

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

**UNA POLITICA DE COMERCIO
INTERNACIONAL PARA GUATEMALA**

TESIS PRESENTADA A LA FACULTAD
DE CIENCIAS ECONOMICAS, POR

VICENTE SECAIRA E.

PARA OTORGARLE EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 1953

DEDICO ESTA TESIS:
A LA MEMORIA DE MIS PADRES

DL
03
T(208)

Guatemala, Noviembre 7 de 1953.

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Económicas,
Dr. Gabriel Orellana h.,
C i u d a d.-

Señor Decano:

Me es grato rendir informe sobre la tesis de graduación -
presentada por el Br. Vicente Secaira Estrada bajo el título de "Una -
Política de Comercio Internacional para Guatemala".

El Señor Secaira sustenta la tesis de que Guatemala debe-
optar por una política de Librecambio o "Proteccionismo Moderado" me--
diante una gradual disminución de los actuales impuestos de importa---
ción que impiden al país obtener las máximas ventajas que es posible -
derivar del comercio internacional. Considera él que deben fomentarse
sólo aquellas industrias que utilizan como materia prima los deriva--
dos de nuestra Agricultura y Ganadería y que por el contrario debe a--
bandonarse la idea de industrialización, especialmente de aquel tipo -
de industrias para las cuales el país no está bien dotado por la Natu-
raleza y que deben sus existencia a la política exageradamente proteccio-
nista del país; también cree que con el producto de una mayor exporta-
ción de artículos agropecuarios, podríamos adquirir las manufacturas -
que el extranjero produce en forma más eficiente que nosotros, elevan-
do así nuestro nivel de vida.

Por cuanto la política esbozada por el Señor Secaira es -
en muchos aspectos bastante diferente y hasta opuesta a la que ha se--
guido el país recientemente, considero que sus ideas constituyen un te-
ma interesante para su discusión y poder derivar así la política de co-
mercio internacional más beneficiosa al país.

En consecuencia soy de opinión de que se apruebe el traba-
jo de tesis presentado por el Señor Secaira para ser discutido en el -
acto de investidura profesional.

Atentamente,

(f) Rafael Piedra-Santa A.

CONTENIDO

Introducción

Capítulo I. Causas del Comercio Internacional de Guatemala

1. Factor demográfico
2. Recursos naturales
3. Factores económicos:
 - a) Especialización en la producción
 - b) Eficiencia de la mano de obra
 - c) Inmovilidad de los factores de la producción
 - d) Diferencias en los costos de producción.

Capítulo II. Composición del comercio internacional de Guatemala

1. Importación

Por su naturaleza:

- a) Productos elaborados
- b) Materias primas
- c) Alimentos y bebidas
- d) Animales vivos

Por su destino:

- a) Bienes de consumo inmediato
- b) Bienes de consumo durables
- c) Bienes de capital

2. Exportación

Por su naturaleza:

- a) Alimentos y bebidas
- b) Materias primas
- c) Productos elaborados
- d) Animales vivos

Por su origen:

- a) Productos agrícolas
- b) Productos forestales
- c) Productos industriales
- d) Productos animales
- e) Productos minerales

Capítulo III. Centros de abastecimiento y mercados

1. Centros de abastecimiento
2. Mercados

Capítulo IV. Política de comercio exterior de Guatemala

1. Significado de una política de comercio internacional
2. ¿Existe política de comercio exterior en Guatemala?

Capítulo V. Hacia una política consistente de comercio internacional

1. Análisis de librecombio y del proteccionismo

A) Ventajas de librecombio

B) Desventajas de librecombio

C) Análisis de proteccionismo:

a) Proteccionismo y fomento industrial

b) Proteccionismo y ocupación

c) Proteccionismo y balanza de pagos

d) Proteccionismo y balanza comercial

e) Proteccionismo y salarios

f) Proteccionismo y ciclo económico

2. ¿Proteccionismo o librecombio para Guatemala?

3. Lineamientos de una política de proteccionismo moderado para Guatemala; Reforma arancelaria.

4. Política de exportación para Guatemala.

INTRODUCCION

Dentro del amplio panorama de la economía guatemalteca se destaca como tema de especial interés el comercio exterior. Es este el mejor medio de completar la economía de un país. Los recursos internos de producción, si bien pueden ser suficientes para proveer las más urgentes necesidades de un pueblo (alimentación, vestuario y vivienda), la mayor parte de las veces no permiten sino una supervivencia vegetativa, en donde la elevación social, cultural e intelectual, que debe ser el distintivo de la especie humana, se encuentra ausente. Las necesidades materiales de la existencia necesitan satisfacción, pero esta satisfacción puede realizarse en forma rudimentaria por medio de los propios recursos de un pueblo, o en forma compleja, mediante el intercambio de recursos con los demás pueblos del globo. Los países que hacen lo primero mantienen un primitivo nivel de vida y se desenvuelven lentamente o no se desenvuelven nunca. Los países que hacen uso del comercio internacional elevan su nivel de vida en una escala que depende de sus recursos naturales, de la forma en que éstos son empleados, de la eficiencia de la producción y de la productividad de la mano de obra, para no mencionar sino los factores más salientes.

El intercambio comercial trae consigo un valioso intercambio de diferente naturaleza: el intercambio cultural. Los objetos que se cambian son representativos de una cultura; de manera que no se están cambiando simplemente los objetos; se están entrelazando las culturas. Dos países que tienen fuerte intercambio comercial se hacen cada vez más semejantes en cuanto a su cultura; e incluso las culturas pueden llegar a amalgamarse. La expansión del comercio internacional, si bien ha sido causa frecuente de luchas entre los miembros de la gran familia humana, ha sido también el vínculo de unión entre países distantes, el portador de un mensaje de vida y esperanza para tantos grupos de seres humanos, abandonados a su propia miseria. El comercio internacional ha llegado a constituir parte indispensable de la supervivencia misma. Nos ha elevado y nos ha amalgamado. El comercio internacional está llamado a formar del mundo entero una sola familia; una familia en que todos cooperen al bienestar de todos, en que ninguno de los miembros se sienta solo en el desierto de la adversidad, y en que cada uno tenga derecho a tomar de la vida lo que legítimamente le corresponde como ser humano.

La importancia que el comercio internacional tiene para el futuro económico y cultural de un pueblo, es lo que me ha impulsado a tomarlo como punto de tesis para mi graduación profesional. El futuro cultural del mundo depende del futuro comercial. Por eso es que debemos estudiarlo, analizarlo, profundizarlo, y más que todo, humanizarlo.

El presente trabajo lo he dividido en cinco capítulos, el primero dedicado al análisis de los factores físicos, demográficos y económicos que condicionan el comercio internacional de Guatemala; los dos siguientes contienen el estudio objetivo de los satisfactores objeto de intercambio y del origen y destino de los mismos; el cuarto define la falta absoluta de una política comercial coordinada y predeterminada; y el último es una exposición de las ideas del autor sobre la forma en que Guatemala debería proceder para obtener de sus actividades comerciales con los demás países del globo, el máximo de beneficio económico.

Antes de entrar de lleno al estudio que nos ocupa, permítaseme hacer un bosquejo histórico de las relaciones comerciales de Guatemala que nos han llevado al presente que vivimos. (1)

A la venida de los españoles en 1525, las tribus indígenas que habitaban el país realizaban algún comercio entre ellas, transportando las mercancías sobre sus hombros. Aunque no se ha podido establecer hasta dónde llegaban los indígenas de Guatemala, es fácil suponer que su comercio era con las tribus vecinas del mismo territorio y acaso con los indios de Soconusco, Copán y Acajutla. Las frecuentes guerras entre ellos tenían el beneficio de dar a conocer uno que otro producto desconocido para los invasores; el cual, en las épocas de paz era objeto de tráfico.

El asentamiento de la colonia española que se llamó Capitanía General del Reino de Guatemala, inició, por fuerza de las circunstancias, un comercio entre esta provincia y las demás colonias, pero principalmente con España.

Aunque el principal objeto de las primeras expediciones de España por el "mar tenebroso" fué la búsqueda de las indias orientales para abrir nuevas rutas al comercio de especias - pues la ruta hacia el este acababa de ser cerrada para Europa por los turcos y los árabes - al encontrarse los españoles con tierras desconocidas prefirieron asentarse en ellas y proseguir más tarde hacia el objeto de sus viajes. Puerto Caballos fué el lugar por donde los pioneros de la conquista recibían sus mercancías provenientes de la lejana España. Por la ruta abierta por Pedro de Alvarado en su viaje de Méjico a Guatemala se inició el tráfico con aquel nuevo virreinato. Por el Sur la expedición que salió de Iztapa para El Perú no sirvió para los propósitos que en un principio abrigó el Conquistador sino para iniciar relaciones comerciales con los sucesores de Pizarro y Almagro.

Los españoles tenían necesidad de armas, pólvora, telas, artículos de vestir, de ornamento y de lujo a que estaban acostumbrados en su vida en la península. Por eso desde un principio se estableció el tráfico de tales artículos a cambio principalmente de oro que se tomaba de los indios. Con el virreinato de México se estableció tráfico de cacao, atravesando las regiones de Soconusco y Oaxaca, a cambio de productos provenientes de España. Más tarde, al establecerse en Cuscatlán el puerto de Acajutla, se prefirió embarcar allí las cargas de cacao destinadas para México. Por Iztapa se recibían mercancías que venían de Panamá y del Perú.

Por este tiempo, afortunadamente para las colonias, España no había interferido en el comercio entre ellas, quizás porque no había pensado en explotarlas en este renglón. A falta de toda disposición restrictiva, las colonias se dedicaron a comerciar libremente; cambiándose tanto productos propios como elaborados en otros países. Pero esta situación de indiferencia, tan favorable al desarrollo económico de las colonias, no podía durar.

(1) Este bosquejo está basado principalmente en la obra del Lic. Valentín Solórzano Fernández, titulado "Historia de la Evolución Económica de Guatemala".

A principios del siglo XVII, cuando los descendientes de los conquistadores comenzaban a salir de las dificultades económicas que la colonización -- traía consigo, los mercaderes españoles, que tenían decisiva influencia en la corte, lograron convencer a los reyes de España para que no permitiera el comercio entre las colonias, sino únicamente con la metrópoli; aduciendo el sugestivo argumento de que todas las utilidades del comercio serían entonces para España y que la corte sería la más beneficiada. Los reyes, no menos codiciosos que sus mercaderes, no vacilaron en sacrificar a sus súbditos de ultramar, y expidieron ordenanzas prohibiendo el tráfico entre las colonias y ordenando que todo el comercio se debería verificar con España. Es casi innecesario agregar que el comercio con otras naciones de Europa también fué prohibido.

La Casa de Contratación de Indias demostró así su incontrastable influencia en la Corte; influencia que había de ser funesta para todas las colonias -- por espacio de casi tres siglos. La Casa de Contratación de Indias era una entidad comercial autorizada por la Corte para ejercer el monopolio comercial con las colonias españolas de este lado del Atlántico. Los funcionarios de la misma escogían las mercancías que debían enviarse a los colonizadores y recibían todo lo que de aquí se enviaba. El Rey se aseguraba así el cobro de los impuestos respectivos sin incurrir en ningún gasto. La misma casa de contratación era la que disponía la partida de los barcos y su destino. Las ganancias obtenidas en esta forma por ese grupo de mercaderes eran cuantiosas y, naturalmente, desde que tuvieron noticia del fuerte comercio que comenzaba entre las colonias, se apresuraron a intervenir para que se prohibiera. Por esta razón no floreció el comercio de vinos que principiaba prometedor entre -- Guatemala y El Perú.

Era tan grande la demanda de mercancías europeas por los colonizadores -- que España no podía mandarlas por falta de barcos y porque la travesía de éstos tardaba varios meses. Guatemala fué una de las colonias más abandonadas. Los barcos venían a sus costas rara vez. Esta situación se hubiera visto en parte aliviada si se hubiera permitido el comercio con Nueva España, Panamá, -- El Perú y La Habana que tantas veces fué solicitado por las autoridades coloniales. Pero poderosos intereses de la Casa de Contratación de Sevilla estuvieron prontos a impedir que la autorización fuera extendida.

