3) Diversificación de las Exportaciones                                       | 90   |
| 4) Precios Internacionales Justos y Remunerativos para nuestras exportaciones | 93   |
| 5) Utilidades de Empresas Extranjeras                                         | 104  |
| 6) Libertad de Comercio con todos los Paises                                  | 108  |
| 7) Otras Consideraciones                                                      | 110  |
| CAPITULO VII                                                                  |      |
| CONCLUSIONES                                                                  | 115  |

## CAPITULO I

### INTRODUCCION

No fué sino hasta hace tres años, que la economía guatemalteca comenzó a sentir los efectos de la insuficiencia de divisas y los economistas guatemaltecos a tener preocupación por un futuro escabroso en el ritmo de desarrollo económico nacional, debido a la escasez de medios de pago internacional para financiar las compras de bienes producidos en el exterior. El problema de la insuficiencia de divisas no se había presentado nunca antes de 1958, debido al estancamiento tradicional en que se mantuvo la actividad económica desde el período colonial e independentista hasta fines de 1944, a la afluencia de capital de exterior como consecuencia de los favorables precios internacionales de nuestros productos de exportación, y a otros estímulos externos. En 1958, los problemas de Balanza de Pagos se agudizaron debido a un desequilibrio internacional de proporciones considerables, que se originó con la baja del precio del café en 1957 frente a una tendencia a importar superior a la capaci

dad financiera del país, situación que se ha prolongado hasta 1961 y amenaza prolongarse por tiempo aún no definido.

La insuficiencia de divisas es hoy, un obstáculo al desarrollo económico nacional, la cual, aunque es consecuencia de la estructura económica deficiente de Guatemala, impide a su vez el cambio estructural puesto que para ello es necesario contar con cierto volumen adecuado de divisas que cada vez se hace más escaso. El círculo vicioso de la economía nacional toma cuerpo en este análisis, al relacionar los problemas estructurales que están íntimamente ligados con la posición internacional del país.

## CAPITULO II

### LA HERENCIA COLONIAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

En los últimos tiempos, el tema del desarrollo económico ha ocupado el punto central de discusión debido no cabe duda a la situación de miseria que vive la ma

por parte de los habitantes del globo en contra de una posición económicamente alta de un reducido grupo favorecido por diversas circunstancias. El caso es que ni los pueblos más atrasados ni los países más pobres se resignan ya a seguir viviendo en una situación llena de privaciones sabiendo que en los centros más adelantados se goza de niveles de vida muy superiores. Las mismas facilidades en el transporte y las comunicaciones mundiales han permitido que estos pueblos atrasados estén informados y observen con impaciencia como los centros económicos mundiales elevan su nivel de vida a pasos acelerados, mientras que el de los países pequeños y explotados por los países industriales, permanece estancado.

Si hemos de ser justos, debemos reconocer que los economistas, sociólogos y demás profesionales preocupados del destino de la sociedad mundial, han considerado desde tiempos anteriores los problemas del desarrollo económico, aunque ciertamente sus ideas han sido expresadas en distinto lenguaje técnico al que se utiliza en la

actualidad. Los clásicos hablan de la posibilidad del desarrollo industrial dentro de un marco de libertad de comercio, sin interferencias estatales; los mercantilistas a través de medidas proteccionistas buscan mejorar los niveles de producción y de vida de un país; de tal manera que no podríamos acentuar que los problemas de desarrollo económico sean exclusivamente de nuestra época. Lo que sucede es que los pueblos cansados de ser explotados por los países más avanzados ya sea en forma de coloniaje o semifeudalismo han despertado a los ojos del mundo y tratan hoy de incorporarse y romper las cadenas de esclavitud económica que los ata a los centros mundiales. La lucha ideológica que hoy toma ~~caracteres~~ mundiales entre el socialismo y el capitalismo gira también en torno de la fórmula que mejor provea las necesidades del hombre; tanto los pueblos de los países capitalistas atrasados como de los socialistas en igual estado, tienen que luchar por encontrar el camino más corto que los lleve hacia niveles de vida más decorosos.

En este sentido, el panorama de la mayor parte de los países de Latinoamérica es desolador. Señala la Memoria del Banco de Guatemala de 1960 en su capítulo sobre la situación económica mundial, que al igual que en años anteriores, el desarrollo de la economía de América Latina ha sido poco favorable en su conjunto y que los países de la región no consiguen acelerar su tasa de crecimiento, la que continúa rezagándose respecto al coeficiente de expansión demográfica. Los factores persistentes de carácter estructural impiden que la América Latina ocupe un lugar decoroso en el concierto de las naciones del mundo. En lo que se refiere a la situación económica, "se acentuó la tendencia declinante de los últimos cinco años, tanto de la tasa de crecimiento de la producción como la del ingreso, no obstante haberse fabricado, en cifras absolutas, más artículos que nunca"; "el departamento de agricultura de los Estados Unidos asegura que la producción agrícola en Hispanoamérica ha descendido un 2% desde 1959 y que la producción agrícola

percápita es actualmente inferior a la de 1938". Latinoamérica confronta problemas tan apremiantes como es la escasez de recursos para pagos internacionales en vista de que la maquinaria agrícola e industrial y en general todos los bienes de capital que se requieren para acelerar el ritmo de desarrollo, se encarecen injustamente mientras que los artículos exportados descienden continuamente; la insuficiencia de inversiones mantiene un permanente grado de desempleo y subocupación. Ya en 1959 el crecimiento del producto nacional bruto había sido solamente de 1.2% mientras que el crecimiento de la población se registró en 2.6% lo que resulta en una disminución del ingreso bruto por habitante de 1.4%.

Resalta de las notas anteriores, el drama que viven los pueblos latinoamericanos en lo que se refiere a su nivel de vida. Por supuesto los demás pueblos atrasados del mundo no son ajenos a esta situación latinoamericana; las mismas circunstancias y los mismos hechos se registran en todas las latitudes del mundo con excep-

ción de los centros industriales más adelantados y de los países socialistas que están superando las etapas de atraso económico que mantuvieron anteriormente.

Del panorama desolador que muestran los países subdesarrollados surge la intrigante interrogación sobre cuales son en efecto las causas de dicha situación.

Las raíces del atraso, como expone Paul A. Baran en su libro denominado La Economía Política del Crecimiento (°), posiblemente las encontremos en la forma de penetración del Capitalismo Europeo en las áreas geográficas no explotadas económicamente. El hecho de que el capitalismo occidental al radicarse en el norte de América encontrara un vacío social más o menos completo, reviste singular importancia al compararlo con la situación social que encontró el capitalismo español cuando penetró en la América Latina, ya que en ésta se enfrentó a una sociedad organizada que opuso resistencia activa y pasiva a su conquista. La diferencia entre ambos casos

---

(°)Resumen del capítulo "Las Raíces del Atraso" del libro "Economía Política del Crecimiento" de Paul A. Baran.

es sustancial por cuanto en el primero de ellos fué fácil el establecimiento de una economía propiamente capitalista, sin obstáculos de feudalismo y precapitalismo, siendo precisamente lo contrario lo sucedido en las áreas latinoamericanas; esas raíces se han prolongado hasta nuestros días en que nos encontramos con regiones económicas semicapitalistas y semifeudales con un atraso típico del ciclo XV. Expone Paul Baran con mucha razón que la salida de grandes riquezas de Latinoamérica hacia Europa, generó a su vez un serio retroceso en la acumulación primaria de capital de esta región. El hecho de que sólo se dedicaran a la explotación de materias primas y artículos alimenticios primarios que interesaban y necesitaban los países europeos, impidió totalmente el desarrollo de incipientes industrias puesto que por una parte no habían capitales suficientes para su formación mientras que por otra, ingresaban artículos manufacturados de Europa imposibles de ser desplazados en libre competencia. Esta situación mantuvo de hecho a los países latinoamericanos dentro de las peores condiciones de feu

dalismo y de capitalismo colonialista sufriendo en conse  
cuencia las desventajas de ambos sistemas.

Esta situación económica de características co  
loniales fué heredada por las generaciones postindep--  
dentistas hasta llegar a nuestros días en donde la mayo--  
ría de los países latinoamericanos mantienen economías -  
con modos de producción característicos del feudalismo y  
de un capitalismo atrasado.

Además del obstáculo visiblemente estructural  
que persiste en las economías latinoamericanas y que fue  
ra heredado del período colonial, la época moderna nos -  
ha lanzado gratuitamente otra serie de obstáculos como -  
son el factor tecnológico de la industrialización, el e--  
lemento financiero interno y la insuficiencia de divisas  
para adquirir el volumen necesario de bienes de capital.  
Sobre este último aspecto y en particular referido a Gua  
temala, trataremos de presentar en los próximos capítu--  
los algunos elementos de juicio que puedan derivar una -

política positiva hacia la superación de este elemento - obstaculizador del desarrollo del país.

### CAPITULO III

#### CAUSAS PRIMARIAS DE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS

Con riesgo de caer en repetición con respecto a la estructura económica de Guatemala, la cual es de to dos conocida, creo indispensable mencionar dos aspectos que en mi opinión son las causas primarias del problema que hoy significa tener una débil y fluctuante capacidad de pagos al exterior y de consiguiente una insuficiencia de divisas para el desarrollo económico del país.

Por una parte, tenemos la mala distribución de la tenencia de la tierra y por otra, la actitud conservadora de los terratenientes en connivencia con los capitalistas extranjeros.

Cualquier excusa que se dé para el atraso económico de Guatemala, tiene que tener su origen en esa ma

la distribución de la tierra, y en la actitud conservadora de los capitalistas nacionales y en la penetración del capitalismo extranjero, puesto que cualquier otro factor social como sería la composición racial del pueblo guatemalteco, la división de clases, la educación deficiente, la influencia religiosa, la distribución geográfica de la población o aspectos económicos como la acumulación previa de capital, la organización financiera, la administración fiscal, la capacidad del mercado interno, la distribución del ingreso y cuantos otros factores más, pueden tomarse como consecuencias antes que como causas y de allí que tenga que caerse siempre en que el subdesarrollo de Guatemala tiene su raíz y muy profunda, en el régimen de tenencia de la tierra que fuera heredada de la época colonialista, cuyos propietarios actuales mantienen una actitud de satisfacción personal sin importarles el bienestar o malestar de la mayor parte de la comunidad.

Al observar en la economía guatemalteca el mo-

nocultivismo, la monoexportación, la vulnerabilidad del comercio exterior y la descapitalización que provocan - las inversiones extranjeras nos será más fácil comprender el origen principal de nuestros males económicos.

### 1.- Régimen de Tenencia de la Tierra

Veamos por ejemplo el régimen de tenencia de la tierra. Puede afirmarse sin lugar a equivocarnos que la tenencia de la tierra en Guatemala es inadecuada, - puesto que existen grandes explotaciones -unas semicultivadas y otras ociosas- a la par de grandes e innumerables minifundios que impiden una explotación - racional del suelo. El cuadro que a continuación se presenta, con datos proporcionados por el Censo Agropecuario de 1950, evidencia lo dicho:

CUADRO No. 1

TENENCIA DE LA TIERRA EN EL PAIS, POR TAMAÑO DE FINCA

| Tamaño                   | Número de Fincas |        | Area en Manzanas |         |
|--------------------------|------------------|--------|------------------|---------|
|                          | 348 687          | 100%   | 5 315 475        | 100%    |
| Menos de 1 manzana       | 74 269           | 21.3   | 40 822           | 0.8     |
| de 1 a menos de 2        | 91 581           | 26.3   | 135 077          | 2.5     |
| de 2 a menos de 5        | 99 779           | 28.6   | 302 987          | 5.7     |
| de 5 a menos de 10       | 42 444           | 12.1   | 282 730          | 5.3     |
| de 10 a menos de 32      | 26 916           | 7.7    | 444 164          | 8.4     |
| de 32 a menos de 64      | 6 125            | 1.8    | 271 308          | 5.1     |
| <u>Caballerías</u>       |                  |        |                  |         |
| de 1 a menos de 10       | 6 488            | 1.9    | 1 161 803        | 21.8    |
| de 10 a menos de 20      | 569              | 0.3(°) | 506 100          | 50.4(°) |
| de 20 a menos de 50      | 358              | -.     | 707 869          | -.      |
| de 50 a menos de 100     | 104              | -.     | 468 070          | -.      |
| de 100 a menos de 200    | 32               | -.     | 280 476          | -.      |
| de 200 y más caballerías | 22               | -.     | 714 069          | -.      |

(°) Incluye las fincas de 10 a 200 y más caballerías.

El cuadro anterior muestra la mala distribución de la propiedad de la tierra puesto que un 97.8% de las fincas del país ocupan solamente un 27.8% de la superficie total, mientras que el 2.2% del total de fincas ocupan el 72.2 de la superficie total. La situación se dramatiza aún más al tomar en cuenta que las 22 fincas

mayores de 200 caballerías que registró el Censo Agropecuario o sean los verdaderos latifundios de Guatemala ocupan casi un 15% de la superficie total mientras que por otra parte 161 000 fincas menores de dos manzanas o sea el 48% de unidades agrícolas apenas si ocupan el 3.3% de dicha superficie.

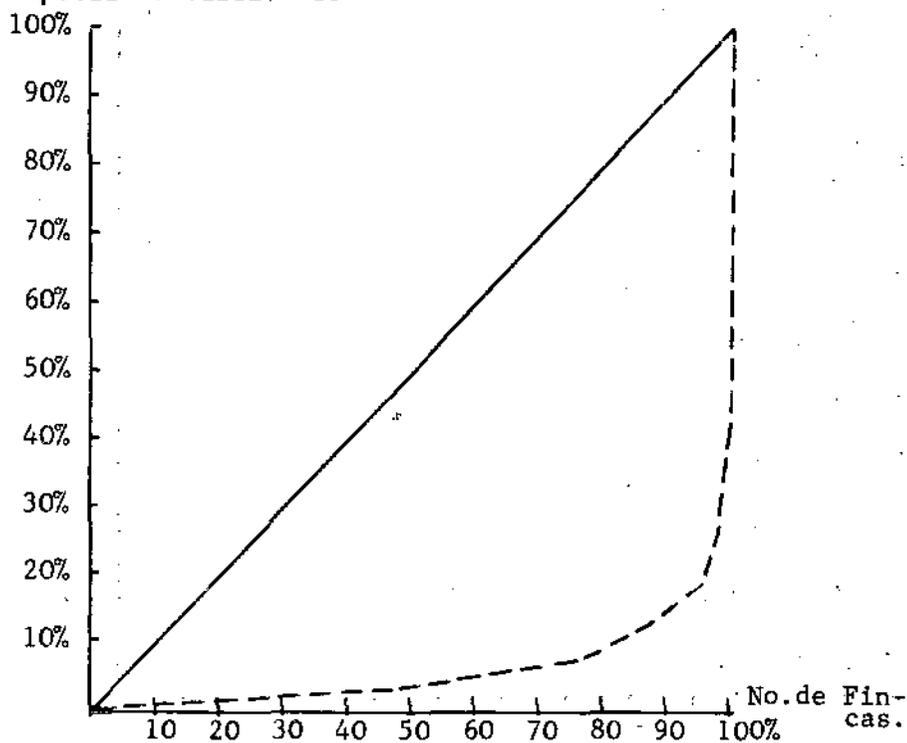
Más ampliamente podemos indicar que las fincas mayores de 10 caballerías pueden tomarse como latifundios y en este caso ocupan el 51% de la extensión total del país, mientras que en número representan sólo el 0.3% del total de fincas. Podría argumentarse en contra de esta posición que la base estadística es de hace 10 años (Censo 1950) y que la situación ha cambiado; si esto es cierto, ha sido para empeorar, pues con la venta de fincas propiedad del Estado a particulares, la concentración de la tierra en pocas manos se ha agudizado.

El gráfico que aparece a continuación representa la distribución de la superficie cultivable entre el total de fincas en términos porcentuales acumulados:

GRAFICO No. 1

DISTRIBUCION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN GUATEMALA

Superficie Cultivable



FUENTE: datos tomados del Censo Agropecuario, 1950.

Puede observarse con claridad que en el eje de las abcisas se extiende rápidamente la curva con un número de fincas que llega al 80%, mientras que su punto más alto en el eje de las ordenadas que se refiere a la su-

perficie que cubren, llega apenas a 10%, o sea la concentración del minifundio; para luego elevarse rápidamente la curva denunciando así que una superficie cultivable - que va de 30% a 100%, o sea el 70%, la posee el 2% del total de fincas, o sea la concentración del latifundio.

El gráfico en referencia es elocuente puesto - que como se observa, la línea de 45 grados trazada representaría una distribución perfecta entre el número de - fincas y la superficie que cubren en la República de Guatemala, mientras que la curva real hace notorio el gran espacio de mala distribución que casi llega a un ángulo de 90 grados.

La mala distribución de la tierra cultivable - explica por sí misma el enorme atraso tecnológico que existe en el campo, el bajísimo nivel de vida del campesino, y la baja productividad de la agricultura.

Una mejor distribución de la tierra hubiera dado sus frutos con respecto a la productividad agrícola,-

nivel de salarios, tecnificación, etc. y de consiguiente existiría un mercado más amplio de los productos guatemaltecos propiciando así la industrialización, la diversificación de las exportaciones y la menor dependencia del exterior; todo ello traería consigo cierto grado de acumulación de capitales y facilitaría al Gobierno de la República, la construcción de una red vial adecuada a las condiciones geográficas de Guatemala, y mayores inversiones públicas en general.

De consiguiente, no consideramos adecuado razonar que el problema de la concentración de tierras en Guatemala es una parte de sus tantos problemas. Creemos que por el contrario, es el problema central de donde arranca el resto.

Como consecuencia directa de esa distribución de la tierra, Guatemala posee actualmente una agricultura de subsistencia a la par de una agricultura comercial. La agricultura de subsistencia la practica principalmente el sector indígena que sólo produce escasamente los

artículos agrícolas que consume, situación ésta que desde luego es desfavorable a la economía nacional y que amerita grandes reformas para poder promover el desarrollo económico nacional. Las características principales de este sector, que mal podríamos decir de la economía nacional, son: la utilización de tierras pequeñas de muy baja calidad, poca vinculación con la economía monetaria, y la existencia de subocupación.

La agricultura comercial lleva un papel importante puesto que su producción, café, algodón, aceites esenciales etc., representa la fuente de divisas para financiar las importaciones tanto de bienes de capital que necesitamos como artículos de consumo que no producimos. Pero como desafortunadamente está en pocas manos y mal atendida, la mala distribución del ingreso y la improductividad son los azotes del campo.

Como consecuencia directa de una utilización -deficiente del campo, la agricultura guatemalteca nos he

reda una economía de exportación, principalmente de un solo producto, como es el café, que en estos últimos años, más que nunca, se ha evidenciado lo desfavorable de esta situación puesto que la baja en los precios internacionales de este grano ha causado serio impacto en nuestra economía, amén de dañar los ingresos fiscales. El gobierno al dejar de percibir considerables ingresos por la exportación de este grano, ha reducido sustancialmente sus inversiones públicas; la capacidad crediticia de los bancos ha sido menor y todo se ha traducido en un período de recesión de la economía guatemalteca.

Dejando aparte lo relativo a la dependencia de la actividad económica del país, respecto a la situación favorable o desfavorable del mercado cafetalero, conviene aquí resaltar la desventaja de depender de un solo producto de exportación para el grueso de los ingresos de divisas.

Es claro que si el mercado internacional del café es fluctuante, fluctuante será la entrada de divi-

sas y de consiguiente, fluctuante será también el desarrollo económico como consecuencia directa de la insuficiencia de divisas. Tal situación sólo podría impedirse diversificando las exportaciones, lo cual es difícil, principalmente, por el régimen de tenencia de la tierra que no permite a otros que no sean sus propietarios, dedicar el suelo a diversos cultivos que pudieran tener demanda externa. No ha sido sino hasta últimamente que ha surgido el algodón como producto agrícola de relativa importancia en la estructura de las exportaciones.

Lo anterior para el caso de las exportaciones. En cuanto a las importaciones, el régimen de tenencia de la tierra, ocasiona un mercado estrecho para los productos nacionales, puesto que gran parte de la población, principalmente en el área rural, carece de capacidad de compra al no tener un ingreso adecuado para adquirir los productos que la industria nacional podría elaborar. En otras palabras, la mala distribución de la tierra es responsable directa de la poca industrialización del país y

de la dependencia total de productos elaborados en el exterior.

Es claro entonces que el régimen de tenencia de la tierra causa una débil exportación y de consiguiente baja capacidad de pagos al exterior. A su vez, ese mismo régimen agrario causa una elevada dependencia de productos importados. De allí, surge el desequilibrio permanente en la Balanza de Pagos.

Si en este caso, se razona que mientras más dependamos de los productos agrícolas debido al régimen de tenencia de la tierra, menos podremos producir internamente y por consiguiente más necesitaremos importar, llegamos a la conclusión de tener que mantener un nivel general de vida bajo, puesto que la misma situación de la tenencia de la tierra repercute en una baja capacidad de pagos al exterior. Este sector económico provee pocas divisas comparativamente con las grandes necesidades de importación de los guatemaltecos.

O sea que nos encerramos en un círculo vicioso,

cual es, que la mala distribución de la tierra obliga a efectuar un gran volumen de importaciones, sin ser capaz de proveer las divisas necesarias para adquirirlas

2.- Actitud del Capitalista Nacional y Extranjero:

Mencionamos también que otra de las causas estructurales que ocasionan insuficiencia de divisas, es el aspecto psicológico del capitalista o terrateniente nacional cuyo criterio conservador lo lleva a conformarse con las utilidades que obtienen del trabajo de los campesinos guatemaltecos y no se preocupa por buscar o encontrar la forma de obtener una mayor utilidad, actitud esta que desde luego es explicable pero no justificable ya que los terratenientes o capitalistas guatemaltecos son minoritarios y con el trabajo de las grandes mayorías de Guatemala, se apropian una utilidad considerable con la que acrecentan continuamente sus capitales sin preocuparse por buscar nuevas fuentes de actividad económica.

Las estadísticas del Censo Agropecuario ponen

de relieve que las grandes explotaciones agrícolas que ocupan la mayor parte de la tierra cultivable del país, no son atendidas por sus propietarios sino por administradores a sueldo. No se practica la mecanización, la selección de semillas, los fertilizantes y los insecticidas en la mayor parte del país.

Esta actitud conservadora, trae como consecuencia la explotación inadecuada de la agricultura y poca visión en lo que se refiere a la industrialización nacional; y al no haber industrialización, tampoco habrá sustitución de importaciones.

A lo anterior habrá que agregar la participación que en el caso guatemalteco ha tenido la inversión extranjera. Después del dominio español, el movimiento de independencia fue seguido por la penetración del capitalismo alemán y más tarde del norteamericano, que se dedicaron a la explotación del café y banano constituyéndose ambos productos en los más importantes de la exporta-

ción nacional. Si bien eso trajo ingreso de divisas también fué factor de descapitalización con el envío de grandes utilidades al exterior. Pero lo principal en este caso es el hecho de haber escogido la agricultura como sector de inversión para satisfacer las necesidades de materias primas y productos agrícolas de los países industrializados en lugar de dedicarse a la elaboración de artículos de consumo interno que hubiera favorecido el proceso de industrialización. De tal manera que su actitud, a la par del capital nacional, ha hecho de Guatemala un país agrícola con la secuela de problemas económicos y dependencia externa que esto conlleva.

#### CAPITULO IV

##### CAUSAS SECUNDARIAS DE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS

###### 1.- Período 1945-53:

El conformismo general a aceptar el estancamiento económico y social permanente desde el siglo XVIII hasta 1944 es la razón para que no se hubiese planteado

el problema de la falta de divisas en los caracteres como ocurre hoy en día; en efecto, las grandes masas de la población aisladas de la economía monetaria mal podían demandar productos importados en una cuantía que provocase una insuficiencia de divisas.

El período de 1945 a 1953, conviene hacerlo resaltar puesto que en esos años coincidieron dos circunstancias favorables. En primer término, se removi6 parcialmente la estructura guatemalteca, dándose el caso de decretar leyes laborales, instituirse la seguridad social y elevarse salarios. La consecuencia directa de estos movimientos sociales tenía que ser una mayor demanda de artículos y como la industria nacional no era capaz de proveerlos, la presión se ejerció sobre la importación. Al decretarse la Reforma Agraria en 1952, la necesidad de divisas tuvo que acentuarse.

Pero a la vez que se presentaban estos cambios estructurales y de consiguiente se elevaba la necesidad y demanda de divisas, intervino el factor externo, preci

samente no condicionado a nuestra voluntad, como fué el alza de precios de nuestros productos de exportación, - principalmente el café, que nos proveyeron de suficientes divisas para satisfacer la demanda acrecentada de pagos al exterior, en tal magnitud que no se presentó por lo menos en el período de 1945 a 1953, un desequilibrio fundamental en la Balanza de Pagos.

Presentamos a continuación un cuadro de la - capacidad de pago, la capacidad para importar, las - importaciones reales efectuadas, y el déficit o superávit de las transacciones internacionales en ese período:

CUADRO No. 2

CAPACIDAD DE PAGOS DE GUATEMALA, 1946 - 53

(En Millones de Q.)

|                            | 1946        | 1947        | 1948        | 1949        | 1950        | 1951        | 1952        | 1953        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| I Capacidad de Pagos (°)   | 53.1        | 71.6        | 75.5        | 71.1        | 85.8        | 93.2        | 100.3       | 114.2       |
| menos:                     |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Salida de Recursos         | 13.3        | 13.1        | 16.0        | 15.8        | 15.4        | 15.3        | 16.7        | 22.7        |
| II Capacidad para Importar | 39.8        | 58.5        | 59.5        | 55.3        | 70.4        | 77.9        | 83.6        | 91.5        |
| III Importaciones Reales   | <u>33.4</u> | <u>52.3</u> | <u>63.2</u> | <u>62.6</u> | <u>65.8</u> | <u>76.9</u> | <u>71.0</u> | <u>73.5</u> |
| IV Superávit o Déficit     | + 6.4       | + 6.2       | - 3.7       | - 7.3       | + 4.6       | + 1.0       | +12.6       | +18.0       |

(°) Está formada por la exportación de mercaderías y servicios.

FUENTE: Banco de Guatemala, Cuadros de Balanza de Pagos.

2.- Período 1954-57:

Aún cuando en el período 1954-1957 se detuvo - el cambio estructural iniciado en 1952, la afluencia de capital externo, en forma de inversiones privadas, préstamos de instituciones internacionales y donaciones del gobierno de los Estados Unidos permitió el incremento de las inversiones públicas y nuevas inversiones privadas, - lo cual elevó el medio circulante y la capacidad de compra de las clases altas y en menor cuantía de la clase - media de la población de Guatemala; se experimentó pues una fuerte demanda de divisas para comprar bienes de capital y de consumo, como puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 3

CAPACIDAD DE PAGOS DE GUATEMALA, 1954 - 57  
(En Millones de Q.)

|                            | 1954  | 1955  | 1956  | 1957  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| I Capacidad de Pagos       | 111.1 | 123.8 | 137.9 | 135.1 |
| menos:                     |       |       |       |       |
| Salida de Recursos         | 28.8  | 22.3  | 21.6  | 27.7  |
| II Capacidad para Importar | 82.3  | 101.5 | 116.3 | 107.4 |
| III Importaciones Reales   | 90.6  | 102.6 | 134.6 | 144.4 |
| IV Déficit (°)             | - 8.3 | - 1.1 | -18.3 | -37.0 |

(°) El déficit fué cubierto totalmente con donaciones, préstamos externos e inversiones extranjeras.

FUENTE: Banco de Guatemala, Cuadros de Balanza de Pagos.

3.- Período 1958-1960:

Guatemala viene sufriendo desde 1958 un desequilibrio en sus pagos internacionales, arrojando en los últimos tres años una pérdida neta de divisas por valor de 27.5 millones de quetzales y un aumento en las obligaciones internacionales constituidas por préstamos externos de Q.17.2 millones. Han sido señaladas como causas del desequilibrio, el descenso en los precios internacionales del café, la propensión a importar del pueblo guatemalteco y un aumento proporcionalmente mayor del medio circulante en comparación con la producción nacional cuya diferencia o ángulo inflacionario se ha canalizado hacia el exterior en busca de mercaderías extranjeras para el consumo interno.

Es este en realidad un caso de agudo desequilibrio fundamental y el hecho de que después de tres años consecutivos la falta de divisas continúe significa sin lugar a dudas que no se ha aplicado una adecuada política económica para restablecer el equilibrio. Valga de-

cir, se han aplicado medidas que no corresponden al origen del desequilibrio.