En estas circunstancias, las colonias de América no podían progresar. Para mayor abundamiento, la enemistad creciente de España con Inglaterra y Francia, hizo que estas armaran navíos en corso que vinieron a asaltar los barcos mercantes españoles, apoderándose de las naves y sus cargamentos. Esta calamidad vino a sumarse a la ola de piratería que ya comenzaba a infestar el Atlántico y parte del Pacífico.

El siglo XVII fué el más angustioso para las colonias de España en América. El comercio prácticamente fué suprimido. La armada española fué impotente para contener a los piratas y corsarios que durante buena parte de este siglo fueron los dueños casi absolutos de los mares. España organizó sus travesías en flotas de por lo menos 10 barcos, pero ello retrasaba más el envío de mercaderías porque tenía que esperarse que se pudieran fletar los diez barcos para una misma temporada. Ello no fué óbice, sin embargo, para que Guatemala

fundara un puerto en el Golfo Dulce para evitarse la larga travesía hacia Omoa y Puerto Caballos; ni para que posteriormente se construyera el Puerto de Santo Tomás de Castilla, de más fácil acceso que el del Golfo Dulce.

A finales del siglo XVII todavía existían las prohibiciones para comerciar con La Habana y El Perú; y cuando éstas fueron levantadas, la Corte fijó la cantidad en que debería efectuarse el comercio entre las colonias. (1). Sin embargo, esa liberación no tardó mucho. En la primera mitad del siglo XVIII, Guatemala volvió a vivir una época amarga. El comercio fué anulado completamente entre las colonias; y España por mucho tiempo no envió barcos a Guatemala. (2).

Hasta la época que llevamos someramente narrada el principal artículo de exportación del país era el cacao, que competía sin mucha desventaja con el de Guayaquil. Pero al siglo XVIII vió crecer y florecer un nuevo producto: el añil.

También fué en el siglo XVIII (al filo del medio siglo) cuando varios progresistas de la colonia concibieron el audaz y magnífico proyecto de organizar una compañía de navegación para Centroamérica, por medio de una sociedad por acciones. Pocos días bastaron para que todo el capital necesario fuera aportado. El hermoso proyecto fué, como todos los grandes impulsos de los descendientes de los españoles, ahogado en el mar de los mezquinos intereses peninsulares.

La Compañía Francesa de Indias Occidentales se aprovechó de esta situación; y, de contrabando, trajo mercaderías a las colonias de América. No fué sino hasta que esto llegó a conocimiento de la Corte española, cuando ésta se dió cuenta de que era mejor dejar libre el comercio entre las colonias. Ya cerca del año 1800 España, por fin, declaró libre el tráfico de mercancías (siempre que éstas fueran producidas en América) entre todas sus colonias del continente.

Los daños hechos a la economía de las colonias con aquellas restricciones al comercio eran ya grandes. El descontento de los españoles nacidos en América era general. La aspiración por la independencia era como la aspiración a la vida. Había que sobrevivir: pero para poder sobrevivir era necesario independizarse. Así la situación, vino el memorable 15 de Septiembre de 1821. El radical cambio no se hizo esperar. El 22 de Septiembre, a una semana solamente de haber sido declarada la independencia, el nuevo gobierno decretó el libre comercio irrestricto entre Guatemala y todos los pueblos de América. El comercio se vigorizó tanto que fué necesario rehabilitar - o mejor dicho resucitar el viejo puerto de Iztapa; que había caído en desuso debido a la falta de barcos que visitaran sus fondeaderos.

- (1) 200 000 pesos entre Guatemala y El Perú, según el Lic. Solórzano, ob. cit.
- (2) Se dió el caso de que en un período de 12 años no llegó un solo barco a puertos guatemaltecos, según el Lic. Solórzano, ob. cit.

El añil, principal artículo de exportación a la fecha, llegó a Francia, a España, a las colonias inglesas y a los nuevos estados americanos. De aquí en adelante comienza a cambiar el panorama del comercio exterior de Guatemala. El cultivo de la grana o cochinilla fué tomando cada vez más importancia a medida que Inglaterra y Francia consolidaban su floreciente industria textil. El añil pasó a ser el segundo producto de exportación del país. En relativamente pocos años las nopaleras verdearon por todas las campiñas. La demanda de grana iba en aumento. En 1854 llegó a su clímax. Pero desgraciadamente, esta bonanza duró poco. Ya en 1861 el cultivo de la cochinilla se encontraba en franca decadencia, debido a la invención de los colorantes químicos, más baratos y de producción controlada; pues la cochinilla tenía la desventaja, además de su limitación, de que una temporada de lluvias en las zonas productoras de América, dejaba a las industrias europeas sin ese importante colorante para sus tejidos.

La atención se volvió entonces hacia un producto que había sido visto antes con indiferencia: el café. El gobierno de Rafael Carrera no se preocupó mucho del asunto; pero al triunfar la revolución liberal del 71, el visionario Justo Rufino Barrios repartió tierras e impuso a muchos la obligación de sembrar el precioso grano. Vino a complementar estas acertadas disposiciones territoriales la construcción del ferrocarril de San José a Escuintla (1880), de Escuintla a Guatemala (1884) y la fundación de Puerto Barrios (también en 1884). En este mismo año se comenzó la construcción del ferrocarril de Puerto Barrios a El Rancho.

Nació en esta forma la floreciente industria del café. Naturalmente tuvo que tropezar con grandes dificultades; de las cuales la principal era la falta de crédito. Pero así y todo se creó en Guatemala una poderosa explotación agrícola, que es ahora el sostén de nuestra economía. Lástima grande es que la producción del grano se encuentre estancada desde hace veinte años. Pero es indudable que la actividad de los agricultores de las generaciones recién pasadas nos aseguró una capacidad de importación que está por encima de otros países de la misma edad histórica e igual o semejante composición demográfica.

El cultivo del banano comenzó a tener importancia cuando en 1901 la United Fruit Company firmó un convenio con el Gobierno de Manuel Estrada Cabrera en el cual se comprometía a comprar todo el banano producido en Guatemala; y tomó mayor auge cuando la misma compañía se introdujo a plantar banano en las márgenes del río Motagua en virtud del tratado de 1924. Algunos años más tarde el cultivo se extendió a la zona sur, por la Compañía Agrícola de Guatemala, subsidiaria de la United Fruit Company.

También a principios del presente siglo se inicia la explotación de maderas, chicle y hule por las compañías norteamericanas.

Resumiendo los párrafos anteriores se puede señalar con clara distinción que Guatemala ha tenido períodos largos en que ha sobrepujado un artículo preponderantemente sobre los demás artículos de exportación. En líneas generales, y con los inevitables períodos de transición, se puede dividir la historia del comercio internacional de Guatemala en las cuatro etapas siguientes:

1. La etapa del cacao; desde los tiempos de la conquista hasta las postrimerías del siglo XVII. (175 años).

2. La etapa del añil: desde el principio del siglo XVIII hasta el primer cuarto del siglo XIX. (125 años).
3. La etapa de la grana o cochinilla: Los cuartos segundo y tercero del siglo XIX. (50 años).
4. La etapa del café: desde los días de la reforma liberal hasta el presente. (75 años hasta hoy).

- - - - -

El estudio que iniciaré en las siguientes páginas, y que corresponde a la época actual, lo he circunscrito a los últimos 17 años (1936-1952). No considero necesario remontarnos a más tiempo para apreciar en su situación presente el panorama de esa rama de la economía internacional de nuestro país.

Capítulo I. CAUSAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE GUATEMALA

1. Factor Demográfico.

La cantidad de habitantes es uno de los factores determinantes del volumen de importaciones y exportaciones que un país está en capacidad de hacer. Pero, tratándose del factor demográfico del comercio internacional, no es solamente la cantidad de habitantes la que habrá que tomar en cuenta, sino su distribución, composición etnográfica, nivel cultural, gustos o costumbres, aparte de otras condiciones sociales y económicas de la población.

Guatemala cuenta con 2 788 122 habitantes según el censo de población levantado el 18 de Abril de 1950. No toda esa población consume artículos elaborados en el exterior ni produce artículos destinados al consumo fuera de las fronteras nacionales. En cuanto a artículos importados y destinados al consumo inmediato, es la población no indígena la que los consume en escala digna de tomarse en cuenta. La población indígena consume muy pocos artículos importados, como manta, hilo de algodón, materias colorantes, gas, parafina, machetes, azadones y uno que otro artículo más. La población indígena, según el mismo censo de población ya mencionado es de 1 491 725, es decir, un 53.5 %, y la población no indígena es de 1 296 397 habitantes, o sea un 46.5 por ciento.

La importación de artículos de consumo duraderos y de bienes de capital es hecha casi en su totalidad por la población no indígena.

En la elaboración y producción de artículos destinados a la exportación sí interviene en forma apreciable la población indígena del país; pues constituye la fuerza trabajadora de importancia en el cultivo, cosecha y beneficio del café, el principal artículo de exportación de Guatemala. Los demás artículos de exportación como el banano, maderas, chicle y aceites esenciales son elaborados casi exclusivamente por la población no indígena.

El hecho de que en esta parte haya dividido la población guatemalteca en indígena y no indígena significa que ello tiene importancia al analizar la economía del país desde el punto de vista del comercio internacional; pero no significa que la población indígena se encuentre fuera de la economía nacional. Existe entre muchos sectores la creencia errónea de que el indígena guatemalteco vive una economía de autosuficiencia. El estudio hecho por el Instituto Indigenista Nacional acerca de los ingresos y gastos familiares de 226 familias de diferentes comunidades indígenas del país, así como otras investigaciones específicas del mismo Instituto, han venido a demostrar que el indígena adquiere de los demás muchos artículos que necesita; ejerciendo con sus propios productos un activo comercio (mediante el uso de moneda) con sus congéneres y con la población no indígena. El mismo estudio revela que el indígena consume, aunque en reducida escala, artículos importados, tales como los que hice ver anteriormente.

En cuanto al nivel cultural de la población no puede dudarse de que el analfabetismo y el bajo nivel educacional de una población - aunque sea alfabetizada - influyen sobremanera en la determinación de la clase de artículos que

la misma demande. Mientras más elevado sea el nivel cultural de los habitantes de un país, mayor y más variada será la demanda que hagan de artículos elaborados. Baste decir que el 72 % de nuestra población no sabe leer ni escribir; y que del 28 % restante, una apreciable mayoría apenas ha logrado cononar la educación primaria, para que nos demos cuenta de que nuestro consumo de productos importados tiene que ser limitado.

El nivel de vida de la población, un derivado de su desarrollo económico y cultural, determina la clase de artículos de su preferencia. Los países de bajo nivel de vida tienen un comercio exterior tan reducido que puede ser hasta nulo. Los países europeos y los de mayor nivel de vida en América son los que ejercen más activamente el comercio internacional. Incluso es este último uno de los factores que han contribuido a la elevación del nivel general de vida de los pueblos.

La población de Guatemala se encuentra irregularmente distribuida en el territorio, debido a una serie de factores que sería inoficioso enumerar. La densidad de habitantes por kilómetro cuadrado es de 26 habitantes, oscilando entre 208 para el departamento de Guatemala y 0.4 para el de El Petén.

Los departamentos de El Petén e Izabal se encuentran prácticamente des poblados en relación con su territorio y constituyen las mayores reservas del país para explotación forestal y ganadera. La simple proporción del número de habitantes por kilómetro cuadrado no es un criterio suficiente para juzgar la sobrepoblación de determinado territorio, aunque sí la subpoblación; porque cuando se habla de sobrepoblación, inmediatamente asoma a la mente su relación con los recursos naturales, especialmente los agrícolas; de modo que los terrenos agrestes o muy inclinados, y los estériles o incultivables no deben tomarse en cuenta. Por otra parte, los centros urbanos siempre elevan la densidad sin que se pueda juzgar por ello que la población no está en proporción con los recursos. Tal ocurre con el departamento de Guatemala, que acusa una densidad de 208 habitantes por kilómetro cuadrado, debido a que se ha tomado en cuenta la población de la ciudad capital. Por estas circunstancias es que se ha llegado a considerar una densidad llamada "fisiológica" (aunque el nombre no es muy apropiado), y que consiste en la relación del número de habitantes a la extensión cultivable de tierra. Un refinamiento más sería calcular una densidad "económica", que sería la relación del número de habitantes a los recursos en general con que cuenta la población para obtener su producción nacional (tierra cultivable, pastos, riqueza minera e industrial, recursos forestales, caza y pesca, posición geográfica, atracción al turismo, y otros más). Naturalmente que ésta última es imposible de traducir en cifras.

Como para Guatemala no se cuenta con datos acerca de la extensión de las tierras que se encuentran sin cultivar y que serían susceptibles de cultivo - las cuales por una parte son difíciles de definir, y por otra no son materia de un censo, ya que se trataría del total de la República y no de la comprendida en explotaciones agrícolas operantes - hemos intentado un medio distinto para encontrar cifras que midan la relación del hombre a la tierra y que den una idea de la sobrepoblación y subpoblación de las circunscripciones administrativas de la República. El medio encontrado es el siguiente:

Se ha tomado el número de familias de cada departamento y se le ha dedu-

cido el número de las familias que habitan en la cabecera departamental. Se considera que el resto de familias de cada departamento depende directamente de la agricultura (ello es prácticamente así, porque la casi totalidad de las cabeceras municipales está formada por agricultores que viven en los pueblos y trabajan las tierras circundantes). Dicha cantidad se ha dividido entre el número de manzanas cultivadas o cubiertas con pastos naturales, dando un cociente que revela la proporción de tierras utilizadas por familia en cada departamento. Los resultados son los que aparecen en el siguiente cuadro.

PROMEDIO DE MANZANAS DE TERRENO UTILIZADAS POR FAMILIA EN LA REPUBLICA, POR DEPARTAMENTOS. (Excluyendo el número de familias residentes en las cabeceras departamentales). Censos de población y Agropecuario. 1950

Departamento	Número de manzanas por familia	Departamento	Número de manzanas por familia
Promedio.....	5.0		
1. Izabal.....	21.8	12. Jalapa.....	3.7
2. Alta Verapaz.....	12.8	13. Guatemala.....	3.4
3. Escuintla.....	12.2	14. Chimaltenango...	2.9
4. Baja Verapaz.....	7.8	15. Suchitepéquez...	2.8
5. Santa Rosa.....	6.5	16. San Marcos.....	2.3
6. El Progreso.....	6.1	17. El Petén.....	2.2
7. Retalhuleu.....	5.7	18. Quezaltenango...	1.7
8. El Quiché.....	4.7	19. Sacatepéquez....	1.6
9. Zacapa.....	4.6	20. Chiquimula.....	1.3
10. Huehuetenango....	4.3	21. Sololá.....	1.0
11. Jutiapa.....	3.9	22. Totonicapán.....	0.3

Del cuadro anterior se pueden sacar valiosas conclusiones en cuanto a los departamentos que se encuentran sobrepoblados en relación con la tierra cultivada; pero no se podría saber hacia qué departamentos sería conveniente un desplazamiento de la población debido a que para ello habría que contar con la superficie de tierras disponibles para cultivo. Obviamente, en Totonicapán es donde la situación es más crítica pues cada familia dispone apenas de cinco cuerdas de 25 varas aproximadamente; extensión a todas luces submarginal para el sostenimiento de la misma. Los departamentos de Sololá, Chiquimula, Sacatepéquez y Quezaltenango también se encuentran en situaciones muy desventajosas. La dificultad principal para un desplazamiento estriba en que en estos departamentos la población indígena se encuentra en un crecido porcentaje; y dicha población no es fácil que abandone su tradicional localiza-

ción. La cifra de 2.2 manzanas por familia para El Petén no significa, desde luego, sobrepoblación, sino la ocupación de los habitantes en actividades no-agrícolas (extracción de chicle y maderas). Por el conocimiento general del país y de su economía sabemos que las zonas propicias para recibir inmigrantes agricultores serían la zona costera, el norte de Huehuetenango, El Quiché y Alta Verapaz y los departamentos de Izabal y El Petén. En nuestra opinión es la zona costera del Pacífico donde se debía propiciar el asentamiento del exceso de población del resto de la República por varias razones; Primera por que son las mejores tierras agrícolas; segunda porque la racionalización de la agricultura es más fácil (mecanización, irrigación, fertilización y electrificación); tercera porque cuenta con vías de comunicación, aunque defectuosas, susceptibles de mejoramiento; y cuarta por su proximidad a los principales centros de consumo y fácil acceso a los puertos del Pacífico. Las demás regiones mencionadas antes, deben constituir más bien reservas mientras el país está en capacidad de construir las vías necesarias para el transporte de los productos.

Con miras a la redistribución de la población creemos que la formación de colonias rurales, mal llamada "colonización", debe desecharse por ser muy onerosa y poco efectiva. La reforma agraria, recientemente iniciada en el país, creemos que conducirá a un beneficioso movimiento de agricultores de unas a otras zonas. Al principio será solamente entre zonas cercanas; pero a medida que se vayan reduciendo las tierras por escoger, es posible que el agricultor decida trasladarse a tierras más lejanas. Naturalmente que hay que tomar en cuenta el apego del agricultor, y más que todo del indígena al grupo etnológico y social a que pertenece, - más que a la parte física de la tierra -. Es posible, sin embargo, esperar que en vista de la penuria porque atraviesan los indígenas de muchas partes, decidan con el tiempo trasladarse a otros lugares. Aún entre ellos hay clases sociales, cuyo origen principal son las desigualdades económicas; y no es poco frecuente que las clases desheredadas - el indígena sin tierras ni ganado - se lamenten de su pobreza. Aún indígenas con tierras insuficientes o marginales es posible se sientan atraídos por el incentivo económico. Muchos casos ha habido de migración colectiva, en los que grupos de indígenas han abandonado un territorio en que ya no podían obtener tierras para cultivo y se han asentado en municipios cercanos. Ello se deduce del número de conflictos territoriales que surgen por jurisdicción administrativa entre los municipios. (1) Precisamente los últimos conflictos de que tenemos noticia surgieron a causa de que un grupo de indígenas del municipio de Totonicapán se asentó en tierras correspondientes al de Solá el primero; y el segundo a causa de otro grupo del municipio de Momostenango que emigró hacia el de San Carlos Sija.

La población trabajadora de Guatemala mayor de 14 años, incluyendo a las mujeres que reciben un sueldo o salario, se estima - pues todavía no se ha ob

(1) La Dirección General de Estadística, por ley, emite dictamen en todos aquellos asuntos que se refieren a cambios de jurisdicción, anexiones y desmembraciones territoriales. En sus archivos se puede ver que muchos conflictos de tierras se originan por causas como la apuntada.

tenido la cifra definitiva del censo de 1950 - en unos 924 000 habitantes (1). De dicha población trabajadora, según la proporción que acusa el censo de 1950, un 72 % se dedica a la agricultura y a la ganadería, o sea unos 665 000 habitantes. La mayor parte de esta población está formada por indígenas (aunque no sabemos por el momento en qué proporción). De la mano de obra agrícola unos 175 000 se dedican exclusivamente al laboreo del café (platanación y beneficio), y otros 125 000 trabajan también en el café pero accidentalmente, durante la recolección. En estas cifras no se incluye a los menores de 14 años que también ayudan en la época de cosecha (135 000 en número redondos), en la cosecha 1942-43, según el Informe Cafetalero de Guatemala). La mano de obra en el proceso de nuestro principal producto de exportación está constituida por el elemento indígena. He aquí el principal punto de contacto entre la economía internacional de Guatemala y la economía indígena. He aquí porqué -- las importaciones que mantienen el nivel de vida de la población ladina del país dependen, en gran parte, del trabajo del indígena. Aún así, hay personas que se atreven a sostener la opinión de que el indígena guatemalteco vive fuera de la economía nacional, que vive una economía de autosuficiencia y que produce únicamente para consumo familiar. (2)

De lo expuesto se llega a la conclusión de que nuestro gran recurso demográfico, la fuente de mano de obra de la producción nacional es la población indígena. La efectividad de la mano de obra se encuentra actualmente muy baja; pero precisamente porque es muy baja hay un amplio margen de mejoramiento. La tecnificación de la agricultura guatemalteca dejará cesante mucha mano de obra que se podrá emplear en la ganadería, en industrias forestales, en industrias primarias, en la extensión de la agricultura a nuevas zonas, en la construcción de caminos, en las obras de irrigación y electrificación. En cuanto al comercio internacional, de acuerdo con la política que expondremos más adelante, la producción para la exportación no sufrirá escasez de mano de obra, por las razones apuntadas.

(1) Esta cifra es un 33 % del total de 2.8 millones de habitantes, cifra redonda de la población del país, y está basada en el censo de 1940. En efecto, aunque los resultados de aquel censo fueron alterados, según se ha podido comprobar plenamente; parece que la alteración fué hecha distribuyendo el aumento en forma proporcional. Creemos eso en vista de -- que muchos porcentajes que aparecen en el censo del 40, han sido corroborados por el de 1950, como los de indigenismo, analfabetismo y otros; -- por supuesto con variantes, pero de muy poca cuantía. Para estimar la población activa de Guatemala se buscó la proporción entre la población activa y la población total del 40; haciendo en ella una importante corrección: se dedujo de la población activa del 40 a las amas de casa y a los estudiantes (761 309 en total), las cuales no pueden considerarse como fuerza trabajadora en el sentido económico de producción de bienes y servicios.

(2) Para corroborar mi acerto citaré nada más el hecho de que la Compañía de Minerales Nacionales que opera en San Juan Chamelco, Alta Verapaz, tiene mucha oferta de trabajo de parte de los indígenas de la zona; quienes -- han visto en ese trabajo una oportunidad para aumentar sus ingresos y mejorar sus condiciones materiales.

2. Recursos Naturales.

Una de las causas que más influyen en la composición del comercio entre los países, es sin duda alguna, la clase y cantidad de recursos naturales que cada uno posee. Es por ello que se cambian el trigo y la carne de la Argentina por maquinaria y productos manufacturados de Inglaterra, los vinos de Francia por la lana de Australia, la seda del Japón por las especias de América, etc. Por medio del comercio internacional se pone a disposición de un país - artículos o productos que no se pueden en absoluto producir o que se pueden producir sólo a costos más elevados. El nivel actual de vida de la mayor parte de los países del mundo sería imposible de mantener de no existir esta clase de intercambio.

En cuanto a Guatemala, el examen de la estructura del comercio exterior - indica que cambia principalmente, productos agrícolas por productos manufacturados, característica especial de los países poco desarrollados. En efecto, - la fase agrícola es la que primero aparece, ya que constituye la base de la - subsistencia material de los pueblos. Guatemala presenta en este aspecto una especialización en la producción de café, artículo de gran demanda en los mercados extranjeros. Aquí entran en juego las costumbres de los pueblos; pues - el café no es un artículo de primera necesidad en el consumo, sino de importancia secundaria, que ha venido a ponerse en primer plano debido a la extensión del hábito. Los recursos naturales serían en este caso, más que la misma planta, las condiciones físicas de clase de terreno, altura, temperatura y humedad. Lo mismo puede decirse en lo que respecta al banano, el segundo artículo de importancia en las exportaciones de Guatemala. Los demás artículos de importancia en la exportación (maderas y chicle), son productos que crecen en forma natural y que constituyen una de las mayores riquezas de Guatemala, - hasta ahora no se han explotado en forma científica que permita su mayor utilización así como su restauración y conservación con miras a prevenir su rápido agotamiento. Productos de nuestros recursos agrícolas son también los aceites esenciales, el cacao, el cardamomo y el ajonjolí. Los recursos agrícolas son, pues, la principal fuente de nuestros ingresos de divisas; y lo seguirán siendo quizá para siempre.