Creo que podría concretar en cuatro puntos las causas secundarias del desequilibrio de la Balanza de Pagos de Guatemala que está mermando nuestras posibilidades de desarrollo:

Estos son:

- 1) Exceso de liquidez de la clase de mayores ingresos;
- 2) Alta dependencia de la incipiente industria nacional del uso de materias primas extranjeras;
- 3) Tendencia al deterioro de los términos de intercambio;
- 4) Monoexportación.

Con respecto a la primer causa del desequilibrio de la Balanza de Pagos, como es la alta propensión de una pequeña parte de la población guatemalteca de altos recursos a consumir productos elaborados en el extranjero, que por diferentes causas y opiniones pueden

ser considerados como supérfluos o de lujo, provoca innecesaria salida de divisas que mengua aún más la ya reducida capacidad de pagos al exterior. Según el análisis hecho en las importaciones de 1960, se comprobó que más o menos el 18% de mercaderías importadas constituyeron artículos supérfluos o de lujo que en valor significan la cantidad de Q.22.4 millones.

La segunda causa del desequilibrio, o sea la alta dependencia de la industria nacional en el uso de materias primas de procedencia extranjera, salta a la vista tal incongruencia en el desarrollo de la industria nacional, puesto que, gran número de empresas de reciente fundación clasificadas como industrias nuevas, importan del exterior el 60 ó 70% del valor del producto elaborado, constituyendo el resto sueldos, salarios y utilidades para los propietarios.

Este problema, por supuesto, no es sólo guatemalteco; lo mismo está sucediendo en las áreas subdesa-

rrolladas de Latino América y el resto del mundo, llegándose a demostrar que la demanda de bienes importados en los países en proceso de desarrollo está creciendo más rápidamente que la demanda de productos primarios por parte de los países desarrollados. Dicho en otras palabras, bajo las condiciones actuales, la elasticidad -ingreso- de la demanda de importaciones de artículos manufacturados es mayor que la elasticidad -ingreso- de la demanda de importaciones de artículos procedentes de países subdesarrollados.

La razón de este status puede explicarse así: los efectos inmediatos de los esfuerzos para lograr la industrialización de un país, se traducen por lo general en un aumento de las importaciones de combustibles, materias primas, productos químicos, artículos semielaborados y maquinaria, debido a que no se realiza una programación general coordinada que estimule, previamente o a la par, la explotación de los recursos naturales que puedan proveer de materias primas y combustibles a la indus

tria. Y como por lo regular, los esfuerzos de industria lización se han efectuado precisamente cuando los países están en problemas de escasez de divisas, por causas primarias o secundarias el problema en vez de resolverse se ha agravado.

De tal manera, que el primer resultado de una política de industrialización no planificada, es con frecuencia, un aumento de los componentes importados de la producción y no su disminución (por lo menos en las primeras etapas del proceso de industrialización) aunque a largo plazo se trate de sustituir importaciones. En este sentido, son claros los ejemplos de Argentina, Brasil y México.

A lo anterior debemos agregar una tercera causa que contribuye al desequilibrio permanente de la Balanza de Pagos en los países subdesarrollados. Nos referimos a la tendencia de crecimiento de los precios de los artículos importados y al descenso de los que expor-

tamos. Guatemala ha venido produciendo año con año mayores volúmenes de exportación de productos mientras - que la baja de los precios ha impedido un pago justo, - contrastando con el hecho de que también se ha venido importando volúmenes iguales o mayores que, con el alza de los precios, se ha tenido que pagar más. Desafortunadamente cada país en forma aislada, nada o muy poco puede hacer para variar los términos de intercambio y de consiguiente, es un factor que debemos separar de la política económica nacional que tienda al mejoramiento de la capacidad de pagos.

El cuarto factor que principalmente causó una insuficiencia de divisas en este período 1958-1960, lo hemos dejado intencionalmente de último, no porque sea el menos importante, sino porque a él nos hemos referido con anterioridad. El monocultivismo nos ha llevado a la monoexportación con el agravante de que este grano por ser producido en grandes extensiones del globo ha superado la oferta a la demanda y amenaza con prolongarse el

problema de los precios más allá de lo que pueden resistir los países productores.

Estos cuatro factores se entrelazan y coadyuvan a un desequilibrio casi permanente de la Balanza de Pagos, cuyo resultado inmediato es la insuficiencia de divisas disponibles para el desarrollo económico.

CUADRO No.4  
CAPACIDAD DE PAGOS DE GUATEMALA, 1958 -60  
(En Millones de Q.)

|                            | 1958  | 1959  | 1960  |
|----------------------------|-------|-------|-------|
| I Capacidad de Pagos       | 122.4 | 123.5 | 133.7 |
| menos:                     |       |       |       |
| Salida de Recursos         | 27.2  | 27.2  | 26.2  |
| II Capacidad para Importar | 95.2  | 96.3  | 107.5 |
| III Importaciones Reales   | 147.6 | 129.8 | 137.5 |
| IV Déficit (°)             | -52.4 | -33.5 | -30.0 |

(°) El déficit fué financiado con donaciones, préstamos externos e inversiones extranjeras y con las propias reservas monetarias.

FUENTE: Banco de Guatemala, Cuadros de Balanza de Pagos.

Aunque en la actualidad, el problema de la insuficiencia de divisas no ha sido meditado en su verdadera importancia, ello se debe a que como pudimos observar, en los años previos a 1958, no existió desequilibrio en los pagos internacionales por diversas circunstancias, y en 1958-1960 no obstante que estamos en pleno desequilibrio, éste ha sido combatido con medidas depresivas para la actividad económica nacional antes que en sus verdaderas raíces.

Pero no cabe duda que la insuficiencia de divisas se presentará en los años futuros, puesto que fácilmente puede palpase el ambiente y la necesidad de los pueblos de remover sus propias estructuras económicas que obstaculizan su desarrollo. Tanto es así que hasta los Estados Unidos menciona en su programa de "Alianza para el Progreso", el cambio de el régimen de propiedad de la tierra, el sistema impositivo, el analfabetismo, etc.

Al removerse la estructura económica de Guate-

mala, nos encontraremos con que contamos con una gama de recursos inexplorados en la agricultura, en la ganadería, en la minería, que es necesario explotar y que nos proveerán oportunamente de los medios para llegar a la industrialización nacional. Pero nadie podrá olvidar que cualquier esfuerzo de explotación económica que se haga en un país, necesitará fondos suficientes para los pagos externos.

Cualquier esfuerzo de desarrollo económico que se haga, ya sea con base en un sistema de producción capitalista removiendo solamente una parte de la estructura guatemalteca o cambiando radicalmente el sistema de producción y volcando nuestros esfuerzos hacia un sistema socialista, tendremos que hacer frente a los pagos internacionales que exige ese desarrollo, con recursos provenientes de nuestra economía interna y de allí que de todos modos contaremos con sólo los ingresos que proveen nuestras exportaciones, vale decir de la venta de café, algodón y algunas otras actividades que aunque nacional

zadas, el país siempre percibirá de una u otra manera la misma cantidad de divisas, o aún menos si se sufriera por las represalias de parte de los países industrializados afectados con la nacionalización. Debe reconocerse que si el sistema de producción se basa en la propiedad de los factores productivos en manos del Estado, las necesidades de divisas del país serán menores puesto que al reducirse la liquidez de las clases adineradas guatemaltecas también se reducirá la tendencia a importar, especialmente artículos de lujo; pero la necesidad de bienes de capital y de materias primas que requerirá el desarrollo, serán cuantiosos y de consiguiente se presentará un déficit considerable en las transacciones internacionales. El capítulo siguiente tiene por objeto calcular aunque sea con supuestos macroeconómicos, la deficiencia de divisas que se presentaría en la economía guatemalteca si se quisiera, como debe ser, tener un crecimiento del Producto Nacional per cápita de por lo menos un 2% en un período de 10 años, sin alterar la actual es

estructura y política económicas.

## CAPITULO V

### LA CAPACIDAD DE PAGOS DE GUATEMALA EN 1961 - 1970

#### 1.- Crecimiento del Producto Nacional Bruto:

Como es sabido, el desarrollo económico de un país subdesarrollado, requiere fuentes constantes de divisas con el objeto de financiar la adquisición continua de bienes de capital, materias primas y combustibles indispensables. Mientras más acelerado se desee el desarrollo, mayor será la necesidad de divisas requeridas; - en el período 1950 a 1960, debido a que el crecimiento - del producto nacional per-cápita fué reducido (1.3%), se requirió relativamente poca cantidad de divisas, circunstancia que hizo que la insuficiencia de las mismas no se agudizara. Sin embargo, debemos comprender que ya no es posible seguir al paso lento de desarrollo que marcó el decenio anterior -el incremento del ingreso per-cápita a precios constantes fué de 0.87%- sino que por el con-

trario, hay que acelerar de cualquier manera el desenvolvimiento para proporcionar un nivel de vida decoroso a la población guatemalteca.

En este sentido, debemos enfocar el problema - que se presentaría en el volumen de divisas requerido si deseásemos obtener en 1961-1970 un crecimiento modesto - como es el 5% anual en el producto nacional bruto; es decir, un crecimiento per-cápita de más o menos 2% al - restarle el crecimiento de la población.

Desde luego, debemos descontar que tendría que procederse a elaborar un programa realista de desarrollo económico, que incluyera un estudio intersectorial de la economía. Es decir, partiendo de una producción dada de mercancías y servicios, averiguar las necesidades de factores como mano de obra, materias primas y recursos de - inversión en la agricultura, ganadería, minería, industria, etc. Un estudio de este tipo haría posible la - preparación de presupuestos de factores en cada sector y

nos ayudaría a descubrir los puntos debiles de la economía con miras al desarrollo.

Pero con el objeto de facilitar nuestro objetivo, cual es el determinar en forma clara la insuficiencia de divisas que tendremos en los próximos diez años - para financiar un crecimiento mínimo del 2% en el ingreso per-cápita, partiremos de algunas bases y coeficientes indispensables tomados de acuerdo con la experiencia de los últimos diez años y cuantificaremos el comportamiento de los distintos elementos que componen la Balanza de Pagos, bajo la condición de que proyectamos este crecimiento sin suponer cambios en la estructura económica de Guatemala. Valga decir, que por medio de este procedimiento podremos conocer, por lo menos en lo que se refiere a las posibilidades en divisas, si el pueblo de Guatemala puede esperar un mejoramiento en su nivel de vida en los próximos diez años dentro de la estructura económica que prevalece actualmente y que como en repetidas oportunidades se ha dicho, es un obstáculo al desa--

rrollo económico del país.

Para llegar a nuestro objetivo, consideraremos los siguientes supuestos:

- 1) Que el multiplicador de inversiones no variará substancialmente con respecto al registrado en el periodo de 1950 a 1960 que fué de Q.4.65 por cada quetzal invertido.

En esencia, tomaremos el multiplicador como el efecto cuantitativo que causa una nueva inversión en el consumo; o sea que tendremos que suponer que un aumento en la inversión total del país de Q.1.00 originará un consumo adicional y éste a su vez proporcionará los incentivos necesarios para un aumento equivalente en la producción hasta cerrarse el círculo de influencia de la inversión con el resultado de un incremento en el ingreso de Q.4.65; además suponemos que este crecimiento se efectúa en un ciclo no mayor de un año.

- 2) Que la importación de bienes de capital se mantendrá

alrededor del 40% con respecto al total de las inver-  
siones programadas o sea igual que en los últimos -  
diez años.

- 3) Que los precios internacionales de nuestros produc--  
tos de exportación se mantendrán a niveles de 1961.

Reconocemos por supuesto, que el mantenimiento  
de un nivel de precios de nuestras exportaciones al mis-  
mo de 1961 es muy difícil puesto que por el contrario, se  
nota una tendencia secular a disminuir, lo cual de suce-  
der, empeorará la situación deficitaria de la economía.

En el cuadro No.5 se proyecta el producto na--  
cional bruto con un ritmo de crecimiento del 5% anual, -  
partiendo de la cifra real calculada por el Banco de Gua  
temala para 1960. A su vez se determinan las inversio--  
nes brutas totales que se requerirán para un crecimiento  
de esa proporción.

El procedimiento empleado para determinar el -

nivel requerido de inversión en 1961 fué el siguiente:

En 1960, se efectuaron inversiones de Q.82 millones y el incremento del producto nacional bruto entre 1960 y 1961, según un aumento del 5%, sería de Q.32.8 millones. De acuerdo con la fórmula  $\frac{\Delta Y}{4.648}$ , el incremento en la inversión deberá ser de Q.7.1 millones ( $\Delta I$ ) que agregado a la de 1960 (Q.82 millones) nos da una inversión para 1961 de Q.89.1 millones. Igual fué hecho para los siguientes años:

Es necesario aclarar que es la inversión neta la que representa la verdadera adición al capital real del país, mientras que la inversión bruta incluye además la reposición necesaria del equipo productivo existente que se deprecia con el uso y el desgaste; la inversión neta es el factor clave en la tasa de crecimiento de la producción de una economía dada. Sin embargo, como el cálculo de la inversión neta implica un cúmulo de problemas difíciles y en el país no se cuenta con estadís-

ticas de esta clase, nos obliga a usar la inversión bruta para fines de nuestro cálculo.

CUADRO No.5

PROYECCION DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO E INVERSION TOTAL  
PERIODO 1961-70  
(En Millones de Q.)

| Años    | Producto Nacional Bruto <u>1/</u> | Inversión Bruta <u>2/</u> |
|---------|-----------------------------------|---------------------------|
| 1 9 6 0 | 656.8                             | 82.0                      |
| 1 9 6 1 | 689.6                             | 89.1                      |
| 1 9 6 2 | 724.1                             | 96.5                      |
| 1 9 6 3 | 760.3                             | 104.3                     |
| 1 9 6 4 | 798.3                             | 112.5                     |
| 1 9 6 5 | 838.2                             | 121.1                     |
| 1 9 6 6 | 880.1                             | 130.1                     |
| 1 9 6 7 | 924.1                             | 139.6                     |
| 1 9 6 8 | 970.3                             | 149.5                     |
| 1 9 6 9 | 1 018.8                           | 159.9                     |
| 1 9 7 0 | 1 069.7                           | 170.9                     |

1/ Estimación de 1960; aumento del 5% para los siguientes años.

2/ Incremento en la Inversión necesaria: Δ P.N.B.  
4.648

2.- Necesidad de Importaciones:

Resulta difícil llegar a determinar las necesidades de importación en una economía en la que es libre

la convertibilidad de la moneda nacional. Por una parte, tenemos las necesidades de bienes de capital que estarán influidas por el volumen de inversión bruta y por la otra, la importación de bienes de consumo que la población demanda corrientemente. En el cuadro No.6, hemos supuesto que las necesidades de bienes de capital estarán en función de un 40% con respecto a la inversión bruta, iniciando con un volumen de Q.35.6 millones en 1961 para elevarse a Q.68.4 millones en 1970. La importación de determinados bienes no calificables como de capital, (combustibles, lubricantes, grasas, carbón, etc.); pero que sin embargo constituyen el elemento que hace funcionar a los bienes de capital y que por lo tanto están en función directa a éstos, los hemos proyectado con un crecimiento proporcional al de los bienes de capital, o sea del 42% que representa el coeficiente mantenido en los últimos cinco años.

Además de los bienes de producción mencionados, se encuentran en la estructura de las importaciones, a-

quellos que a pesar de no constituir un renglón indispensable para el funcionamiento de la economía, no puede prescindirse de ellos bruscamente por ser parte de la demanda diaria de las clases de medianos y altos recursos y por no producirse internamente. De consiguiente, deberá considerarse su importación en relación al nivel de liquidez de esas clases de la sociedad y de la capacidad de sustitución de la industria nacional.

Para tal estimación, debemos suponer que de acuerdo con la filosofía del actual arancel de aduanas y el fomento adecuado para cierto crecimiento de la industria nacional, es posible esperar una sustitución de artículos importados en la medida en que se realizó en los dos últimos años sobre la base de un crecimiento secular en las importaciones de consumo dado el crecimiento de la población. Es así como combinando ambas variables, se estimó una reducción directa del 4.9% anual. Por supuesto, la sustitución tiene un límite cual es aquel en que importamos artículos de consumo que no pueden produ-

cirse internamente; este límite lo hemos fijado en Q.50 millones al examinar la estructura de las importaciones de bienes de consumo del último año.

De acuerdo con el cuadro No.6, las importaciones totales, incluyendo los gastos de transporte, seguros y otros, ascendería en 1961 a Q.126.7 millones elevándose continuamente hasta Q.161.8 millones en 1970.

Debe dejarse constancia que, dentro de un régimen de libre convertibilidad, es muy difícil seguir una política de sustitución de importaciones, estando determinado su monto por el gusto e imitación de consumo de la población antes que por la capacidad de sustitución de la industria nacional y por tanto, el volumen de importaciones puede crecer más aceleradamente.

Con fines de verificación, hemos tratado de utilizar otro procedimiento para determinar el volumen de importaciones en los próximos diez años, adoptando el siguiente:

Si se conoce el nivel del producto nacional - bruto a determinado período, podemos suponer que la demanda de importaciones está en relación lineal a ese nivel o dicho en otras palabras, que la propensión media a importar se mantiene constante. Por lo menos de 1950 a 1959, con ligeras variaciones, dicha propensión fué del 18.6%, y la propensión marginal, que también se comportó casi constante, fué de 19.9%.

Aplicada la propensión media a importar en el período de 1961 a 1970 a los niveles del producto nacional ya supuestos, el valor de la importación para 1961 sería de Q.122.2 millones, cifra que difiere de la estimación por el anterior procedimiento en Q.3.9 millones o sea que se separa solamente el 3%. Para los siguientes años la relación se mantiene igual, constatando la bondad de ambos procedimientos:

CUADRO No. 6

PROTECCION DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES PARA 1961-70

(En Millones de Q.)

| Años | Bienes de<br>Capital<br><u>1/</u> | Bienes no<br>durables de<br>produc. <u>2/</u> | Bienes de<br>Consumo | Total FOB | Transport.<br>Seguros y<br>otros gas<br>tos. <u>3/</u> | Total CIF |
|------|-----------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------|-----------|--------------------------------------------------------|-----------|
| 1960 | 32.8                              | 13.8                                          | 68.0                 | 114.6     | 11.5                                                   | 126.1     |
| 1961 | 35.6                              | 15.0                                          | 64.6                 | 115.2     | 11.5                                                   | 126.7     |
| 1962 | 38.6                              | 16.2                                          | 61.4                 | 116.2     | 11.6                                                   | 127.8     |
| 1963 | 41.7                              | 17.5                                          | 58.3                 | 117.5     | 11.7                                                   | 129.2     |
| 1964 | 45.0                              | 18.9                                          | 55.4                 | 119.3     | 11.9                                                   | 131.2     |
| 1965 | 48.4                              | 20.3                                          | 52.6                 | 121.3     | 12.1                                                   | 133.4     |
| 1966 | 52.0                              | 21.8                                          | 50.0                 | 123.8     | 12.4                                                   | 136.2     |
| 1967 | 55.8                              | 23.4                                          | 50.0                 | 129.2     | 12.9                                                   | 142.1     |
| 1968 | 59.8                              | 25.1                                          | 50.0                 | 134.9     | 13.5                                                   | 148.4     |
| 1969 | 64.0                              | 26.9                                          | 50.0                 | 140.9     | 14.1                                                   | 155.0     |
| 1970 | 68.4                              | 28.7                                          | 50.0                 | 147.1     | 14.7                                                   | 161.8     |

1/ 40% de las inversiones brutas.

2/ 42% de la importación de bienes de capital.

3/ 10% de las importaciones FOB.

### 3.- Ingreso de Divisas:

Hasta aquí hemos podido calcular las necesidades de importación que tendremos en los próximos diez años. Debemos estimar cuál será la capacidad de importación y si ésta será suficiente para financiar toda la demanda.

La capacidad de pagos al exterior estará formada principalmente por:

- a) El valor de las exportaciones;
- b) Los ingresos provenientes del turismo;
- c) Los ingresos provenientes de otros servicios que el país presta al exterior.

a) Valor de las exportaciones: El valor de las exportaciones que desde 1946 venía creciendo continuamente, tuvo su punto más alto en 1956 cuando alcanzó la cifra de Q.124 millones; sin embargo, a partir de 1957 descendió como consecuencia de los bajos precios a que se vendieron nuestros principales productos de exportación.

tación como el café, el algodón, los minerales, el chicle, etc.; en 1960 se registró una ligera recuperación al estabilizarse los precios y elevarse un poco el volumen exportado. Con este panorama, es difícil efectuar una proyección acertada principalmente cuando entra en juego un período tan largo como son diez años; pero de cualquier manera se trató de estudiar las condiciones de cada uno de los productos que forman la estructura de exportaciones, y su crecimiento secular, de los últimos quince años, habiéndose llegado a las conclusiones siguientes:

Con respecto al café, la situación del mercado internacional es bastante desfavorable para los países productores temiéndose aún mayores bajas en su precio, no obstante que se encuentra ya a niveles casi de costo de producción. Aún así, el volumen ha venido creciendo constantemente lo que en cierta forma ha contrarrestado el efecto del descenso de los precios. Es lógico suponer que como consecuencia de una excesiva oferta del grano contra una demanda persistente menor, Guatemala debe

buscar en los próximos años ~~otras~~ fuentes importantes de divisas y no depender exclusivamente del café como hasta ahora. La misma situación de los precios y la política económica que pudiera seguir un gobierno conservador, nos inclina a estimar que en los próximos diez años se estabilizará la producción mientras pueda ser sustituida por productos menos vulnerables a las fluctuaciones de los precios del mercado externo. Consideramos acertado estimar que en el período de 1961 a 1970, Guatemala exportará aproximadamente un volumen de 1 700 000 quintales, es decir la cantidad aproximada que se exportó en 1960. En lo que se refiere a su precio, no puede garantizarse nada, y sólo existe la esperanza de que no descienda más allá del costo de producción y un pequeño márgen de utilidad, en cuyo caso el precio promedio podría ser de Q.38.00 por quintal FOB. Multiplicando el precio por el volumen supuesto de exportación, se extraería el ingreso de divisas por concepto de exportación de café de Q. 64.6 millones.

En cuanto a otros productos de exportación, se han estudiado los tradicionales como el algodón, el banano, aceites esenciales, minerales, chicle, etc., llegándose a la conclusión de que podrán mantener en conjunto un ritmo de crecimiento al observado entre 1950 y 1960 - con cierto incremento mayor en lo que se refiere al algodón y algún estancamiento en el banano y minerales. Como puede observarse en el cuadro No.7, estos productos - ascenderían de Q.44.4 millones que se exportaron en 1960 a Q.56.4 millones en 1970.

Fué analizada también la demanda de productos guatemaltecos que pudiera existir en el mercado centroamericano además de algunos nuevos productos de exportación como el hule y el kenaf.

En el caso del hule, se tomó la producción de 86 000 quintales para 1966 hasta 180 000 quintales en 1975 tal como aparece en el proyecto que preparó el Gobierno de la República recientemente; el presente estudio incluye por supuesto el rendimiento únicamente hasta

1970.

Para nuevos productos con destino a Centroamérica se tomó como base el incremento habido entre la exportación de 1958 y 1960 en el comercio entre Guatemala y los países restantes de Centroamérica, que aunque únicamente cubre un período de tres años, es lo único que en nuestro caso puede servirnos de base para la proyección. Entre los productos objeto de comercio podrían estar las llantas, frutas frescas, legumbres, jugos de fruta, materiales plásticos y algunos otros productos alimenticios que en 1960 se exportaron en una cantidad aproximada de Q.0.8 millones. Aún podrían hacerse otros cálculos sobre posibles exportaciones dado caso que contamos con recursos naturales suficientes, pero esto sólo podrá ocurrir en la medida en que se lleve a cabo una política decidida de fomento y diversificación de las exportaciones lo cual, dentro del ambiente económico actual, parece improbable. Por esta circunstancia, preferimos ser un tanto conservadores y estimar que el poder de compra de Guatemala con respecto a las exportaciones

estará dado por el valor de las ventas de café, de los productos tradicionales y de nuevos productos provenientes del plan de fomento del hule y de la integración centroamericana. En resumen, la exportación de Guatemala podrá ascender de Q.117.1 millones en 1960 a Q.142.8 millones en 1970.

CUADRO No.7

PROYECCION DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES PARA 1961-70  
(En Millones de Q.)

| Años | Café<br>1/ | Otros Pro-<br>ductos tra<br>dic. 2/ | Nuevos Pro<br>ductos<br>3/ | Total |
|------|------------|-------------------------------------|----------------------------|-------|
| 1960 | 71.7       | 44.4                                | 1.0                        | 117.1 |
| 1961 | 64.6       | 45.6                                | 1.2                        | 111.4 |
| 1962 | 64.6       | 46.8                                | 1.4                        | 112.8 |
| 1963 | 64.6       | 48.0                                | 1.5                        | 114.1 |
| 1964 | 64.6       | 49.2                                | 1.8                        | 115.6 |
| 1965 | 64.6       | 50.4                                | 2.1                        | 117.1 |
| 1966 | 64.6       | 51.6                                | 2.5                        | 118.7 |
| 1967 | 64.6       | 52.8                                | 5.6                        | 123.0 |
| 1968 | 64.6       | 54.0                                | 8.8                        | 127.4 |
| 1969 | 64.6       | 55.2                                | 16.0                       | 135.8 |
| 1970 | 64.6       | 56.4                                | 21.8                       | 142.8 |

1/ 1.7 millones de quintales a Q.38 c/u de 1961 en adelante.

b) Turismo: Para la capacidad de pagos es necesario incluir además de las exportaciones, los ingresos provenientes del turismo y otros servicios de diversa índole que Guatemala presta al exterior. En este sentido, podemos estimar que en el caso del turismo, el comportamiento histórico que ha mostrado dicho movimiento en los últimos diez años y las mayores facilidades de alojamiento por medio de la construcción de hoteles, mejora en los transportes, tanto terrestres como aéreos y la ampliación del Aeropuerto "La Aurora", dan base suficiente para proyectar un aumento constante en el ingreso de divisas igual a la tendencia observada durante los últimos diez años. El crecimiento resultante al efectuar los cálculos matemáticos es de Q.700 000 anuales más o menos.

c) Otros Servicios: Además de los servicios de turismo, Guatemala obtiene anualmente otros ingresos como producto de los servicios que presta al exterior entre los que se destacan los gastos de compañías extranjeras de transporte localizadas en el país, los pagos de -

siniestros por primas aseguradas en el exterior, los gastos diplomáticos y otros servicios misceláneos. Examinando esta fuente de divisas y su comportamiento durante los últimos diez años, se puede estimar que de 1961 en adelante podrán esperarse ingresos por valor de Q.9.7 millones, creciendo paulatinamente hasta Q.13.3 millones en 1970, a un ritmo igual al observado entre 1950 y 1960.

Hasta aquí podemos estimar en términos generales la afluencia de divisas que determinará la capacidad de pagos del país en los próximos diez años.

Como podrá notarse, no se ha incluido en el presente cálculo, los ingresos procedentes de las inversiones extranjeras, las donaciones del gobierno de los Estados Unidos que últimamente han venido y que con cierta probabilidad vendrán en los próximos años como consecuencia del plan de Alianza para el Progreso, ni tampoco préstamos extranjeros porque creemos que esos ingresos representan el método o forma de financiamiento del défi

cit producido por las propias fuerzas productivas del país.

El cuadro que a continuación se presenta contiene la capacidad de pagos incluyendo exportaciones, turismo y otros servicios.

CUADRO No.8

PROYECCION DE LA CAPACIDAD TOTAL DE PAGOS 1961 - 1970  
(En Millones de Q.)

| Años | Exportaciones | Turismo | Otros Serv. | Total |
|------|---------------|---------|-------------|-------|
| 1960 | 117.1         | 7.1     | 9.3         | 133.5 |
| 1961 | 111.4         | 7.9     | 9.7         | 129.0 |
| 1962 | 112.8         | 8.7     | 10.1        | 131.6 |
| 1963 | 114.1         | 9.5     | 10.5        | 134.1 |
| 1964 | 115.6         | 10.3    | 10.9        | 136.8 |
| 1965 | 117.1         | 11.1    | 11.3        | 139.5 |
| 1966 | 118.7         | 11.9    | 11.7        | 142.3 |
| 1967 | 123.0         | 12.7    | 12.1        | 147.8 |
| 1968 | 127.4         | 13.5    | 12.5        | 153.4 |
| 1969 | 135.8         | 14.3    | 12.9        | 163.0 |
| 1970 | 142.8         | 15.1    | 13.3        | 171.2 |

4.- Capacidad de Importación:

Como se expresó en páginas anteriores, para ob

tener la capacidad de importación que debemos comparar con las necesidades reales de la misma, falta restar de la capacidad de pagos, las amortizaciones de los préstamos extranjeros, las utilidades que se envían al exterior provenientes de las empresas extranjeras, los gastos de guatemaltecos en el exterior, y otros de diversa índole. Para el cálculo de la amortización de préstamos extranjeros se tomó en cuenta los que hasta la fecha han contratado el Gobierno, el Sistema Bancario y algunas empresas privadas. En lo que se refiere a utilidades ganadas por empresas extranjeras, se efectuó una proyección con base en la tendencia observada en los últimos diez años. Los gastos de turistas guatemaltecos en el exterior, el pago de primas por seguros, los gastos que ocasiona el servicio diplomático guatemalteco y otra serie de servicios misceláneos, han sido proyectados en forma conjunta, proyección que se basó en el crecimiento secular que mostraron siempre en los mismos 10 años.