Aún dentro del marco de la agricultura no debemos pensar con mucho optimismo; pues Guatemala no es ni con mucho, de los países mejor dotados de riqueza agrícola. El macizo del territorio guatemalteco es excesivamente montañoso, dificultando la mecanización de la agricultura y la construcción de vías de comunicación. La zona costera, la más propicia para la agricultura, - es apenas una franja de tierra de unos 50 kilómetros de anchura media por 300 kilómetros de longitud, es decir, unos 15 000 kilómetros cuadrados (el 14 % del total); de ella solo el departamento de Izabal se encuentra parcialmente cultivado y accesible a las rutas marítimas y de comercio interior. Del resto de la República la zona ya utilizada como fuente de productos de exportación es la limítrofe entre la zona costera y la montañosa. Lo demás, casi en su totalidad, no puede decirse que es una zona rica, sino medianamente suficiente para la producción de artículos de consumo. Las dificultades que ofrece a la mecanización limitan su rendimiento y su explotación intensiva. Los únicos medios de mejoramiento de estas tierras son la fertilización, el mejoramiento de los sistemas de siembra, y la selección de las variedades de semilla empleadas.

La superficie de tierras actualmente utilizada para cultivos agrícolas y pastaje de ganado es de 33 394 kilómetros cuadrados, según el censo agropecuario de 1950, es decir, un 31 % de la extensión total de la República; un 3 % corresponde a tierras no utilizables, dentro de los límites de las fincas; y el restante 66 % es tierra que actualmente no se utiliza (72 242 kilómetros cuadrados). De esta extensión, naturalmente, habría que deducir las tierras ocupadas por las poblaciones, caminos, ríos, lagos y las áridas y escarpadas para obtener la superficie de tierras que aún queda por utilizar para explotación agrícola o forestal. La casi totalidad de estas tierras no se explotan debido principalmente a la falta de comunicación vial con los centros de consumo y de embarque. Mientras el problema de la construcción de caminos adecuados quede sin solución, no debemos abrigar muchas esperanzas respecto al aumento de nuestro comercio internacional mediante la explotación de nuevos recursos agrícolas y forestales. La única esperanza es la mecanización de la agricultura en la zona costera y el mejoramiento del cultivo del café en la zona intermedia.

Por otra parte, las perspectivas se ensombrecen si consideramos que la parte central no cultivada se debe a la marcada inclinación de las tierras que no permite su cultivo y a la pobreza de las tierras, sometidas a intensa erosión y, sobre todo, si aceptamos el criterio expresado por la comisión técnica que presentó el informe sobre "Crédito agrícola supervisado para Guatemala" (1); la cual en el capítulo II, en la parte correspondiente a los recursos naturales, página 25 expresa lo siguiente: "Guatemala es uno de los países pequeños de América (aunque no de los más pequeños) de América Latina. Sus 108 889 kilómetros cuadrados se reducen aún más si se les considera con criterio agronómico, por lo muy abrupto de la topografía de la zona central alta y los vicios inconvenientes de las zonas bajas. Entre estas últimas, El Petén, región selvática casi despoblada, presenta pocas perspectivas de desarrollo agrícola aunque contiene riqueza forestal; y tal zona ocupa la tercera parte del territorio".

De tal manera que las partes no cultivadas de Guatemala, prácticamente bosques, no permiten ensanchamiento agrícola sino únicamente explotación forestal. Para llevar a cabo ésta es necesario conectar dichas zonas con el resto del país por vías adecuadas, e invertir fuertes cantidades en equipo y técnicos; dos problemas de difícil solución a corto plazo.

Los recursos ganaderos de Guatemala son bastante limitados, sobre todo si se trata del comercio exterior; pues actualmente la ganadería no es suficiente para el consumo interno. El primer ensanchamiento de estas actividades podría ser absorbido en su totalidad por el consumo interno; los requerimientos de carne, leche y sus derivados por parte de la población guatemalteca se encuentran actualmente satisfechos solo en parte por la ganadería nacional. Baste saber, por lo pronto, que durante los últimos cinco años, alrededor de un 20 % del ganado destazado en la República, ha sido importado al país para su engor-

(1) Comisión mixta integrada por representantes del Instituto de Fomento de la producción, Banco de Guatemala, Dirección General de Agricultura, Depto. de Fomento Cooperativo, Instituto Indigenista Nacional, Org. de las N. U. para la Alimentación y la Agricultura y Administración de Asistencia Técnica de las N. U.

de, proveniente de nuestros dos abastecedores tradicionales Honduras y El Salvador (en parte también de Nicaragua). Por otra parte, la importación de leche, crema y productos lácteos durante los últimos cinco años ha tenido un valor promedio de Q 930 000; acusándose una tendencia altamente progresiva cada año (en 1947 la importación fué de Q 414 000 y en 1951 ascendió a Q 1 380 000- en números redondos). Añádase a esto que el consumo de carne es bajo en Guatemala y aún más el de leche y sus derivados. El aumento de la población y la elevación del nivel de vida serán suficientes para absorber los productos resultantes de un ensanchamiento de la ganadería nacional. No es de esperarse, en consecuencia, que Guatemala pueda contar con sus recursos ganaderos como fuente de importación de divisas durante muchos años.

La zona ganadera del país se encuentra actualmente localizada en la zona costera, principalmente en los departamentos de Escuintla, Santa Rosa, Jutiapa y Suchitepéquez. Además del resto de los departamentos de la costa, tienen relativamente importancia los de Guatemala, Huehuetenango, Chiquimula y Jalapa. Según el criterio de la Comisión Coordinadora para el Estudio de la Ganadería en Guatemala, patrocinada por el Instituto de Fomento de la Producción, se está desplazando a la ganadería de la costa para dedicar las tierras planas a cultivos de mayor provecho pecuniario. Ello es de positivo beneficio para el país. La mecanización de los nuevos cultivos permitirá un mayor rendimiento de la tierra. El ganado puede desarrollarse, toda vez concurren los demás factores de humedad, temperatura y forrajes, en zonas de pendiente no muy pronunciada y aún relativamente pedregosas donde los cultivos mecanizados tropezarían con muchas dificultades. La ganadería debería buscar, como ya en realidad lo está haciendo, las sabanas de El Petén donde disfrutaría de más espacio vital que el necesario. Naturalmente que para ello es indispensable la construcción de las vías de comunicación que las conecten con los mercados internos.

Tanto en el campo de la agricultura como en el de la ganadería es nuestra opinión que la Ley de Reforma Agraria recientemente puesta en vigor, se traducirá, dentro de un plazo relativamente corto, en un aprovechamiento más extensivo de nuestros recursos naturales; muchos de los cuales, frecuentemente de buena calidad no han sido hasta la fecha explotados, debido al sistema tradicional de tenencia de grandes propiedades, sin que sus dueños fueran económicamente capaces de hacerlas producir, o simplemente por falta de iniciativa o de visión. La mayor parte de las veces los terratenientes usaban la tierra como medio para completar salarios; pero en el fondo se perseguía un segundo y más importante objeto, el de retener al agricultor por medio de la tierra recibida, para reducirle su libertad de oferta de trabajo al que le ofreciera mayor salario. En el campo de la ganadería se hace un intento, en la ley, de fomentar su desarrollo en El Petén, mediante la cesión en usufructo de una extensión -- hasta de treinta caballerías. Hay condiciones negativas para que esta disposición dé todos los frutos deseados; pero es de esperar algún beneficio.

Los recursos mineros de Guatemala son desconocidos. Actualmente se explotan tres yacimientos de importancia en Alta Verapaz, Huehuetenango y Jalapa, -- de los que se extrae plomo, cinc, plata, cobre y bismuto. De ellos el más importante es el plomo. No se puede esperar mucho de la producción de minerales como uno de los principales recursos de Guatemala, debido a aquel desconoci---

miento y al hecho de que su explotación requiere de fuertes inversiones. Lo mismo podría afirmarse con respecto a la posible existencia de petróleo en el subsuelo de El Petén. En este caso no se tendría el consuelo de la inversión de capital extranjero, ya que las leyes del país establecen que el capital para la explotación de hidrocarburos debe ser predominantemente nacional.

En cuanto a los recursos industriales del país habrá que pensar con realismo en los recursos agrícolas como fuente de producción de materias primas para la industria. En nuestra opinión sólo dichas industrias ofrecen posibilidades de desarrollo en Guatemala. En esa forma se intensificaría tanto la actividad industrial como la agrícola del país, con los beneficios consiguientes de incremento de la ocupación, la producción y el ingreso nacional.

La industria guatemalteca del momento depende en un grado demasiado alto de materias primas extranjeras. Según el censo industrial de 1946, la producción industrial de Guatemala en establecimientos que ocupan 5 o más obreros, durante dicho año, empleó materias primas extranjeras por valor de cerca de 8 millones de quetzales; lo que equivale al 41 % del valor total de las materias primas empleadas. Tal grado de subordinación de nuestra industria no puede ser más desconsolador; máxime si se considera que aún en las industrias provenientes de la agricultura (alimentos, bebidas y destilerías, tabaco, aceites esenciales y textiles), se emplea un porcentaje relativamente elevado de materias primas extranjeras. Durante el quinquenio de 1946 a 1950, Guatemala importó para sus fábricas de pan, pasteles, dulces y pastas alimenticias 1 815 000 quintales de harina de trigo con un valor de 10 500 000 quetzales. En cambio la producción de harina con trigo del país ascendió únicamente a 1 090 000 quintales. Durante el año del censo industrial, 1946, las industrias de bebidas y destilerías consumieron un 55 % de materias primas extranjeras; la industria del tabaco un 40 % y las de textiles un 70 %. Únicamente las fábricas de aceites esenciales no emplearon materias primas extranjeras.

En cuanto a los demás ramos industriales la dependencia de materias primas del exterior es aún más acentuada. Tal el caso de la fabricación de artículos de papel, imprenta, encuadernación, fotografía, fundición, vaciado, laminado, reparación de maquinaria y artículos eléctricos, joyería y relojería; en todos los cuales el valor de las materias primas extranjeras es mayor del 80 % del total.

Las industrias que emplean muy pocas materias primas extranjeras son, además de la elaboración de aceites esenciales, la fabricación de artículos de hule, las industrias de la madera, las de pieles y cueros y la extracción de minerales brutos.

Del breve examen que antecede se puede llegar a la conclusión de que el porvenir industrial de Guatemala debe basarse, más que todo en las industrias que emplean materias primas de origen agrícola, ganadero y forestal; y que el ensanchamiento de las actividades en tal sentido nos haría menos dependientes de los centros de producción extranjeros.

3. Factores económicos.

Los recursos naturales y humanos de cada país son los que forman, por decir así, los cimientos de la estructura de su comercio internacional; pero su funcionamiento, las condiciones en que se desenvuelve y las ventajas que obtiene, dependen estrechamente de una serie de factores de carácter económico, que trataremos aquí brevemente.

a) Especialización en la producción

En primer lugar la división del trabajo, o lo que es lo mismo, la especialización en la producción. La división del trabajo ha jugado un papel preponderante en la evolución económica de los pueblos. No fué sino hasta que ésta empezó a racionalizarse cuando los pueblos iniciaron un rápido progreso. El ritmo de la producción se decuplicó o centuplicó. La mano de obra aumentó varias veces su eficiencia, se acumuló capital; los recursos naturales fueron -- más beneficiosamente utilizados; y como consecuencia, el nivel de vida se elevó en los últimos dos siglos más que en todas las épocas anteriores.

La especialización en la producción se inició dentro de un mismo grupo social, se extendió después a la región, y por último abarcó el mundo. La desigualdad en la distribución de los recursos naturales en los diferentes países del globo por una parte, y el mejoramiento de los medios de transporte por otra, determinaron que en los últimos siglos, las naciones se especializaran en la producción preferente de determinados artículos.