Aunque con frecuencia se presentan movimientos

monetarios hacia el exterior en forma de fugas de capital, no los hemos supuesto toda vez que el proceso económico que analizamos es esencialmente a largo plazo y de consiguiente, resulta muy eventual predecir una corriente de esa naturaleza.

En los cuadros que siguen aparece un resumen de la posible salida de esta clase de recursos en los próximos diez años y la capacidad de importación resultante.

CUADRO No. 9

PROYECCION DE OTRAS SALIDAS DE RECURSOS 1961 - 1970  
(En Millones de Q.)

| Años | Amortizac.<br>deuda ex-<br>terna | Utilidades<br>empresas -<br>extranj. | Misceláneos | Total |
|------|----------------------------------|--------------------------------------|-------------|-------|
| 1960 | 3.1                              | 9.0                                  | 12.4        | 24.5  |
| 1961 | 3.4                              | 9.3                                  | 13.1        | 25.8  |
| 1962 | 3.5                              | 9.6                                  | 13.7        | 26.8  |
| 1963 | 3.5                              | 9.8                                  | 14.3        | 27.6  |
| 1964 | 3.5                              | 10.1                                 | 15.0        | 28.6  |
| 1965 | 3.5                              | 10.4                                 | 15.6        | 29.5  |
| 1966 | 3.0                              | 10.7                                 | 16.2        | 29.9  |
| 1967 | 2.5                              | 11.0                                 | 16.9        | 30.4  |
| 1968 | 2.0                              | 11.2                                 | 17.5        | 30.7  |
| 1969 | 2.0                              | 11.5                                 | 18.1        | 31.6  |
| 1970 | 2.0                              | 11.8                                 | 18.7        | 32.5  |

CUADRO No.10

PROYECCION DE LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR 1961 - 1970  
(En Millones de Q.)

| Años | Capacidad de Pagos<br>1/ | Obligaciones ya contraídas<br>2/ | Capacidad para Importar |
|------|--------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| 1960 | 133.5                    | 24.5                             | 109.0                   |
| 1961 | 129.0                    | 25.8                             | 103.2                   |
| 1962 | 131.6                    | 26.8                             | 104.8                   |
| 1963 | 134.1                    | 27.6                             | 106.5                   |
| 1964 | 136.8                    | 28.9                             | 107.9                   |
| 1965 | 139.5                    | 29.5                             | 110.0                   |
| 1966 | 142.3                    | 29.9                             | 112.4                   |
| 1967 | 147.8                    | 30.4                             | 117.4                   |
| 1968 | 153.4                    | 30.7                             | 122.7                   |
| 1969 | 163.0                    | 31.6                             | 131.4                   |
| 1970 | 171.2                    | 32.5                             | 138.7                   |

1/ Columna total del Cuadro No.8

2/ Columna total del Cuadro No.9

5.- Situación Financiera Internacional de Guatemala:

El cómputo de los ingresos de divisas y las necesidades de pago al exterior representan en esencia el presupuesto cambiario de la economía nacional. En esta oportunidad se ha tratado de conocer dicho presupuesto - por un período que cubre de 1961 a 1970, con el objeto - de investigar si las fuerzas económicas del país serán -

capaces de generar por sí mismas, los recursos en moneda extranjera para financiar sus propias compras al exterior.

CUADRO No.11  
PROYECCION DE LA SITUACION FINANCIERA INTERNACIONAL  
DE GUATEMALA 1961-1970.  
(En Millones de Q.)

| Años | Capacidad para importar <u>1/</u> | Importaciones necesarias. <u>2/</u> | Déficit Anual |
|------|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------|
| 1960 | 109.0                             | 126.1                               | - 17.1        |
| 1961 | 103.2                             | 126.7                               | - 23.5        |
| 1962 | 104.8                             | 127.8                               | - 23.0        |
| 1963 | 106.5                             | 129.2                               | - 22.7        |
| 1964 | 107.9                             | 131.2                               | - 23.3        |
| 1965 | 110.0                             | 133.4                               | - 23.4        |
| 1966 | 112.4                             | 136.2                               | - 23.8        |
| 1967 | 117.4                             | 142.1                               | - 24.7        |
| 1968 | 122.7                             | 148.4                               | - 25.7        |
| 1969 | 131.4                             | 155.0                               | - 23.6        |
| 1970 | 138.7                             | 161.8                               | - 23.1        |

1/ Ultima columna del Cuadro No.10

2/ Ultima columna del cuadro No.6

Los cálculos anteriores, aunque estimados en forma gruesa fué necesario efectuarlos para poder demostrar que si proseguimos con la estructura económica actual, o sea la permanencia del régimen de tenencia de la

tierra, los grandes sectores indígenas aislados de la economía monetaria, los bajos niveles de salario imperantes en el campo y la ciudad, y un sistema bancario que preferentemente atiende a sus clientes sobre la base de las garantías reales que ofrecen, etc., será imposible poder esperar que la economía nacional se desarrolle en los próximos 10 años a un ritmo del 5% en el producto nacional bruto. Este 5% no es ni mucho menos halagador, puesto que el crecimiento de la población es de más o menos el 3% lo que nos deja un ingreso o crecimiento neto de 2%. Pero ni aún este pequeño crecimiento será posible, dada la situación de insuficiencia en los recursos internacionales.

Lo anterior nos demuestra que es indispensable en Guatemala romper con la estructura actual ya que está frenando en forma alarmante el desarrollo económico. Y esto es así, pues el obstáculo que significa la insuficiencia de divisas es resultado directo de las causas estructurales primarias y secundarias señaladas en los ca-

ptulos III y IV.

En el próximo capítulo trataremos de analizar algunas medidas que serían propicias para evitar la insuficiencia de divisas de Guatemala en los próximos años y favorecer el crecimiento económico nacional.

Desde luego, nos hemos abstraído intencionalmente aquí de comentar otra serie de limitaciones que presenta la economía de Guatemala para un crecimiento como el propuesto, tal el caso de la incapacidad fiscal del gobierno para financiar las inversiones públicas en la cuantía necesaria; la insuficiencia de ahorros de la población y otros factores que indudablemente tienen que ser objeto de estudio detenido para cuantificar la escasez de recursos financieros internos.

## CAPITULO VI

### POLITICA ECONOMICA QUE EVITE LA INSUFICIENCIA DE DIVISAS

En la época moderna, el desarrollo económico ha venido a constituir algo así como la bandera de lucha

de todos los pueblos. En mi opinión, este sería el proceso por medio del cual se trata de explotar al máximo y con la técnica más avanzada los recursos naturales, financieros y mano de obra disponible para beneficio colectivo. La forma de medirlo podría ser por medio del crecimiento del ingreso per-cápita en determinado período.

Esto quiere decir que el desarrollo económico no puede brotar espontáneamente, puesto que intereses de clase pueden oponerse a la utilización racional y óptima de muchos recursos naturales usando distintos sofismas de la escuela clásica liberal. La experiencia de varios países demuestra la necesidad de romper existentes barreras estructurales que se oponen al desarrollo de los pueblos, encontrando por supuesto oposición por parte de aquellos que pretenden la preservación del statu quo.

De allí que sea difícil para el economista hablar de desarrollo económico, programación económica y demás, sin tener presente que para ello se requiere no

sólo conocimientos técnicos al respecto, sino también una voluntad firme y unida de parte de las clases que desean un mejoramiento económico y social.

Pero dejando a un lado estos problemas sociales y concretándonos al aspecto económico, debe indicarse que para propiciar el desarrollo económico es necesario programarlo en tal forma que las decisiones que se tomen no sean contradictorias, que la política que se siga se base en el conocimiento de los elementos necesarios para que sean racionales y que el esfuerzo conjunto culmine en el beneficio de las mayorías y no en el de unos cuantos individuos.

Una programación del desarrollo económico de Guatemala deberá contar con estudios completos de la situación económica reinante, que hagan resaltar las necesidades y los obstáculos inherentes a la estructura económica actual. Dentro de ese estudio se encontrará la insuficiencia de divisas a que nos venimos refiriendo.

En este sentido, nuestro proceder fundamental sería hacer desaparecer las causas primarias que están provocando esa insuficiencia de divisas para el desarrollo, como el régimen de tenencia de tierra, la actitud conservadora de los terratenientes y la influencia de la inversión extranjera. Desafortunadamente, para esto se requiere cierto volumen previo de divisas para financiar los gastos de maquinaria, equipo, abonos, insecticidas, tecnificación en general, etc., el cual por lo regular no se tiene. Aún más, la idea de una reforma agraria, provoca en el terrateniente y muchas veces exportador, la tendencia a enviar al exterior su capital desquiciando el fondo de reservas previsto.

De allí que insistamos en que para corregir las causas primarias de la insuficiencia de divisas, será necesario previamente, o a la par, resolver los problemas secundarios de que hicimos mención en el Capítulo III, y poner en práctica medidas de protección, puesto que de lo contrario, puede fracasar en el objetivo y -

hundir al país, antes que mejorarlo.

Estas causas son: exceso de liquidez de las clases de mayores ingresos, alta dependencia de la industria nacional en el uso de materias primas importadas, la desproporción de los términos de intercambio y la monoexportación.

El plan para eliminar la insuficiencia de divisas definitivamente, debería contener, además de la reforma agraria, las medidas necesarias para hacer un mejor uso de las divisas que tenemos, propiciar el fomento de la producción de las materias primas que necesitamos y lograr una mayor exportación pero concentrada en tres o cuatro productos importantes.

Siguiendo el programa trazado, analizaremos uno a uno los pasos necesarios que deberían darse:

#### 1.- El Control Cambiario:

Se hizo ver en el Capítulo IV que una de las causas actuales del desequilibrio de los pagos interna-

cionales, es el exceso de liquidez de la clase de mayores ingresos monetarios en Guatemala. En efecto, la clase capitalista, principalmente la que obtiene sus ingresos de la producción agrícola, mantiene ocioso parte de su capital y teniendo satisfechas sus necesidades inmediatas, dedica una parte al consumo de artículos de lujo o suntuarios producidos en el exterior, que en nada benefician a la economía nacional.

Un análisis a la estructura de las importaciones de cualquier año nos convence que por lo menos Q.20 millones corresponden a bienes que podemos calificar como de lujo, suntuarios, o simplemente innecesarios para la economía nacional, lo que prueba que no obstante la escasez de divisas para el desarrollo, se hace mal uso de las mismas en una proporción considerable.

La política de libertad cambiaria y comercial que opera en Guatemala, permite por supuesto el uso indebido, puesto que por el solo hecho de contar con sufi-

cientes quetzales, se está concediendo el derecho de hacer uso de divisas, que visto desde otro ángulo, representan una reserva nacional que dada su escasez debiera ser empleada dentro de un régimen de prioridades.

En una economía con vastos recursos financieros internacionales se justifica la libertad cambiaria, pero no es una en que por la escasez de divisas, la compra de bienes importados de consumo el día de hoy deja sin posibilidad de adquirir bienes de capital el día de mañana.

Sería por lo tanto beneficioso para la economía nacional seguir una política que tuviera como fin restringir la libertad de compra al exterior, ya fuese por medio de tarifas aduanales o cuotas de importación. En nuestro caso, la política comercial seguida por lo menos en los últimos tres años ha sido imponer tarifas aduanales elevadas para evitar la importación de artículos que podemos producir y que por lo tanto debe-

mos proteger. Desafortunadamente, el sistema de impuestos arancelarios no impide que la clase de altos recursos siga adquiriendo artículos de lujo del exterior.

Las cuotas o prohibiciones de importación no han sido aplicadas en nuestro medio por el gobierno de la República, no obstante que este tiene facultades ejecutivas para hacerlo. Podríamos favorecer una política de prohibición de importaciones, pero debe servirnos de experiencia el caso de los países sud-americanos que, al imponer prohibiciones a la importación, las clases de altos recursos dedicaron su excedente de liquidez a viajes de placer en el exterior, dándose por lo tanto la circunstancia de que las divisas no salían para pagos de importaciones pero sí para pagos de turismo. De tal manera que el objetivo de un control de las importaciones fué desviado. Es claro que aquí nos referimos al objetivo de evitar el mal uso de divisas y no al de la protección de la industria nacional que podría aducirse.

Hay otros medios secundarios para evitar la im

portación de artículos de lujo como es la imposición de impuestos directos o el impuesto sobre la renta concretamente, restando liquidez a los que tienen en exceso. Sin embargo, creemos que este procedimiento tiene fines de re distribución del ingreso nacional a largo plazo más que un objetivo de política comercial a corto plazo.

Nos queda únicamente la utilización de controles cambiarios para evitar el uso directo de divisas en fines no deseables para el desarrollo económico. Los controles cambiarios son restricciones a la compra y venta de moneda extranjera y se usan para evitar huida de capitales, empleo en gran escala de reservas monetarias internacionales y uso de las mismas en cosas menos importantes, menos urgentes y menos útiles en comparación con otras. Desafortunadamente estos controles cambiarios han sido impuestos, principalmente en sud-américa, cuando la situación de insuficiencia de divisas ha llegado a su extremo, es decir han sido controles aplicados como medidas de emergencia y no como medidas de desarrollo e-

conómico.

En realidad, en ese punto de vista estriba la gran diferencia entre algunos economistas sobre las ventajas y desventajas de un control cambiario. El hecho de que los países recurran al control de cambios como una medida de emergencia para evitar una devaluación monetaria o porque la escasez de divisas no es suficiente ni siquiera para financiar las compras de bienes de capital necesarios para proseguir con la actividad económica, ha tenido resultados desfavorables puesto que de cualquier manera han encontrado medios para burlar las leyes y su efectividad ha sido parcial; la situación se ha agravado y los gobiernos han tenido que imponer controles cada vez más severos, provocando un grado tremendo de inflación. Al respecto, la Ley Monetaria de Guatemala, es clara al referirse al régimen de emergencia. En el segundo párrafo del Artículo 37, dice lo siguiente:

"Este régimen únicamente podrá ser aplicado en periodos de perturbación económica, siempre que sea acordada su vigencia, en la forma y condiciones que en esta misma ley se establecen."