Cuando examinemos la exportación de Guatemala, veremos cuál es la especialización del país en cuanto a la producción para la exportación.

b) Eficiencia de la mano de obra

La especialización en la producción aumentó la eficiencia de la mano de obra. Al igual que el trabajo de un individuo es más eficiente cuando se dedica a hacer un solo trabajo que si tiene que hacer varios, así las naciones que se especializan en ciertas ramas de la producción son más eficientes. Por supuesto la eficiencia de la mano de obra no es un resultado exclusivo de la especialización en la producción. Han contribuido a ella el avance de la ciencia y la invención. La mecanización de la producción, la mejora de la técnica en el uso de las materias primas, la invención de nuevas herramientas, la mejora de los medios y vías de comunicación para el transporte de las mercancías, la factibilidad de la producción en gran escala por el ensanchamiento de los mercados, todo ha contribuido a la elevación de la productividad de la mano de obra.

La menor eficiencia de la mano de obra industrial guatemalteca que la de los demás países industriales ha hecho, entre otros factores, que se establezca una fuerte importación de productos manufacturados. Y también la poca eficiencia de la mano de obra agrícola es una de las causas que obligan a importar al país no poca cantidad de productos alimenticios, especialmente de origen animal.

c) Inmovilidad de los factores de la producción

La relativa inmovilidad de los factores de la producción y la mayor movilidad de las mercancías es otra de las causas de que haya vínculos comerciales -

entre las naciones. Si los factores de la producción, tierra, capital y trabajo fueran perfectamente móviles no habría comercio internacional porque los artículos se podrían producir en el propio lugar de consumo, mediante la adquisición de los medios para producirlos. De los tres factores de la producción, los recursos naturales son los que gozan de menos movilidad. El capital y la mano de obra tienen cierta movilidad aunque limitada por muchos factores. Los poseedores de capital no tan fácilmente invierten en países extranjeros, debido a la incertidumbre, a la diferencia de legislaciones, condiciones políticas, relaciones de trabajo, etc., aún cuando el probable beneficio sea mayor que en el propio país. Por ello es que se necesita que la diferencia entre las tasas de beneficio de capital sean lo suficientemente atractivas para que haya inversiones extranjeras en determinado país. La emigración de capital se ha efectuado principalmente cuando en un país se han encontrado recursos naturales de gran valor estratégico o económico mundial; como en el caso de las grandes inversiones extranjeras en la explotación del petróleo en Irán, Venezuela, Perú y México, en la explotación del oro en Africa del Sur, de piedras preciosas en Brasil, de lana y trigo en Australia, etc. En Guatemala ha habido inmigración de capital para el cultivo de banano y café, para la explotación de minerales y para la construcción de vías férreas. La movilidad del capital ha originado, en nuestro caso, que entre los artículos de exportación figuren el banano en regular posición y los minerales en un pequeño porcentaje.

La movilidad del capital tiene un efecto nivelador de las tasas de interés. Esta es determinada por la oferta y la demanda de capital. En los países en que el capital es escaso su oferta es menor que la demanda, por lo que la tasa de interés es alta. En los países de mucho capital la oferta es mayor que la demanda y la tasa de interés es baja. Al emigrar el capital debido a la diferencia en las tasas de interés, sube la tasa en el país de donde emigra y baja en el país donde se dirige.

Además de los obstáculos mencionados que se oponen a la movilidad del capital, las legislaciones bancarias de los países establecen que en determinados casos de emergencia económica (fuga de divisas, bajas pronunciadas y continuas de la exportación así como alzas también pronunciadas y continuas de la importación, alteración desfavorable de los términos de intercambio, por ejemplo), se pone en vigor un régimen de control de cambios. Ello equivale virtualmente a control del capital existente y del que ingresa al país, a fin de que las salidas de ese mismo capital sean únicamente con el fin de importar artículos seleccionados. Generalmente se establece conexas con las anteriores medidas, la prohibición absoluta o limitada de la exportación de capital, permitiendo únicamente las remesas familiares o la salida en pequeñas cantidades.

La mano de obra también goza de una relativa movilidad. Tiende a moverse de los lugares donde los salarios son bajos hacia aquellos en que son altos. Pero se oponen a ello factores de carácter psicológico, político y social, además de los de carácter económico. Entre aquellos los principales son la natural renuencia a cambiar de ambiente social y más que todo familiar, la incertidumbre por el porvenir, la diferencia de lenguaje y costumbres. Entre los últimos pueden citarse el costo del transporte de los trabajadores, y la

falta de capacidad para sostenimiento durante el período de espera hasta encontrar ocupación. También son un poderoso obstáculo para la movilización de la mano de obra, en la mayor parte de los casos, las legislaciones vigentes en muchos países que restringen la inmigración de trabajadores o la prohíben en absoluto. La emigración, al contrario, es permitida. Aunque no es muy frecuente que haya legislación especial respecto a la migración de mano de obra, las restricciones a la inmigración en general afectan a la población en edad de trabajar. En Guatemala no hay prohibición para la emigración; pero la inmigración está sujeta a determinados controles y en casos como el de los chinos y japoneses está totalmente prohibida. En general la ley contempla el fomento de la inmigración de europeos que vengan al país a ocupar en labores agrícolas o ganaderas y prohíbe que se dediquen a actividades comerciales y de servicios.

Los salarios no dependen sólo de la oferta y demanda de trabajo sino principalmente de la eficiencia de la mano de obra. Por ello la movilidad de los trabajadores no causa un efecto nivelador sino hasta que su habilidad aumenta y alcanza el grado de eficiencia necesario para influir en la nivelación. Es claro que la emigración de trabajadores provoca alza de salarios en el país que dejan, aún cuando los que permanezcan no aumenten su eficiencia. Aún cuando la movilidad de la mano de obra fuera perfecta, subsistirían las diferencias de salario debidas a las diferencias de eficiencia.

La movilidad de las mercancías viene a sustituir la falta de movilidad de los factores de la producción. Se pone así a disposición de un país, productos en cuya producción intervienen recursos que no posee en absoluto o que no está en capacidad de explotar y productos para los cuales se necesita habilidad, técnica o experiencia de que se carece.

d) Diferencias en los costos de producción

Aún cuando todos los países contaran con toda clase de recursos naturales y tuvieran capital y mano de obra, es decir, aún cuando estuvieran en capacidad de producir todos los artículos de consumo, el comercio de mercancías subsistiría debido a la diferencia de los costos de producción. Los costos de producción nunca podrán ser iguales en todos los países, pues éstos se deben a los precios de las materias primas, costo del capital y mano de obra y muchos factores más que es imposible sean los mismos para todos los lugares. El comercio de mercancías, cuyas materias primas pueden obtenerse en casi todas partes del globo, subsiste debido a la diferencia en el costo para producirlas. Al establecerse un intercambio de mercancías entre dos países, ambos resultan beneficiados. Si cada uno de ellos se dedica a la producción del artículo que puede producir a más bajo precio, podría producir, digamos, el doble de lo que necesita para su consumo y vender la otra mitad a cambio del artículo que no produce, obteniendo éste a costo más bajo que si lo produjera con sus propios recursos. El beneficio que ambos países obtienen no es el mismo. Ello depende del precio a que se cambien los artículos; el cual se establece por las interacciones entre la oferta y la demanda internacional, pero siempre dentro de los límites de la diferencia de costos. Por esta circunstancia - la mayor o menor demanda internacional de los productos - es que

los países que más se benefician del comercio internacional son aquellos que están en capacidad de producir a precios bajos artículos de gran demanda en -- los mercados extranjeros.

Las diferencias en los costos de producción se deben a diversos factores como diferencia en la cantidad de recursos naturales de que se dispone, diferencias en el costo de explotación de esos recursos, eficiencia de la mano de obra, eficacia del equipo, métodos de producción y organización de la producción, además de otros factores de menor peso. A través del comercio internacional todos los países que intervienen en el tráfico de mercancías se benefician de cualquier mejora en los métodos de producción que se introduzcan en el país o países que las producen, así como de las nuevas invenciones y modificaciones de la técnica.

Cuando un país produce un artículo a más bajo costo que en otro, y éste país produce otro artículo a más bajo precio que en aquél, cada uno tiene una diferencia o "ventaja absoluta" en la producción de uno de los artículos. Los beneficios del intercambio para ambos países son obvios.

Cuando un país tiene costos más bajos, por ejemplo, en dos artículos que los de otro país, el intercambio es beneficioso si la relación entre los costos de producción de los dos artículos en cada país no es la misma. En este caso el país de costos más bajos debe dedicarse a producir aquél artículo en el que su "ventaja comparativa" es mayor y el de costos altos a aquél en que su "desventaja comparativa" es menor. Por estas razones, muchos productos -- que en un país pueden ser producidos a más bajo precio que en el extranjero, -- son importados con beneficio económico; pues se dedican a producir artículos en los cuales tienen la mayor ventaja comparativa, con los cuales importan aquellos en que la ventaja comparativa es menor. Inversamente, otros países -- tienden a producir aquellos artículos en que su desventaja es menor, con los cuales importan aquellos en que se desventaja es mayor. De allí que el comercio internacional resulta ventajoso para todos. Aumenta con ello la especialización en la producción y la eficiencia de la mano de obra; lo que a su vez estimula el intercambio. Este vuelve a aumentar la especialización y la eficiencia, la que actúa de nuevo sobre el comercio internacional, y así sucesivamente.

Hasta ahora hemos hablado de costos de producción únicamente, pero los -- artículos no se cambian por su costo de producción sino por su precio. Parte integrante del precio es además del costo de producción, la ganancia del empresario y los gastos de venta, de los cuales no nos ocuparemos aquí. Otro -- elemento del precio es el costo de transporte; y, tratándose de comercio internacional, el costo de transporte de las mercancías desempeña un papel preponderante; tan preponderante que a veces es igual al costo de producción y -- en ocasiones mayor. De allí que merezca especial atención.

Los costos de transporte de las mercancías elevan su precio y actúan sobre la demanda reduciéndola. Al reducir la demanda disminuyen el comercio internacional y en muchos casos lo anulan completamente. El análisis hecho anteriormente en cuanto a diferencias absolutas y comparativas de costos no altera en nada si lo hacemos extensivo a las diferencias entre precios locales --

y precios de productos extranjeros más el costo de su transporte. El comercio internacional se seguirá efectuando en tanto los costos de transporte no anulen las diferencias de costos. Si el costo de transporte es igual o mayor que la diferencia de costos, el comercio desaparece. El costo de transporte no anula el comercio internacional solamente en el caso de que los productos de que se trata no se puedan producir en los países que los demandan. En este caso lo único que hacen es disminuir la demanda, dependiendo el volumen de intercambio, de la elasticidad de la demanda.

La mejora de los medios de transporte de mercancías, la eliminación de los riegos, la reducción del tiempo necesario para la transferencia, han influido en el aumento del intercambio entre las naciones. Las distancias han influido en la dirección del mismo. Los costos de transporte son los que determinan, además del costo de producción, la clase de mercancías que se intercambian; pues en muchos artículos el costo de transporte es cobrado en relación con su peso, y el peso no está de acuerdo con el valor. Los productos de mayor valor en relación a su peso son los que soportan con mayor facilidad la elevación de su precio debido al costo de transporte; y por lo tanto son los que primero entran en la corriente comercial. Por ejemplo: cuesta lo mismo transportar un quintal de maíz que uno de café, pero el precio del café es 12 o 15 veces el del maíz, por lo que el costo de transportar el café es menor en relación a su valor que el de transportar el maíz. Ello favorece el intercambio del café y perjudica el del maíz. Los artículos de poco valor en relación a su precio son eliminados casi por completo en el intercambio internacional o sólo se efectúa entre países limítrofes o muy cercanos unos a otros. Tal es el caso de los materiales de construcción no metálicos.

El tiempo de transferencia influye también en la clase de mercancías que se intercambian. Los artículos perecederos, alimentos frescos, frutas, verduras tienen un intercambio limitado debido a su facilidad de descomposición. Los modernos sistemas de refrigeración han logrado eliminar parte del riesgo, pero han elevado el costo de transporte, lo cual limita su demanda. El tiempo de transferencia hace que los países cercanos a los grandes mercados tengan una gran demanda de artículos perecederos o de menor valor en relación a su precio. El volumen de la demanda influye de esta manera en la clase de producción a la que los países se dediquen.

No sólo los artículos se intercambian; también las materias primas. El hecho de que se intercambien los artículos o las materias primas necesarias para su elaboración está determinado por los costos de transporte. Si el costo de transportar las materias primas es más elevado que el de transportar los productos, se intercambian éstos. Si es a la inversa, se intercambian las materias primas.

Capítulo II. COMPOSICION DEL COMERCIO EXTERIOR DE GUATEMALA.

1. Importación

El valor de las importaciones de Guatemala durante los últimos años ha tenido un significativo aumento. Si tomamos 1936 como punto de partida (con objeto de examinar el comercio de Guatemala durante los últimos 17 años), se nota que en los años subsiguientes la importación venía aumentando; pero, debido a las restricciones a la exportación impuestas por los Estados Unidos durante los años de la segunda guerra mundial, las importaciones comenzaron a disminuir a partir de 1939 hasta 1942, año en el que alcanzan el punto más bajo; pues de 16.8 millones de quetzales en 1938, bajan a 11.7 millones en 1942. Después de 1942 principia una tendencia ascendente continua bastante pronunciada, siendo la importación de 1946 casi tres veces el valor de la de 1942 (que es ligeramente superior a la de 1936), y la de 1951 más de seis veces mayor.

Según datos de la Dirección General de Aduanas, el valor de la importación de Guatemala durante los años 1936 a 1952 fué el siguiente:

Año	Valor de la importación (millones de quetzales)	Indice 1937 = 100
1936	11.5	69
1937	16.7	100
1938	16.8	100
1939	15.3	91
1940	12.7	76
1941	13.4	80
1942	11.7	70
1943	15.0	90
1944	17.9	107
1945	20.1	120
1946	32.0	191
1947	50.9	304
1948	61.0	364
1949	60.9	364
1950	63.7	381
1951	72.4	433
1952	67.3	403

El aumento del valor de las importaciones de Guatemala, como del resto de los países de América es exagerado para ser un período tan corto. Indudablemente las causas del aumento de las importaciones son, en primer lugar el aumento del valor de las exportaciones, y en segundo lugar la redistribución del ingreso operada en Guatemala mediante el alza de salarios ocurrida desde-

1944 a la fecha. Ambos factores contribuyeron a aumentar el poder de compra de la población y ésto se tradujo inmediatamente en un aumento de la demanda de productos extranjeros. Coincidieron pues, una causa de origen externo con una de origen interno. Debido a ello el aumento ha sido tan pronunciado y no aparecen indicios de que comience a disminuir, al menos a corto plazo. En efecto, los indicios que presenta nuestra actual economía son de que la importación siga aumentando debido a que, aunque no aumente la demanda extranjera de productos guatemaltecos, los precios del principal artículo de exportación de Guatemala han continuado su tendencia al alza. Hay la opinión, sin embargo, en círculos cafetaleros, que el alza ya no continúe y el precio del café permanezca más bien estacionario. El alza de salarios, por otra parte, no -- lleva visos de detenerse debido a que la clase obrera cada día se encuentra -- mejor organizada; y amplios sectores que hasta la fecha no han obtenido aumentos de salarios o los han obtenido en reducida escala, lucharán por mayores -- aumentos. Además, como consecuencia del aumento de salarios, los precios internos están en aumento; éstos puedan provocar un nuevo aumento de salarios; -- los que a su vez generan aumento de precios.

El aumento en el volumen de las importaciones no es tan pronunciado como el aumento en el valor. Las estadísticas de aduanas muestran el peso en kilos de las exportaciones y el número de bultos; pero, como se comprenderá, ta les datos no son buenos para el análisis del total como el presente; ya que -- el peso de las importaciones no depende sólo de la cantidad de mercancías que se importe, sino también de su naturaleza y clase. El peso puede cambiar de un año a otro sin que el valor pagado por el total varíe. Es más, hay años -- en que el valor de la importación ha aumentado, y el peso en cambio, ha bajado. En otros años ha sucedido a la inversa. De manera que las fluctuaciones en el peso no son útiles para medir las fluctuaciones en el volumen.

Para apreciar la cantidad de las importaciones se ha preferido usar el -- procedimiento de deflatar el valor de las importaciones por medio del "Índice de precios de las importaciones" calculado por el Banco de Guatemala con base en los índices de precios de los Estados Unidos referentes a alimentos crudos, alimentos fabricados, materias primas y semifabricadas, y productos fabricados. Para el cálculo del "Índice de precios de las importaciones" el Banco -- de Guatemala pondera los índices mencionados anteriormente de acuerdo con la importancia relativa del valor de cada grupo en la importación de Guatemala -- en 1937.

La deflatación del valor de las importaciones por medio del "Índice de -- precios de las importaciones" da como resultado que se elimine la influencia de la inflación en la elevación del valor de las importaciones y aparezca un índice que es más bien, del volumen de las importaciones y no del valor. Los nuevos índices son los que a continuación se incluyen:

Año	Índice de valor 1937 = 100	Índice deflatado 1937 = 100
1936	69	-
1937	100	100
1938	100	103
1939	91	96

Año	Indice de valor 1937 = 100	Indice deflatado 1937 = 100
1940	76	74
1941	80	74
1942	70	53
1943	90	61
1944	107	63
1945	120	71
1946	191	125
1947	304	169
1948	364	190
1949	364	203
1950	381	221
1951	433	221
1952	403	207

El índice deflatado del valor de las importaciones de Guatemala demuestra dos cosas importantes: primera, que la reducción de las importaciones debidas a la guerra de los Estados Unidos con los países totalitarios, fué más drástica de lo que revelan las estadísticas de nuestras aduanas. En efecto, en el segundo año de la guerra las importaciones disminuyeron a las tres cuartas partes de lo que eran en 1937 y 1938; al cuarto año de guerra (1942) las importaciones habían disminuído a casi la mitad; iniciándose entonces una lenta recuperación. De 1945 (año de la terminación de la guerra) a 1946, las importaciones dan un salto brusco que, según el índice absoluto es de 71 por ciento, y según el índice deflatado, de 54 por ciento. La recuperación que registra el índice corriente en 1944 y 1945 es puramente ficticia pues se debió al aumento de los precios ocurrido en esos años. El índice deflatado muestra, por lo contrario, que no había habido recuperación tan rápida en el volumen físico de las importaciones. Los índices deflatados coinciden con los años de la guerra, en tanto que los índices corrientes no concuerdan, principalmente en los años correspondientes a la terminación de la misma.

El continuo aumento de las importaciones a partir de su punto más bajo de 1942 es evidente; pero el incremento es de mayor consideración en los años 1946 y 1947; lo cual es perfectamente explicable porque fué cuando los Estados Unidos, después del período bélico, volvieron a dejar libertad de exportación a sus industriales y comerciantes. La demanda guatemalteca por otra parte, contenida por las restricciones, volvió a su antiguo nivel y aún lo sobrepasó debido a que el país tenía reservas acumuladas y demanda interna no satisfecha.

En otras circunstancias, el aumento de la demanda guatemalteca de productos extranjeros acusado por el aumento de las importaciones, sería alarmante, porque daría por resultado disminución de las reservas monetarias y por lo tanto, debilitamiento del respaldo metálico del quetzal. Pero, como veremos al examinar las exportaciones, éstas han compensado las importaciones y han proporcionado los recursos necesarios para que éstas se llevaran a cabo sin

disminución apreciable de las reservas monetarias.

La inflación que afecta la economía norteamericana ha dejado sentir sus efectos en nuestra economía por el encarecimiento de los productos que importamos de aquel país. La importación física ha aumentado a más del doble a partir de 1937; pero el valor de dicha importación se ha cuadruplicado, debido a que ahora compramos los productos al doble del precio a que los comprábamos en 1937. Tal expresan los índices, corriente de 403 y deflatado de 207 para el año próximo pasado, con relación al de 1937.

La composición del comercio internacional de Guatemala claramente deja ver, como en la mayor parte de los países de América Latina, el estado agrícola y de incipiente industrialización de la economía nacional. Por otra parte, la importación de algunos granos, de harina de trigo y de ganado para engorde denota la insuficiencia de la producción agrícola y de la ganadería nacionales para satisfacer la demanda interna.

Clasificando las importaciones de Guatemala en cuatro grandes grupos, productos elaborados, materias primas, alimentos y bebidas y animales vivos, salta a la vista que el primer grupo tiene importancia preponderante. En los cuadros de la página siguiente se puede apreciar, en el primero el valor absoluto de las importaciones de cada grupo de mercancías durante los últimos diecisiete años, y en el segundo, la importancia relativa de cada uno en el total de cada año.

La importancia del grupo de productos elaborados dentro de la importación total muestra una tendencia ligeramente decreciente en el período que estudiamos. En 1936 constituía el 80 por ciento y en los últimos años ha formado el 75 por ciento. Ello podría considerarse como un indicio del mejoramiento de la industria nacional, así como de un relativo ensanchamiento. La causa de este ensanchamiento, aparte de otros factores internos, podría hallarse en el hecho de que la baja del nivel ordinario de importación de productos elaborados durante la segunda guerra mundial, sirvió de estímulo a nuestros industriales para invertir capital en la fabricación de artículos para el mercado interno. Como la falta de importaciones duró más o menos cinco años, la industria nacional tuvo tiempo para bajar sus costos, que al principio de operaciones son generalmente altos, a un nivel que les permitió continuar existiendo aún cuando las condiciones de los mercados internacionales volvieron a normalizarse. La baja al 70 y 72 por ciento ocurrida en los años 1942 y 1943 es anormal y se efectuó a expensas de la proporción de materias primas que se importaron esos años, probablemente para satisfacer a la industria nacional que se dedicó a producir, en defecto de las importaciones.

El segundo grupo en importancia dentro de la importación general es el de materias primas; pero su importancia está muy por debajo de la de los productos elaborados. En efecto, las materias primas forman del 10 al 14 por ciento del total de las importaciones; y, a la inversa de los productos manufacturados, su importancia ha venido creciendo desde 1936. Esto viene a confirmar nuestra tesis de que se ha operado un ligero ensanche en nuestra producción industrial.

El alza en el valor absoluto de la importación de productos manufacturados (que de 9 millones en 1936 se elevó a 54 millones en 1951), y en el de la

VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LA REPUBLICA, DURANTE LOS AÑOS 1936 a 1952
(En miles de quetzales)

A ñ o	Total	Productos elaborados	Materias primas	Alimentos y bebidas	Animales vivos	Otros
1 936	11 512	9 196	1 257	988	45	26
1 937	16 743	13 647	1 501	1 477	73	45
1 938	16 761	13 601	1 647	1 308	98	107
1 939	15 295	12 304	1 688	1 160	47	96
1 940	12 667	9 560	1 994	1 020	51	42
1 941	13 416	10 067	2 134	1 029	176	10
1 942	11 712	8 167	2 290	1 059	175	21
1 943	15 017	10 740	2 230	1 489	292	266
1 944	17 946	13 435	2 276	1 694	218	323
1 945	20 057	14 948	2 397	2 508	201	3
1 946	31 980	24 638	3 920	3 012	393	17
1 947	50 937	39 106	6 121	5 231	458	21
1 948	61 002	45 522	8 697	6 254	455	74
1 949	60 877	45 441	7 482	7 625	298	31
1 950	63 713	47 174	8 301	7 862	311	65
1 951	72 448	54 043	8 679	9 261	463	2
1 952	67 342	48 768	7 962	10 210	327	75

VALOR RELATIVO DE LAS IMPORTACIONES DE LA REPUBLICA DURANTE LOS AÑOS 1936 a -
1952
(Total anual = 100.0)

A ñ o	Total	Productos elaborados	Materias primas	Alimentos y bebidas	Animales vivos	Otros
1 936	100.0	79.9	10.9	8.6	0.4	0.2
1 937	100.0	81.6	9.0	8.8	0.4	0.2
1 938	100.0	81.2	9.8	7.8	0.6	0.6
1 939	100.0	80.5	11.0	7.6	0.3	0.6
1 940	100.0	75.5	15.7	8.1	0.4	0.3
1 941	100.0	75.0	15.9	7.7	1.3	0.1
1 942	100.0	69.8	19.5	9.0	1.5	0.2
1 943	100.0	71.6	14.9	9.9	1.9	1.7
1 944	100.0	74.9	12.7	9.4	1.2	1.8
1 945	100.0	74.6	11.9	12.5	1.0	0.0
1 946	100.0	77.1	12.3	9.4	1.2	0.0
1 947	100.0	76.8	12.0	10.3	0.9	0.0
1 948	100.0	74.7	14.3	10.2	0.7	0.1
1 949	100.0	74.7	12.3	12.5	0.5	0.0
1 950	100.0	74.1	13.0	12.3	0.5	0.1
1 951	100.0	74.6	12.0	12.8	0.6	-
1 952	100.0	72.4	11.8	15.2	0.5	0.1

importación de materias primas (que de 1 millón y cuarto en 1936 se elevó a más de 8 millones y medio en 1951), se debe al alza de precios en el exterior, al incremento del ingreso nacional de Guatemala en los últimos años y a la redistribución del mismo. Al mismo tiempo que ha aumentado la demanda de productos manufacturados extranjeros, ha aumentado la demanda de productos manufacturados nacionales; y esto ha aumentado a su vez la demanda de materias primas extranjeras.

La importación de alimentos y bebidas, después de mantener una tendencia decreciente durante los años de 1937 a 1942, volvió a su antiguo nivel en 1943, para iniciar un alza pronunciada y alcanzar en 1951 poco más de 9 millones y cuarto. En 1937 y en 1943 la importación de alimentos y bebidas fué apenas de escaso millón y medio. Claro es que la demanda efectiva ha aumentado últimamente a pesar de la elevación del precio; pero no debemos pensar que la demanda física haya aumentado tanto como podría suponerse a la luz de las cifras del valor. A pesar de lo que afirmamos al referirnos a las estadísticas de peso de las importaciones, cabe indicar que estas aumentaron, en lo que a alimentos y bebidas se refiere, a dos veces y media el peso de 1937, en tanto que su valor aumentó a nueve veces el del mismo año. Naturalmente, la elevación de precios en Estados Unidos y demás países abastecedores carga con una buena parte de la elevación del valor de las importaciones.

La importancia relativa de la importación de alimentos y bebidas también ha venido aumentando. En los años normales de preguerra ocupaba del 8 al 9 por ciento de la importación total y actualmente ocupa del 12 al 13 por ciento; aumento ciertamente significativo si se toma en cuenta que se trata de un porcentaje pequeño. Esto nos demuestra dos cosas: por una parte, que la demanda de productos alimenticios y bebidas extranjeros es sumamente elástica y se mueve en la dirección del ingreso; y por otra, que la agricultura nacional todavía no es capaz de producir todos los productos alimenticios a precios que puedan competir con los productos extranjeros puestos en el mercado nacional (los cuales incluyen gastos de transporte, seguros, impuestos de aduana, gastos de venta del importador, ganancia del importador, etc.).

Durante los últimos cinco años (1937-1951) la importación de Guatemala ascendió a 309 millones de quetzales. El valor de lo que se ha importado de cada grupo de artículos similares nos servirá para fijar su importancia dentro de la importación general. El examen de las importaciones por artículos o grupos de artículos nos puede dar la clave de la clase de producción (agrícola o industrial) a la que el país podría dedicarse con miras a satisfacer su propio consumo. Principiemos por hacer notar que existe un gran número de artículos cuya fabricación es imposible en Guatemala debido a no contar con las materias primas que entran en el proceso de su producción; las cuales tampoco es posible llegar a producir. En segundo lugar, hay una serie de productos que Guatemala no produce pero que podría llegar a producir por contar con las materias primas necesarias para ello. Dentro de este último grupo podemos establecer dos categorías: unos artículos podrían producirse en Guatemala, pero no es conveniente su producción porque sólo se podría hacer a costos elevados y probablemente de calidad inferior. La producción en serie, la eficiencia de la mano de obra, la técnica de la producción hacen bajar los costos en otros países; y resulta más beneficioso para el país importar dichos artículos. Otros en cambio son susceptibles de ser producidos en el país a costos iguales o más bajos que en el extranjero.

Los principales rubros de importación de Guatemala durante los años 1937-1951 son los siguientes:

IMPORTACION DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS 1937 a 1951

Rubro de importación	Valor (millones de quetzales)	Porcen taje
1. Telas de seda, lana, lino y algodón.....	33.9	11.0
2. Máquinas, equipo y accesorios para la industria del transporte.....	33.8	10.9
3. Tractores, máquinas y equipos mecánicos.....	27.3	8.8
4. Cereales y productos de cereal.....	16.0	5.2
1 Harina de trigo.....	12.0	
2 Maíz en grano.....	0.9	
3 Cereales preparados.....	0.7	
4 Trigo en grano.....	2.1	
5 Otros.....	2.1	
5. Petróleo crudo y aceites combustibles.....	11.6	3.8
6. Artículos varios de hierro y acero (cañerías, - tubos, válvulas, alambre galvanizado, clavos, - tachuelas, etc.).....	10.9	3.5
7. Máquinas y equipos eléctricos.....	10.6	3.4
8. Gasolina y gas.....	10.0	3.2
9. Papel, cartón y cartulina.....	6.5	2.1
10. Algodón sin hilar.....	5.6	1.8
11. Hilos y artículos de cordelería.....	5.4	1.8
12. Productos farmacéuticos.....	5.1	1.7
13. Láminas, barras y varillas de hierro, alambre- desnudo.....	4.9	1.6
14. Leche y sus derivados.....	4.7	1.5
15. Vidrio y artículos de vidrio.....	3.6	1.2
16. Llantas y neumáticos.....	3.5	1.1
17. Hierro y acero para construcciones.....	3.3	1.1
18. Manteca de cerdo.....	3.1	1.0
19. Perfumería, cosméticos y dentífricos.....	2.4	0.8
20. Abonos minerales y orgánicos.....	2.3	0.7
21. Calcetines y medias de seda, lana o algodón....	2.3	0.7
22. Licores.....	2.2	0.7
Otras importaciones.....	<u>100.0</u>	<u>32.4</u>
TOTAL.....	309.0	100.0

Al primer examen de la lista anterior se puede notar que hay importaciones que es necesario mantener por razones obvias tales como los de maquinaria, hidrocarburos y sus derivados, artículos de vidrio, artículos de seda y lana, papel, productos farmacéuticos, hierro y acero para construcciones, artículos de hierro y acero, hierro y acero en barras y la mayor parte de los productos químicos.

En la clasificación anterior de las importaciones no se ha enumerado una serie de artículos manufacturados que se producen en el extranjero a precios bajos debido a su producción en serie. Tales artículos, bajo el punto de vista económico, es conveniente para Guatemala continuar importándolos porque el mercado interno es tan reducido que nunca se podría llegar a bajar los costos hasta igualarlos a los extranjeros. El valor de la importación de tales artículos se ha incluido en "Otras importaciones" a fin de no alargar la lista innecesariamente.

Por último hay que hacer notar que es importante, dentro del marco general de nuestras importaciones, la importación de productos derivados de la agricultura y la ganadería, que, a no dudarlo sería factible producir con nuestros recursos. Tales artículos son: harina de trigo, algodón desmotado, hilo de algodón, leche y sus derivados (con la salvedad de ciertas clases de leche), manteca de cerdo, telas y ropa de algodón, y algunos otros.

Pasemos ahora a examinar otro aspecto importante de nuestra importación. Desde el punto de vista del destino de los bienes producidos por una comunidad éstos se pueden clasificar en bienes de consumo inmediato, bienes de consumo duraderos y bienes de capital. Pues bien, también los productos que importa un país pueden clasificarse en dichas categorías, principalmente con el objeto de ver si los bienes que se importan van a ser consumidos o van a ser dedicados a la producción de nuevos bienes. El incremento de la producción de un país, y por lo tanto, de su ingreso nacional, depende en gran parte, del incremento de su capital. Mientras mayor sea la formación de capital en un período dado, mayor será el ingreso nacional del período subsiguiente.

Con las consiguientes salvedades relativas a la dificultad para clasificar algunos bienes en uno u otro grupo, y debido a la existencia de partidas arancelarias de "productos indeterminados", en nuestra clasificación aduanera, hemos procedido a elaborar el siguiente cuadro en el que aparece la importación de Guatemala (en millones de quetzales) durante los años 1946 a 1951, según el destino de los bienes importados.

Año	Importación total		Bienes de consumo inmediato		Bienes de consumo durables		Bienes de capital	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1 946	32.0	100.0	18.9	59.1	1.8	5.6	11.3	35.3
1 947	50.9	100.0	29.0	57.0	3.4	6.7	18.5	36.3
1 948	61.0	100.0	33.2	54.4	3.9	6.4	23.9	39.2
1 949	60.9	100.0	33.0	54.2	4.3	7.1	23.6	38.7
1 950	63.7	100.0	35.8	56.2	4.8	7.5	23.1	36.3
1 951	72.4	100.0	39.4	54.4	5.4	7.5	27.6	38.1

Alrededor de la tercera parte de nuestras importaciones se compone de bienes de capital, proporción halagadora que demuestra que buena parte del producto de nuestras importaciones son empleadas en el acrecentamiento del capital existente, así como en la renovación del mismo. Las otras dos terceras partes se emplean en artículos de consumo, para mantener el standard de vi

da de un apreciable sector de la población. El incremento de la producción agrícola ganadera del país con miras a abastecer su propio consumo dejaría en libertad buena parte de divisas que podría emplearse en el futuro, en la importación de bienes de capital. Es de esperarse esta reacción de la demanda si los nuevos artículos producidos para el consumo son de buena calidad y se obtienen a precios razonables.

2. Exportación

Las exportaciones de Guatemala han mantenido una tendencia ascendente durante los últimos años, si bien durante la segunda guerra mundial Guatemala -- también sufrió el impacto económico al disminuir sus exportaciones en un 40 % de 1939 a 1940, con una ligera mejoría de 15 % en 1941. De 1942 en adelante -- el alza fué continua y bastante pronunciada, debido principalmente, no a un aumento de la cantidad exportada, sino a la elevación de los precios del café en los mercados de los Estados Unidos.

El valor de las exportaciones de Guatemala durante los últimos diecisiete años puede verse en el cuadro siguiente:

A ñ o	Valor de la exportación (millones de quetzales)	Indice 1937 = 100
1 936	15.1	94
1 937	16.1	100
1 938	16.3	101
1 939	17.0	106
1 940	10.4	65
1 941	12.8	80
1 942	20.4	127
1 943	20.2	125
1 944	23.9	148
1 945	30.4	189
1 946	36.7	228
1 947	52.0	323
1 948	50.2	312
1 949	52.2	324
1 950	67.6	420
1 951	76.1	473
1 952	87.5	543

El cuadro anterior nos está indicando que el corto período de quince años las exportaciones de Guatemala se quintuplicaron. Este aumento no se ha debido a un mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales, a una mayor eficiencia de la mano de obra o a un positivo incremento de la formación de --

capital. Efectivamente, el aumento del valor de las exportaciones se ha debido a un aumento del precio de los productos exportados; en tanto que su volumen, si bien ha aumentado un poco, está muy lejos de haber tenido un incremento tan pronunciado.

Deflatando el valor de las exportaciones por medio del índice de precios de las exportaciones, publicado por el Banco de Guatemala, ponderado con base en la importancia que cada uno de los artículos tomados en cuenta (café, banana, chicle, madera y aceites esenciales) tenían en la importación de 1937, resulta el siguiente cuadro.