Además, el artículo 38 textualmente dice:

" El régimen de emergencia en las transferen--  
cias internacionales, podrá ser puesto en vi-  
gor por acuerdo del Presidente de la Repúbli-  
ca en Consejo de Ministros, a solicitud razo-  
nada de la Junta Monetaria y únicamente en -  
los casos siguientes:

- a) En aplicación de décisiones y recomenda--  
ciones emanadas de convenios internaciona-  
les sobre estabilización monetaria, sus--  
critos y ratificados por la República; y,
- b) A fin de mantener la estabilidad de la mo-  
neda nacional, frente a desequilibrios -  
temporales de la Balanza de Pagos.

I.- Que hayan reducido las reservas netas  
en el Fondo de Estabilización Moneta-  
ria a menos del 40% del promedio a--  
nual de las ventas totales de divisas  
en los tres años anteriores o,

II.-Que produzcan corrientemente un drena  
je persistente de dichas reservas su  
perior al 25% anual, no atribuible a  
factores ocasionales o de breve dura-  
ción."

Lo anterior quiere decir que el Legislador só-  
lo tuvo en mente una situación de emergencia para poder  
aplicar un control de cambios y no el punto de vista del  
sustentante, cual es que estos controles pueden ser usa-  
dos como política de desarrollo económico en coordina- -  
ción con una programación determinada.

Es claro que, al igual a otras medidas de política comercial o cambiaria, el control de cambios tiene la desventaja de crear un mercado negro de divisas. El hecho de que los que se dedican a actividades de exportación tengan por obligatoriedad que enviar el producto de sus ingresos del exterior al Banco encargado del control de cambios y la existencia de una demanda de esas mismas divisas para adquirir del extranjero diversos productos que están prohibidos o limitados por el sistema oficial de cambio, hace surgir, por decirlo así, una demanda y oferta fuera del control del Banco Central, formándose así un mercado negro o libre con un tipo de cambio fluctuante. Es lógico que esta situación conlleve desventajas para un mejor control por parte de las autoridades monetarias encargadas de hacerlo, pero debemos tomar en consideración que las ventajas que reporta dicho control superan cualquier desventaja de este tipo.

La opinión respecto a la conveniencia de imponer un control de cambios para Guatemala, podría expre--

sarse así:

Si el control de cambios se impone con fines de emergencia debido a una súbita caída en las reservas monetarias internacionales, el control de cambios, aunque ocasiones una serie de obstáculos, debe soportarse para evitar una devaluación monetaria o mayores complicaciones en la Balanza de Pagos.

Si el control de cambios se usa con fines de desarrollo, pero sin tener a la par una programación económica delineada, el control de cambios podría derivar en una inflación interna ya que subsistirían los problemas estructurales de la economía guatemalteca, que impiden una acumulación de reservas monetarias.

Si el control de cambios se impone con fines de desarrollo económico dentro de una programación que tienda a la supresión de la estructura actual guatemalteca, este indudablemente traerá la ventaja de una mejor utilización de las divisas existentes y una recanalización

de las mismas hacia los verdaderos objetivos del desarrollo económico, con la seguridad que su uso es temporal, mientras se explotan convenientemente las fuentes de divisas que existen. Por ejemplo, si en la programación económica se establece la conveniencia de que el Estado se encargue de la explotación de los principales factores de la producción como la energía eléctrica que constituye la base donde puede levantarse todo el desarrollo industrial; las riquezas petroleras y mineras; las industrias productoras de bienes de capital como la siderúrgica; los bosques nacionales; etc. sin descuidar por supuesto la redistribución de la propiedad de la tierra procurando una agricultura intensiva, el control de cambios no solo es conveniente sino indispensable.

Porque lógico es que todo esto implique una fuerte suma para financiar los bienes de capital iniciales que necesitamos adquirir. En estas circunstancias, un control de cambios vendría a ser indispensable puesto que de acuerdo con el volumen actual de reservas moneta-

rias internacionales y dentro de una política de libre convertibilidad, no sólo no sería suficiente tal volumen para financiar la totalidad de gastos externos, sino que probablemente provocaría una huida de capitales que haría fracasar cualquier plan de gobierno.

Téngase presente que un control de cambios podría evitar esa huida de capital y además controlar la importación de artículos de lujo o suntuarios que ingresan al país hasta la fecha; por valor aproximado de Q.20 millones anuales.

Gunnar Myrdal al referirse a este problema dijo: "Pedir a un país subdesarrollado que se abstenga de establecer prioridades en un sistema cambiario para lograr la mejor utilización de sus escasos recursos de divisas, equivale a privarlo de uno de los principales instrumentos aplicables en la planeación de desarrollo nacional"1/

---

El control de cambios implica por supuesto no  
1/ An International Economy, Pag.269.

solamente la restricción para el uso de divisas en pagos al exterior, sino un control de ingreso de divisas provenientes de las exportaciones cuyos propietarios están obligados a venderlas a las autoridades monetarias a los tipos de cambio especificados.

Debe quedar claro que el control de cambios puede usarse como medida temporal de desarrollo puesto que trata de evitarse el mal uso de divisas mientras existe escasez estructural de las mismas. Esto quiere decir que un país que se desarrolla rápidamente, y luego produce para sí la mayor parte de los artículos industriales que consume la nación y una buena parte de los bienes de capital que requiere su industria, además de diversificar su exportación, puede liberalizar nuevamente su cambio y volver al régimen de libertad existente antes. Por lo menos, la historia económica refiere dicha experiencia ya que los países actualmente industrializados utilizaron con anterioridad diversas medidas o controles con el objeto de restringir el comercio, tratando

de proteger su industria nacional y cuando alcanzaron un nivel de desarrollo aceptable en donde tales medidas restrictivas se habían convertido en una barrera al libre comercio que ellos deseaban ya realizar, la suspendieron e imprimieron la política de libertad de comercio que hoy defiende el Fondo Monetario Internacional.

Estudios previos y continuos sobre la aplicación del control de cambios determinarían las disponibilidades de divisas y los fines para los cuales serían usadas. Por ejemplo, en nuestro caso tendría que darse prioridad a la adquisición de bienes de capital y luego, en su orden, a las materias primas que ya utiliza la industria nacional, pero que no estamos en capacidad de producir.

En cuanto al régimen de exportaciones, tendría se que favorecer a todos aquellos productos que vinieran a diversificar las ventas al exterior para depender en menor proporción de un solo producto como lo es el caso presente.

2.- Política de Sustitución de Importación de Materias -  
Primas de la Industria Nacional:

Hay quienes defienden la tesis de que la industria puede desarrollarse sin protección y fomento por parte del Estado. Que la libre competencia de productos trae un mejoramiento de la calidad y el desplazamiento de las industrias que trabajan a costos altos. Se comportan algo así como defensores de la división internacional del trabajo invocando las teorías clásicas del comercio internacional.

Arguyen los defensores de esta tesis que, cada país debe dedicarse a producir aquello para lo cual tiene mejores condiciones e intercambiarlos por los bienes que necesitan. Si Guatemala tiene condiciones para industrializarse, que se industrialice, pero sin protección estatal, pues ello equivaldría a subsidiar una industria marginal y a encarecer el costo de vida del consumidor. El Fondo Monetario Internacional defiende esta posición al indicar que el ideal que debe perseguirse

en las relaciones internacionales es la plena convertibilidad de las monedas y evitar cualquier restricción o proteccionismo artificial de las corrientes de comercio; la exportación e importación deben gozar de entera libertad.

Qué futuro podrían tener los países subdesarrollados si se les niega el derecho de usar los instrumentos que tienen a mano para impulsar el proceso de industrialización. A Guatemala se le ha negado el derecho de imponer controles o prohibiciones a la importación, so pena de perder la ayuda financiera que en un momento dado podría necesitar de acuerdo con los desequilibrios en su Balanza de Pagos. Apenas hasta hace dos años se puso en práctica un arancel proteccionista para la industria, mientras que ya a mediados del siglo pasado, Federico List impugnó la teoría clásica del libre comercio y expuso su teoría de la industria infante que se refiere a que: " es menester crear el clima propicio para que nazca y viva sus primeros años en un ambiente de seguridad, mientras aprende a defenderse de sus ~~enemigos~~ naturales:

la competencia externa de empresas poderosas que para destruirla usarán de toda clase de artimañas al amparo de los dogmas clásicos: el comercio 'libre', el beneficio del consumidor, etc.", como lo expusiera el Lic. Rafael Piedra Santa en su trabajo presentado al Segundo Congreso Nacional de Economistas, intitulado "Teoría de los Costos Comparativos y su Inaceptabilidad como Norma de Desarrollo de los Países Económicamente Atrasados".

De allí que Guatemala deba defenderse de la competencia extranjera haciendo uso de los instrumentos que tiene a mano. En ese sentido, una política comercial de protección a la industria "infante" podría llevarse a cabo entre otras medidas, por medio del control cambiario que se mencionó en el punto anterior, a la vez que evitaría el mal uso que se le dá a las divisas en un régimen de libre convertibilidad.

Pero la sustitución de importaciones en estos

momentos debería iniciarse a través del fomento a la pro  
ducción de materias primas que la industria nacional es-  
ta importando para su uso, pues ésta ha demostrado que  
tiene ya un mercado formado y que puede producir con cos  
tos competitivos.

Luego proceder al fomento de nuevas indus- -  
trias que consuman las materias primas que ya produce -  
la agricultura pero que se envían al exterior por fal-  
ta de demanda interna. Sirva como ejemplo el caso -  
del algodón que se exporta en rama mientras que por o-  
tra parte las industrias de textiles lo importan en for-  
ma de hilo.

Debe entenderse por supuesto que los pasos gra  
duales señalados para la industrialización deberán ir a-  
compañados de un ensanchamiento del mercado interno, al  
cual nos referiremos más adelante.

La incongruencia en el desarrollo de la indus-  
tria nacional es evidente puesto que buena proporción de

las empresas establecidas en el país, utilizan materia prima extranjera que deberíamos producir internamente en vista de que tenemos recursos naturales para ello, tal el caso de las fábricas de textiles, de productos alimenticios, de vestuario, de papel, de vinos, etc. cuya exoneración llegó a Q.36.5 millones (1/) en los últimos seis años.

La causa de esta situación en la industria nacional se debe a que se quiere industrializar al país sin una programación general coordinada que estimule la explotación de los recursos naturales que puedan proveer de materias primas y combustibles a las industrias hoy establecidas. El fomento de la producción de esta materia prima debe llevarse a cabo a la par de las reformas estructurales de la economía nacional, puesto que, como lógicamente puede pensarse, nos ahorraría más de 20 millones de divisas que podríamos utilizar en la transformación completa de la tenencia -

---

1/ FUENTE: Ministerio de Economía.

de la tierra. Esto es necesario, ya que de otra manera, la industria nacional no podrá seguir creciendo si no se cuenta con un mercado más amplio.

Hata la fecha el mercado ha sido suficiente para absorber cierto tipo de industria, pero ello tiene un límite si no se habilita a los grandes sectores rurales.

En el siguiente cuadro se especifican las principales materias primas que se importaron en 1960 y que por diferentes razones podrían ser producidas internamente:

CUADRO No.12

MATERIAS PRIMAS IMPORTADAS EN 1960  
(En Miles de Q.)

---

|                                               |         |
|-----------------------------------------------|---------|
| 1) Cueros, pieles y sus derivados             | 569.6   |
| 2) Hilos de seda, lana, algodón y fibras      | 3 822.0 |
| 3) Cartón, cartulina y papel de varias clases | 2 200.3 |
| 4) Trigo y Harina de trigo                    | 3 836.1 |
| 5) Productos Químicos                         | 8 813.6 |
| Inorgánicos                                   | 1 270.9 |
| Orgánicos                                     | 1 362.0 |
| Tinta para Imprenta                           | 79.3    |
| Esmaltes, lacas y barnices                    | 267.6   |
| Productos químicos diversos                   | 2 076.9 |
| Fungicidas para la agricultura                | 1 287.2 |
| Insecticidas                                  | 1 993.7 |
| Extractos para teñir y curtir                 | 476.0   |
| 6) Metales                                    | 1 633.0 |
| Hierro y acero manufacturados (parte)         | 1 008.9 |
| Artículos de aluminio                         | 300.6   |
| Artículos de cobre, bronce y latón (parte)    | 121.2   |
| Artículos de metales preciosos (parte)        | 135.6   |
| Otros metales (parte)                         | 66.7    |
| 7) Caucho                                     | 515.5   |
| Materiales y artículos de caucho              | 515.5   |
| 8) Aceites, mantecas y grasas no comestibles  | 1 352.5 |
| Grasas y aceites para uso industrial (parte)  | 1 352.5 |
| 9) Abonos                                     | 1 964.6 |
| 10) Otras Materias Primas                     | 1 988.8 |
| Algodón                                       | 13.2    |

---

VAN

13.2

Cuadro No.12

---

|                                         |                 |
|-----------------------------------------|-----------------|
| VIENEN                                  | 13.2            |
| Materias Primas en Bruto                | 572.9           |
| Productos animales y vegetales en bruto | 272.7           |
| Tabaco y sus derivados (parte)          | 495.0           |
| Vidrio, madera y corcho (parte)         | <u>635.0</u>    |
| TOTAL                                   | <u>26 696.0</u> |

---

3.- Diversificación de las Exportaciones:

Con mucha frecuencia se oye decir que dentro de la política comercial que debería seguir el estado, es tá la diversificación de las exportaciones. Desde luego una aseveración de esta naturaleza es razonable desde to do punto de vista, puesto que a la vista están las des- ventajas de tener sólo un producto importante de expor ta ción como es el café. Una mayor oferta contra una menor demanda mundial ha causado una baja en los precios inter nacionales de consecuencias incalculables para las econo mías productoras de este grano.

No quiero, por lo tanto, entrar en detalles -

con respecto a lo favorable de una determinación de este tipo. Pero debe entenderse que dentro de una programación económica que tenga entre sus objetivos la diversificación de las exportaciones, no se puede ser ambicioso al querer vender al extranjero toda clase de productos e laborados. Debe tenerse presente primero que dentro de una programación general que tome en cuenta el cambio de estructura económica nacional, tiene que estar precisamente la ampliación del mercado interno que por razones de origen colonial se ha mantenido estrecho, dejando al margen a un 70% de la población guatemalteca.

Como se ve, el mercado nacional puede ser ex- pandido grandemente a condición que se haga reforma agra ria e impositiva, sin necesidad de poner los ojos en mer cados extranjeros.

De tal manera que dentro de la programación ge neral, la industria nacional deberá observar primeramente la satisfacción de la demanda interna que con un cambio estructural sería cuatro o cinco veces mayor que la

actual. Lo que sí debemos tener presente es que para ejecutar esa programación general que tienda al cambio es tructural, se requiere una capacidad de pagos al exterior mucho mayor de la que actualmente tiene Guatemala. Esa capacidad la podemos obtener más fácilmente si fomen tamos las exportaciones, aunque sea siempre en el ramo a grícola de tres o cuatro productos importantes.

Deberían elaborarse estudios específicos sobre aquellos productos que pudieran servirnos con fines de exportación en cantidades más o menos del 20 al 25% con respecto a la exportación total. Contamos con recursos internos considerables, tal el caso de la región maderera en el norte del país; tenemos condiciones óptimas según lo han señalado los expertos, para el cultivo de hule de magnífica calidad. La ganadería podría ser otro rubro importante que se incluyera dentro de la programación de una mayor exportación nacional, desde luego, tomando en cuenta la satisfacción interna en lo que se refiere a carnes.

Si entendemos la diversificación de las exportaciones en el sentido de cambiar su estructura predominante de un solo producto agrícola por una pluralidad de artículos industriales con destino a la exportación, el objetivo dista mucho de ser alcanzado. Para eso es necesario el cambio previo en nuestra propia producción interna, en donde predomine la industria sobre la agricultura. Por esto insistimos que, en primer término, debe reforzarse la capacidad de pagos del país concentrando los esfuerzos en fomentar la producción de unos cuantos productos que guarden entre sí una importancia igual, -- con el fin de que provean de suficientes recursos monetarios para lograr un cambio total de los sectores productivos y estar en situación de alcanzar más tarde la diversificación ideal.

4.- Precios Internacionales Justos y Remunerativos para Nuestras Exportaciones:

Con justicia se habla actualmente de que los precios internacionales de las materias primas y de los

productos agrícolas que lógicamente son objeto de exportación por parte de los países subdesarrollados, llevan una tendencia hacia abajo, repercutiendo en forma bastante desfavorable sobre la situación económica de dichos países exportadores. En materia de comentarios también, el hecho de que por el contrario, los precios de los productos procesados por los países industrializados utilizando materia prima importada, tienden a subir constantemente en tal forma que los términos de intercambio son cada vez más favorables para ellos y más desfavorables para los países exportadores de materias primas y productos agrícolas.

Además de las razones motivadas por un exceso de oferta contra una menor demanda temporal principalmente en el caso del café se pueden exponer otras causas que marcan una tendencia a más largo plazo.

La elevación constante de los niveles de salario en los países altamente industrializados provoca un

aumento en los costos y precios de sus manufacturas de exportación. De allí que al adquirir nosotros tales productos estamos ayudando a mantener el alto nivel de vida de esos países.

Por otra parte, el avanza de la tecnología, está permitiendo un menor desperdicio de la materia prima, objeto de proceso industrial, con lo cual se reduce la demanda por dichas materias primas.

El caso de la utilización cada vez más creciente del café soluble es un ejemplo palpable. Expresa al respecto el Banco del Agro en su "Carta Mensual" de enero de 1958 que, "lo más extraordinario en el consumo del café en los últimos años ha sido el uso en el hogar, en forma cada vez más intensa, de café soluble. La fabricación de café soluble resulta más económica que la de café molido. Con los modernos procedimientos científicos de extracción y deshidratación al vacío, se logra separar de los granos casi todo su contenido en esencias y

productos solubles. En consecuencia, de una cantidad de de terminada de café en grano se obtiene mayor número de ta sas de café si en vez de molerlo se solubiliza. En efecto, un saco de café después de solubilizarlo, produce - 8 170 tazas, en vez de 7 087 que produciría si fuera café molido. El resultado es que en E. U. A. constantemente aumenta el volumen de café soluble consumido y disminuye la venta de café molido: para 1951 el café soluble representaba 4.9% del consumo civil en E.U.A.; para 1956 el porcentaje se elevó a 15.4; sin embargo, el total - consumido sólo creció en 5%.

En cierta forma, al adquirir ellos menores cantidades de nuestros productos, están colaborando a la baja de los precios y de consiguiente a mantener niveles - miserables de salario en estos países.

Refiriéndose a estos problemas, David L. Grove en sus conferencias sobre Las Fluctuaciones Económicas - en Estados Unidos y América Latina, pag. 114 y 115, expone

ne gráficamente el crecimiento del producto nacional bruto de esos países y su consumo de materias primas de tal forma que, entre 1900 y 1952, "de hecho por cada aumento de un 1% en el producto nacional bruto, el consumo de todo tipo de materias primas se incrementa un poco menos - de 0.5%"; expone además que un ejemplo drámatico del éxito que han tenido en la utilización de materias primas, es el descenso en la cantidad de carbón necesaria para producir un kilovatio hora de electricidad de cerca de 7 libras, en 1899 a menos de una libra actualmente". Expresa el autor también que la tecnificación ha traído un menor consumo relativo de materias primas y mayor proporción de mano de obra dado que "la mayor complejidad de los productos requiere de un mayor número de etapas de fabricación", por lo que el costo de elaboración es mucho más alto actualmente que hace 50 años. Hace ver el señor Grove (Pag.117) que "existe un tercer factor para que esto se esté realizando así y es el hecho de la utilización cada vez más creciente de materiales sintéticos

que sustituyen a las materias exportadas por los países subdesarrollados". Explica que "evidentemente el reemplazamiento de materias primas por productos sintéticos se encuentra en el área de las fibras textiles, el consumo de lana, algodón y seda sería indudablemente mucho mayor si la técnica no nos hubiera proporcionado el rayón el nylon y todas las demás fibras sintéticas."

Cuánta razón tiene el señor Grove al exponer el problema de las fibras textiles puesto que en Guatemala se observa con claridad que mientras exportamos el algodón en su forma primaria, nos entran del exterior productos elaborados de nylon, rayón y demás fibras sintéticas, y aún más recientemente se han fundado industrias nacionales con el objeto de elaborar productos a base de materia prima sintética importada de los países industrializados.

En resumen, el hecho de que los países industrializados consuman menores cantidades de materias primas proporcionalmente al crecimiento de su producto na-

cional bruto, debe atribuirse al progreso tecnológico.

De manera que debe enfocarse con detenimiento las consecuencias que se están derivando de la baja en la demanda de materias primas y productos alimenticios - que al parecer es de una tendencia de larga duración.

La industrialización de nuestras materias primas es imperiosa pero mientras tanto, es lógico que traiga una baja en los precios internacionales de estas materias primas y productos agrícolas.

Para observar el verdadero impacto que los términos de intercambio han causado sobre el ingreso de divisas, problema éste que hay que encontrarle solución a toda costa, se ha elaborado el cuadro que a continuación se presenta, el que contiene los índices de precios de las exportaciones y las importaciones con base en los precios existentes en 1955. Los datos fueron obtenidos del Boletín Estadístico del Banco de Guatemala, - cuyos índices de precios se basan en 1950.

CUADRO No. 13

EFFECTO DE LAS VARIACIONES DE PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES EN EL INGRESO DE  
DE DIVISAS  
(En Miles de Q.)

| EXPORTACIONES                                | 1955         | 1956         | 1957         | 1958         | 1959         | 1960         |
|----------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1) Índice de Precios <u>1</u> /100.0         |              | 113.1        | 103.1        | 81.8         | 68.2         | 69.9         |
| 2) Valor a Precios Co<br>rrientes <u>2</u> / | 107.1        | 123.3        | 115.9        | 107.2        | 107.5        | 117.1        |
| 3) Valor a Precios de<br>1955                | <u>107.1</u> | <u>107.2</u> | <u>112.3</u> | <u>126.7</u> | <u>141.7</u> | <u>152.3</u> |
| 4) Efecto (2-3)                              | -. -         | +16.1        | + 3.6        | -19.5        | -34.2        | -35.2        |
| <u>IMPORTACIONES</u>                         |              |              |              |              |              |              |
| 5) Índice de Precios <u>1</u> /100.0         |              | 103.6        | 106.4        | 108.0        | 109.2        | 109.3        |
| 6) Valor a Precios Co<br>rrientes <u>2</u> / | 94.2         | 122.4        | 131.1        | 133.8        | 117.9        | 124.8        |
| 7) Valor a Precios de<br>1955                | <u>94.2</u>  | <u>118.0</u> | <u>122.7</u> | <u>123.1</u> | <u>107.1</u> | <u>113.2</u> |
| 8) Efecto (6 -7)                             | -. -         | - 4.4        | - 8.4        | -10.7        | -10.8        | -11.6        |
| 9) Efecto Neto (4-8)                         | -. -         | +11.7        | - 4.8        | -30.2        | -45.0        | -46.8        |
| 10) Términos de Inter<br>cambio              | 100.0        | 109.2        | 96.9         | 75.7         | 62.5         | 63.9         |

1/ Cuadro No. 53 del Boletín Estadístico del Banco de Guatemala.

2/ Memorias del Banco de Guatemala, capítulo de Balanza de Pagos.

En el cuadro anterior puede observarse que los términos de intercambio se elevaron relativamente 9.2 puntos en 1956 para luego caer bruscamente en los años 1957, 1958 y 1959. En 1960 y los meses transcurridos de 1961 la tendencia es hacia cierta estabilización.

Al traducir la baja de los precios de intercambio de nuestro comercio internacional a ingresos monetarios, puede percibirse con claridad que Guatemala ha perdido en lo que se refiere al alza de los precios de importación y a la baja de los precios de exportación, un total de Q.126.8 millones distribuidos entre el período de 1957 a 1960, dólares que de no persistir los efectos desfavorables en los términos de intercambio, hubieran ingresado al país y constituido una reserva más para nuestro desarrollo económico.

La pérdida de divisas por este concepto es sumamente importante y debe ser objeto de estudio por parte de las autoridades del país. Hemos de tener presente para el caso que, en la reunión del Consejo Económico

Social de la O. E. A. realizada en Punta del Este, Uruguay, se mencionó el problema desfavorable de los precios de las exportaciones de Latino América, no habiéndose llegado a conclusión alguna para evitar que los Estados Unidos y demás países industrializados sigan favoreciéndose de los precios injustos que pagan por sus importaciones, mientras que nos colocan sus productos elaborados a precios mucho más altos que los existentes hace 10 ó 20 años. Urge por lo tanto encontrar la fórmula por medio de la cual los países industrializados le paguen a los países subdesarrollados precios justos y verdaderamente remunerativos por sus exportaciones de materias primas y productos agrícolas.

No creo que sea difícil para el gobierno de los Estados Unidos auspiciar un convenio entre productores y consumidores y establecer precios justos con base en lo que han dado en llamar la nueva actitud política de los Estados Unidos hacia Latino América por medio de sus programas de Alianza para el Progreso. Debemos te--

ner presente que, por lo menos en el caso del café hay cuatro o cinco tostadores importantes que controlan las compras de este grano en el mercado norteamericano y de consiguiente, un acuerdo es fácil, puesto que se trata de convenir prácticamente con un monopsonio.

Si hemos de reconocer que poco se puede hacer para la estabilización de los precios internacionales, poco también podrá ser la ayuda que los Estados Unidos brinde a Latino America en su programa de diez años, puesto que con solo observar el Cuadro No.13 nos percatamos de que hemos dejado de percibir divisas por valor de Q.126.8 millones en defecto de los precios internacionales de los cuales Estados Unidos ha salido favorecido, mientras que, como parte de su política externa, este país nos hizo donaciones por valor cercano a Q.68 millones. Como el caso guatemalteco, hay muchos países latinoamericanos y más valdría para el gobierno de los Estados Unidos llegar a un acuerdo sobre precios estables, que seguir proporcionando donaciones de dudosa utilidad

para los países receptores, como hasta la fecha lo ha hecho.

Nuestro objetivo por supuesto, no debe ser solamente llegar a un acuerdo entre productores y consumidores para obtener precios justos, sino por el contrario, las metas a largo plazo de política económica deberán ser la utilización de esas materias primas en la elaboración de artículos finales para el consumo de los propios guatemaltecos, como asentamos en el punto anterior.

##### 5.- Las Utilidades de Empresas Extranjeras:

A propósito de la situación desfavorable que prevalece en los precios internacionales de nuestros productos de exportación, surge otro aspecto de descapitalización, al igual que la baja en los precios internacionales del café, o sea las crecientes utilidades que año con año las compañías extranjeras que operan en Guatemala, envían en calidad de dividendos a los accionistas en el exterior.

En efecto, de acuerdo con las estadísticas del Banco de Guatemala, las utilidades de las compañías extranjeras han venido ascendiendo continuamente hasta situarse en 1960 en Q.11.3 millones.

CUADRO No.14

UTILIDADES E INTERESES ENVIADOS AL EXTERIOR.  
(En Millones de Q.)

| Años | Monto | Años | Monto |
|------|-------|------|-------|
| 1950 | 4.0   | 1956 | 6.3   |
| 1951 | 2.1   | 1957 | 8.2   |
| 1952 | 2.0   | 1958 | 9.6   |
| 1953 | 9.4   | 1959 | 8.9   |
| 1954 | 9.5   | 1960 | 11.3  |
| 1955 | 6.4   |      |       |

FUENTE: Memoria del Banco de Guatemala, capítulo de Balanza de Pagos rubro denominado "Ingreso por Inversiones".

Por supuesto, los datos anteriores podrían no reflejar la realidad en cuanto a los montos que se envían al exterior, toda vez que solo una compañía extranjera, la "Compañía Agrícola de Guatemala", le fué hecho

un estudio sobre su situación financiera 1/ habiéndose llegado a la conclusión de que entre los años de 1955 y 1957, el promedio de sus utilidades había sido de Q.8.4 millones y en 1958 de Q.8.6 millones. Si a esa cantidad agregamos las de la IRCA, Empresa Eléctrica y demás, el monto total de utilidades anuales de compañías extran geras en Guatemala podría ser mucho mayor a Q.11.3 millo nes (cifra oficial para 1960).

Las utilidades de las empresas extranjeras son en realidad producto del trabajo de los guatemaltecos y de la explotación de sus recursos. El envío de dividendos al exterior, en estas condiciones, es un factor de - descapitalización que contribuye a la insuficiencia de - divisas que padecemos.