A ñ o	Indice de Valor 1937 = 100	Indice deflatado 1937 = 100
1 936	94	-
1 937	100	100
1 938	101	106
1 939	106	95
1 940	65	83
1 941	80	81
1 942	127	100
1 943	125	96
1 944	148	100
1 945	189	112
1 946	228	112
1 947	323	136
1 948	312	125
1 949	324	118
1 950	420	112
1 951	473	110
1 952	543	125

El índice deflatado indica, sin lugar a dudas, que la exportación efectiva de productos guatemaltecos, es decir, el volumen de la misma no ha aumentado en la forma en que lo indican las estadísticas del valor. Si nos atenemos a los índices de precios de las exportaciones que publica el Banco de Guatemala, diremos que la producción de artículos para la exportación ha aumentado en un 25 % de 1937 a 1952. El beneficio que Guatemala ha obtenido es casi exclusivamente de origen externo. El alza de precios del café, debida a las condiciones de la oferta internacional de producto tan importante en el consumo de los Estados Unidos, ha constituido para Guatemala una fuente importante de divisas, con las que ha podido financiar sus importaciones. En efecto, en el orden de las relaciones comerciales internacionales, las importaciones son un efecto directo de las exportaciones. Al aumentar éstas provocan un aumento del ingreso nacional; una parte de este aumento causa la expansión de la demanda de productos extranjeros. Otra parte incrementa la inversión y una tercera parte se transforma en un factor inflacionario. El aumento de la demanda de productos extranjeros viene así a constituir un escape beneficioso que viene a reducir la amplitud de la inflación que se produciría si todo el producto de las exportaciones circulara en el país sin un aumento compensador en la produc

ción de mercancías.

En el cuadro que aparece en la página siguiente se han dividido los artículos de exportación en los mismos grupos en que se dividieron los de importación, es decir, alimentos y bebidas, materias primas, productos elaborados, animales vivos y otros. El primer grupo, alimentos y bebidas es el de mayor importancia, por estar allí incluidos el café y el banano, los dos artículos principales de la exportación de nuestro país. Como puede verse en el cuadro de cifras relativas, el grupo de alimentos y bebidas constituye entre el 80 y 95 % del valor total de las exportaciones. Sin embargo, tal grupo muestra una tendencia decreciente en su importancia relativa, pues habiendo formado el 96 % de la exportación en 1936, formó en 1951 el 85 % solamente. Sin duda esta disminución en importancia se debe a que el grupo de materias primas ha cobrado cada vez más y más importancia (2 % en 1936, 10 % en 1951). Es halagador este hecho, que parece fué más impulsado por las condiciones anormales de los años de la última guerra. Aunque dichas condiciones actualmente ya no existen, no por eso ha dejado de ser importante nuestra exportación de materias primas para la producción de otros países. Cuando tratemos el tema de la política comercial veremos si esto es conveniente o si, por el contrario, como opinan algunos, es más conveniente la exportación de productos manufacturados.

La exportación de productos elaborados en el país se ha incrementado mucho en los últimos años. Este incremento no es de mucho peso si se le compara con el total de las exportaciones, pero es significativo en sí mismo, porque de 152 000 quetzales en 1936 ascendió a 10 veces su valor en 1949 y a 20 veces en 1951. La exportación de productos elaborados en este último año fué de Q. 3.146,000. En 1936 constituyó únicamente el 1% del total; en cambio en 1951 fué el 4 %. Ello se debe, en primer lugar, al desarrollo de algunas industrias nuevas, como la de aceites esenciales (y fabricación de papel durante el año 1951) que producen únicamente para la exportación; y en segundo lugar debido a que los productos guatemaltecos son cada vez más conocidos en el extranjero, como sucede con la exportación de telas típicas, ponchos de lana, calzado de lona y pita, sombreros de palma y algunos otros.

La exportación de animales vivos no tiene ninguna importancia dentro del marco general de las exportaciones y se circunscribe más que todo a clases especiales de ganado caballar y bovino. Tampoco puede llegar a tener significación en el futuro -al menos a corto plazo- ya que la ganadería nacional no es suficiente ni siquiera para satisfacer el consumo interno.

VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LA REPUBLICA, DURANTE LOS AÑOS 1936 a 1952.
(En miles de quetzales)

A ñ o	Total	Alimentos y bebidas	Materias primas	Productos elaborados	Animales vivos	Otros
1 936	15 106	14 493	308	152	4	149
1 937	16 109	15 019	588	191	9	302
1 938	16 336	15 074	760	301	5	196
1 939	16 985	15 241	1 267	287	3	187
1 940	10 421	9 204	799	260	2	156
1 941	12 785	10 930	1 521	221	10	103
1 942	20 438	17 524	2 017	725	124	48
1 943	20 154	16 288	2 816	948	49	53
1 944	23 857	19 457	3 209	1 152	19	20
1 945	30 436	24 694	4 265	1 435	13	29
1 946	36 679	29 807	4 894	1 821	106	51
1 947	52 033	44 588	6 419	995	3	28
1 948	50 166	42 296	6 470	1 318	4	78
1 949	52 227	45 322	5 354	1 522	6	23
1 950	67 622	60 924	4 681	1 979	17	21
1 951	76 085	64 997	7 904	3 146	3	35
1 952	87 462	77 033	8 024	2 336	51	18

VALOR RELATIVO DE LAS EXPORTACIONES DE LA REPUBLICA, DURANTE LOS AÑOS 1936 a 1952. (Total anual = 100.0)

A ñ o	Total	Alimentos y bebidas	Materias primas	Productos elaborados	Animales vivos	Otros
1 936	100.0	95.9	2.0	1.0	0.1	1.0
1 937	100.0	93.2	3.6	1.2	0.1	1.9
1 938	100.0	92.3	4.7	1.8	0.0	1.2
1 939	100.0	89.7	7.5	1.7	0.0	1.1
1 940	100.0	88.3	7.7	2.5	0.0	1.5
1 941	100.0	85.5	11.9	1.7	0.1	0.8
1 942	100.0	85.7	9.9	3.6	0.6	0.2
1 943	100.0	80.8	14.0	4.7	0.3	0.2
1 944	100.0	81.6	13.4	4.8	0.1	0.1
1 945	100.0	81.1	14.0	4.7	0.1	0.1
1 946	100.0	81.3	13.3	5.0	0.3	0.1
1 947	100.0	85.7	12.3	1.9	0.0	0.0
1 948	100.0	84.3	12.9	2.6	0.0	0.1
1 949	100.0	86.8	10.2	2.9	0.0	0.0
1 950	100.0	90.1	6.9	2.9	0.0	0.0
1 951	100.0	85.4	10.4	4.1	0.0	0.0
1 952	100.0	88.1	9.2	2.7	0.0	0.0

En el cuadro de la página siguiente se puede ver los principales artículos de exportación durante los últimos cinco años, así como su importancia relativa. Se ha agregado una columna que indica la rama de actividad económica a que corresponde cada artículo.

No necesitamos repetir que el café ocupa el papel principal de la exportación, abarcando el 71.8 % en los últimos cinco años. Es la venta de este producto el principal soporte de nuestras importaciones. Es para nosotros, el oro verde, la fuente principal de riqueza. Cualquier dificultad, calamidad o trastorno que afecte las actividades cafetaleras del país, afecta toda economía. Es por eso que se debe poner especial atención a sus problemas; y debe ser preocupación constante de todo gobierno fomentar su desarrollo y auspiciar su mejoramiento. Como adelante hablaremos de una conveniente política comercial de Guatemala, examinemos por lo pronto la contextura del resto del comercio exterior de Guatemala.

La exportación de banano, según la declaración de las compañías exportadoras, fué de 43 millones durante los últimos cinco años (un 15 % aproximadamente, de la exportación total). Aunque el valor declarado por dichas compañías está muy lejos de la cantidad que ellos efectivamente obtienen, bajo el punto de vista del ingreso de divisas es más bien preferible tomar el valor declarado; porque es probable que este valor sea casi igual o ligeramente mayor a las cantidades que las compañías invierten en pago de salarios y trabajos de nacionales; las cuales son las cantidades que efectivamente ingresan al país.

Si a los dos productos anteriores agregamos el chicle, el abacá, los aceites esenciales y las maderas, tendremos ya el 95 % de nuestra exportación.

Como era de esperarse, los productos agrícolas y forestales son la principal fuente de ingreso de divisas. El examen de nuestra exportación es básico para fijar una política de expansión de las exportaciones; mientras que el examen de las importaciones nos debe servir de pauta para ver qué productos se importan pudiéndose producir en el país a costos semejantes. De la lista de artículos de la página anterior habría que descartar las carnes. Su exportación está prohibida a partir de 1949 debido a la escasez para el consumo interno. El arroz tampoco se ha exportado después de 1948, porque el precio interno fué lo suficientemente alto para que los productores prefirieran venderlo dentro del país. La quina ha venido perdiendo importancia constantemente. En cinco años la exportación se redujo a casi la séptima parte de su valor. El calzado de lona y pita, que en 1947 se exportó por valor de 42 000 quetzales, se redujo a 16 000 en 1949, a 11 000 en 1950 y a cero en 1951.

En la exportación de 1951 aparecieron dos artículos importantes de exportación: la madera enchapada con un valor de 124 000 quetzales, y el papel, con un valor de 111 000.

La producción forestal de Guatemala es realmente importante.

Los 14 millones de dólares que ingresaron al país en los últimos cinco años, significan que Guatemala puede esperar mucho de estas actividades. Los recursos con que se cuenta son vastos; y, bajo la atención vigilante del Estado, esta rama económica puede desarrollarse en forma racional sin que se llegue al agotamiento de las fuentes de producción.

EXPORTACION DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS 1947 a 1951.

A r t í c u l o	Rama económica	Valor (millones de quetzales)	Porcen taje
1. Café	Agricultura	211.2	70.8
2. Banano	Agricultura	43.2	14.5
3. Chicle	Producción forestal	11.9	4.0
4. Abacá	Agricultura e Industria	8.6	2.9
5. Aceites Esenciales	Agricultura e industria	6.2	2.1
6. Maderas	Producción forestal	2.2	0.7
7. Miel de abejas	Apicultura	1.6	0.6
8. Cueros de res	Ganadería	1.2	0.32
9. Carnes	Ganadería	0.9	0.30
10. Cacao	Agricultura	0.7	0.22
11. Cardamomo	Agricultura	0.5	0.17
12. Ajonjolí	Agricultura	0.5	0.17
13. Raíz de zacatón	Agricultura	0.4	0.14
14. Quina	Agricultura	0.2	0.07
15. Cera de abejas	Apicultura	0.2	0.07
16. Pieles de lagarto y otros reptiles	Caza	0.19	0.06
17. Frutas, frescas o - preparadas	Agricultura	0.15	0.05
18. Madera enchapada	Industria forestal	0.12	0.04
19. Arroz	Agricultura	0.12	0.04
20. Calzado de lona y - pita	Industria	0.11	0.04
21. Papel	Industria	0.11	0.04
22. Ponchos de lana	Industria	0.10	0.03
Otras exportaciones.....		7.72	2.64
TOTAL:.....		298.12	100.00

Como se nota, ningún mineral forma parte importante de la exportación, -- por sí solo.

Si catalogamos por grandes ramas de actividad, todos los productos que se exportan, obtenemos el siguiente cuadro, para el total de los años 1947-1951.

	Valor (millones de quetzales)	%
Productos agrícolas	266.4	89.3
Productos forestales	14.2	4.8
Productos industriales	8.9	3.0
Productos animales	4.3	1.4
Productos minerales	4.0	1.4
Otros	0.2	0.1
Total:	298.0	100.0

La producción de minerales, según se ha podido averiguar, se encuentra -- subestimada en las cifras del valor de la exportación. La razón de ello es -- que la declaración del valor se hace en el momento de la exportación del mineral en bruto; pero las compañías extractoras, que al mismo tiempo son las exportadoras, reciben el valor de la exportación hasta después de que la refinación del mineral se lleva a cabo (en el exterior); y hasta entonces se conoce el valor exacto de lo exportado. El producto mineral que más se exporta ac--tualmente es el plomo. Su extracción ha cobrado inusitada importancia en los últimos años. Véase si no, las cifras de producción de mineral de plomo que--nos informa la Dirección General de Minería durante los años 1945 a 1950:

Producción de los principales minerales en Guatemala. Años 1945 a 1951

Producción (en miles de kilogramos)

A ñ o	Plomo	Plata	Cobre	Zinc
1 945	115	-	-	-
1 946	131	-	-	-
1 947	131	(1)	(1)	-
1 948	335	(1)	(1)	(1)
1 949	856	34	3	-