De tal manera que si queremos favorecer al - país y no descapitalizarlo debemos concluir en que es ne cesario un control por parte del estado de estas utilida des que se envían al exterior. La nacionalización de -

1/ Situación económico-financiera de la Cía. Agrícola de Guatemala, Rafael Piedra Santa.

las empresas extranjeras es un acto político-soberano - que debe ser juzgado a la luz de la realidad nacional y de acuerdo con varios puntos de vista, ajenos a la insuficiencia de divisas. Pero debe preocuparnos aquí, como evitar esa salida de capital que en el fondo han creado los guatemaltecos.

Debo aclarar que en los cálculos sobre capacidad de pagos estimados para los próximos diez años, no - fué incluida la afluencia de inversión extranjera, basán donos en que la capacidad de pagos solamente debe reflejar la capacidad productiva del país con sus propios recursos. Sin embargo, si fué incluida la salida de utili dades de empresas extranjeras que ya están trabajando en Guatemala. Si se llegase a una solución positiva a ese respecto podemos suponer que por lo menos entre Q.5.0 y Q.10.0 millones de divisas podrían reintegrarse anualmen te y reducir el déficit financiero que aparece en las - transacciones internacionales.

6.- Libertad de Comercio con todos los Países:

La circunstancia de no poder comercial libremente con todos los países del mundo, repercute indiscutiblemente en la insuficiencia de divisas, desde el momento en que no podemos aprovechar mejores precios, calidades y un mercado más amplio, que pueden ofrecernos países de distinto grado de desarrollo.

Durante el régimen del Coronel Castillo Armas se prohibió el comercio con los países socialistas; valga decir que a ese tiempo comerciábamos con Checoslovaquia, Polonia y Rusia; ofreciéndonos artículos aceptables para el comerciante y consumidor guatemaltecos y adquiriendo productos nacionales a precios razonables.

Sin embargo, con la prohibición mencionada se destruyó la posibilidad a los productos guatemaltecos, de tener un mercado más amplio, habiéndose reducido a la esfera de los países occidentales capitalistas.

Hoy mismo tenemos el caso de que se ha firmado

un convenio de café entre los países productores, en el cual se limita la cantidad que podemos vender en los mercados "tradicionales", dejando la cláusula de que cualquier volumen podrá ser colocado en mercados "nuevos" dentro de los cuales están las naciones socialistas. Esta cláusula no puede ser aprovechada por Guatemala por la absurda disposición de no poder comerciar con dichos países.

Debemos expresar nuestra opinión concreta en el sentido de que desde el punto de vista económico lo conveniente es comerciar con los países que mejores condiciones ofrezcan sin tomar en consideración su régimen político imperante. Si se desea mejorar la posición internacional de Guatemala y evitar que la insuficiencia de divisas siga siendo un obstáculo a nuestro desarrollo económico, debemos propiciar o reforzar la idea de que dentro de una programación general se incluya la posibilidad de negociar con cualquier país que ofrezca situaciones ventajosas para nosotros.

7.- Otras Consideraciones:

Al aplicarse los seis puntos mencionados en este capítulo, estamos seguros que Guatemala podrá en corto tiempo liberarse considerablemente de los desequilibrios en sus pagos internacionales y mantener una posición financiera sólida que la capacite para realizar profundos cambios estructurales sin ayuda extranjera y avanzar por el camino recto y soberano hacia el mejoramiento de las clases desposeídas y explotadas de siempre.

Hemos estimado (Cuadro No.11) que el déficit - que resultara de un programa de crecimiento a una tasa - del 5% en los próximos diez años, podría eliminarse si - se impide el mal uso de divisas en por lo menos Q.15 millones anuales y se sustituyen importaciones de materias primas entre Q.10 y Q.15 millones. Esto sin incluir cam - bios importantes en el régimen de exportaciones en la - forma como fué expuesto en el punto No.3, ni estimar nue - vos ingresos o ahorro de divisas que pudieran derivarse de la aplicación de los restantes puntos.

Se señalaron en el Capítulo IV, las causas pre sentes por las que el país se enfrenta a un desequili- - brio en su Balanza de Pagos. Estas podrían desaparecer si aplicamos las recomendaciones de este capítulo; sin embargo, debe exponerse con franqueza que para su aplica ción no es suficiente sólo programar una política idónea. Hacen falta otros ajustes de carácter social y político.

Dentro del ambiente actual, quizás sea más fá- cil acudir a préstamos externos, inversiones extranjeras y hasta donaciones para financiar el faltante de divisas mientras pasa la tormenta.

Sin embargo, las circunstancias que rodean a la insuficiencia de divisas son como ya hemos dicho de caracter estructural y mientras no se combatan con medi-- das que vayan directas al origen del problema aquella re aparecerá aunque por de pronto se oculte con préstamos y donaciones.

Pero supongamos que los puntos del Capítulo VI.

sean aplicados de inmediato. Apenas si estaríamos en la primera etapa del problema, faltándonos el nervio de la insuficiencia de divisas constituido por las causas primarias referidas en el Capítulo III.

Los terratenientes, que gustan de vivir una vida sin problemas económicos mediante el trabajo de los - campesinos y trabajadores agrícolas, se opondrán con - fuerza a todo cambio social que afecte sus propios intereses. Los inversionistas extranjeros que hacen causa - común con los terratenientes, también ofrecerán resistencia a una reforma agraria que trate de liberar las tie--rras que poseen y no cultivan. Esta amalgama de intereses no permite que, por medio de una programación gene--ral, se liquiden para siempre los obstáculos estructurales que limitan el desarrollo del país y que se capitalicen los grandes recursos naturales existentes. El economista habrá cumplido con su deber haciendo ver que ese - sistema semi-feudal de la tenencia de la tierra es una - muralla a la etapa de desarrollo que nos urge superar; -

es más, el economista guatemalteco ha expresado su criterio sobre la clase de reforma agraria que habrá de hacerse. Serán las fuerzas sociales las que tendrán que realizarla. Una programación general por sectores es el método adecuado para irrumpir en la nueva etapa del desarrollo. Sin embargo, nuevamente participarán en esto las fuerzas políticas y sociales del país.

Hasta hoy, no se ha dado el caso en que un programa económico se haya ejecutado al margen de la influencia política. Es decir, los programas puestos en vigor han obedecido a intereses de la clase que está en el poder y por lo tanto sujetos a propiciar su fortalecimiento.

Esto nos demuestra que para poner en marcha un programa económico de beneficio popular, que tienda al rompimiento de la estructura económica actual y en contra de los intereses de la clase terrateniente y capitalista conservadora, se requiere, además de la programación hecha por el economista, de requisitos inherentes a la situación social del medio guatemalteco, como por ejemplo:

que el poder político esté en manos de las fuerzas progresistas y trabajadoras del país; que el estado controle las actividades productivas básicas; y que fundamentalmente, las mayorías deseen y colaboren en su desarrollo propiciando el ambiente social adecuado.

Como puede observarse, la condición primaria para el mejor desenvolvimiento económico de un país es ante todo de carácter social.

De allí que al hablar de las causas de la insuficiencia de divisas en Guatemala, las dividiéramos en primarias y secundarias. Es necesario vencer inicialmente las causas secundarias por razones financieras de corto plazo y seguidamente las primarias ya que afectan las propias raíces de nuestro atraso en función combinada con características sociales y políticas que es necesario vencer.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

- 1.- La insuficiencia de divisas es un problema que confrontan siempre los países en desarrollo. En el caso de Guatemala, el estancamiento tradicional de la actividad económica antes de 1944, y más tarde la -  
afluencia de capital del exterior debido a los buenos precios a que se vendieron nuestras exportaciones y otros estímulos externos, hicieron que pasara desapercibida.
  
- 2.- El trato recibido por Latino América de parte de los colonialistas españoles al dedicarse primero al saqueo de nuestras riquezas minerales, y luego a la explotación de materias primas y productos agrícolas que requería Europa significó un serio obstáculo a la formación de capital, diversificación de la producción y desarrollo industrial.
  
- 3.- Las generaciones de la época de independencia here-

daron directamente esta situación colonial sin haber hecho esfuerzos suficientes para destruir el modo de producción característico del feudalismo y del capitalismo atrasado imperante en Guatemala.

4.- Las causas primarias que han originado una débil y fluctuante capacidad de pagos al exterior y de consiguiente una insuficiencia de divisas para financiar el desarrollo económico del país a un ritmo satisfactorio, provienen directamente de tres aspectos:

- a) La mala distribución de la tierra, perfectamente comprobada;
- b) La actitud conservadora de las clases terratenientes y capitalistas no progresistas; y
- c) La participación del capital extranjero invertido en la agricultura y servicios públicos, interesado en impedir el desarrollo equilibrado del país.

5.- Las causas secundarias que, como consecuencia del desequilibrio de la Balanza de Pagos ocurrido desde 1958, han puesto al descubierto la insuficiencia de divisas que padecemos, podrían enumerarse así:

- a) Exceso de liquidez de las clases capitalistas, que lo destinan a la compra de artículos importados de lujo o suntuarios para satisfacción personal y con desprecio de los intereses colectivos, en vez de invertirlo en actividades productivas del país.
- b) Uso creciente por parte de la incipiente industria nacional, de materias primas y productos sintéticos importados, debido a una errónea política de "industrialización", con industrias falsas.
- c) Tendencia al deterioro de los términos de intercambio, como consecuencia de una menor demanda de materias primas y productos alimenticios por parte de los países industrializados, que ha de

rivado en una baja de los precios internacionales de nuestras exportaciones, frente a un alza de los precios de los productos que importamos de esos mismos países que gozan de altos niveles de salarios.

- d) El monocultivismo que nos hace depender en extremo de un solo producto de exportación que precisamente hoy atraviesa uno de sus peores períodos.

6.- Si la política económica que dirija el estado en los próximos diez años se encamina a programar un crecimiento bruto del 5% en el producto nacional, sin alterar la estructura de la economía principalmente en el sector del comercio exterior, se enfrentará sin lugar a dudas a la insuficiencia de divisas que frenará dicho crecimiento, a menos que se acuda al financiamiento externo, en cuyo caso esta deficiencia reaparecerá más acentuada a los pocos años, toda vez que siendo su origen de carácter es-

tructural, se requiere de medidas que la corrijan y no simplemente que la compensen a corto plazo.

7.- El procedimiento para corregir la insuficiencia de divisas sería la eliminación de las causas primarias, por medio de la reforma agraria. Pero previamente o a la par deberá combatirse las causas secundarias a fin de reforzar la capacidad de pagos y formar un fondo de divisas para financiar los elevados gastos externos de maquinaria, abonos, insecticidas y tecnificación en general que requiere una reforma agraria.

8.- Para corregir las causas secundarias, se proponen - las siguientes medidas:

a) Imposición de un control cambiario que tienda a evitar el uso de las divisas para la importación de artículos de lujo o suntuarios, que adquiere la clase de altos ingresos en Guatemala, debido al exceso de liquidez que mantiene. Para

que el control de cambios sea efectivo y benefi  
cioso, éste deberá aplicarse como parte inte- -  
gral de una programación racional de la econo--  
mía en función del desarrollo económico y no co  
mo un instrumento aislado aplicado en períodos  
de emergencia.

- b) Aplicar una política de sustitución de importa-  
ciones, dando prioridad al fomento de materias  
primas que por no producirse internamente, la -  
industria nacional adquiere del exterior en monu  
to superior a Q.20 millones anuales. Para el -  
fomento de la producción de estas materias pri-  
mas deberán usarse en forma coordinada los ins-  
trumentos viables que proporciona el crédito -  
bancario, el sistema impositivo y el control de  
cambios.
- c) En segundo lugar, deberá fomentarse la forma- -  
ción de empresas productoras de artículos de -  
consumo que utilicen en su proceso materias pri

mas que ya producimos pero que se exportan y luego regresan al país en forma de bienes elaborados, tal el caso del algodón.

- d) El cambio de estructura de las exportaciones es importante. Pero más importante es considerar a corto plazo, la aplicación de una política que tienda a fortalecer y a hacer menos fluctuante la capacidad de pagos internacionales.- Con dicho fin, deberían elaborarse estudios específicos sobre aquellos productos que podrían exportarse en cantidades que representen el 25 ó 30% de la exportación total y que ofrezcan menos peligros de saturación mundial. En otras palabras, todos los esfuerzos se deberían canalizar hacia la producción de tres o cuatro productos importantes, antes que hacia una pluralidad de artículos elaborados o semi-elaborados con destino al exterior. Esto último es una meta deseable pero sólo puede alcanzarse a largo

plazo y después de varias etapas de industriali-  
zación.

- e) Para ampliar el mercado mundial de nuestros pro-  
ductos y aprovechar las ventajas que pudieran o-  
freer algunos países en materia de comercio bi-  
lateral, debería propiciarse la libertad de in-  
tercambio comercial con todas las naciones sin  
importarnos su régimen político.

- 9.- Al llevar a la práctica los puntos mencionados an-  
teriormente deberá procederse a eliminar las causas  
primarias de la insuficiencia de divisas, que a la  
vez son factores determinantes del atraso económico  
de Guatemala. La reforma agraria, cuya ley y proce-  
dimientos han sido objeto de profundos estudios por  
parte de eminentes economistas guatemaltecos es ina-  
plazable si en verdad se quiere vencer los proble-  
mas estructurales.
- 10.- Una programación general por sectores es el método  
adecuado para proceder a superar la nueva etapa del

desarrollo en coordinación con la reforma agraria. Sin embargo, deberá tenerse presente que existen varios requisitos, que son bases fundamentales para el éxito del desarrollo, como por ejemplo, que el poder político esté en manos de las fuerzas interesadas en un nuevo orden económico superior; que el estado ejerza control sobre las actividades productivas básicas y que fundamentalmente, exista una voluntad firme y unida de las clases que desean el mejoramiento económico y social del país.

## BIBLIOGRAFIA

Economía Política del Crecimiento, por Paul A. Baran

Las Fluctuaciones Económicas en Estados Unidos y América Latina, por David. L. Grove.

Economía de Guatemala, Seminario de Integración Social - Guatemalteca

An International Economy, por Gunnar Myrdal

El Control de Cambios, por Irving S. Friedman

Teoría de los Costos Comparativos y su Inaceptabilidad como Norma de Desarrollo de los Países Económicamente Atrasados, por Rafael Piedra Santa Arandi

Ley Orgánica del Banco de Guatemala

Memorias del Banco de Guatemala, especialmente la de 1960

Boletín Estadístico del Banco de Guatemala

Censo Agropecuario de 1950

Carta Mensual del Banco del Agro, enero de 1958

Situación Económico-Financiera de la Compañía Agrícola - de Guatemala, por Rafael Piedra Santa Arandi.

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC  
DEPOSITO LEGAL  
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO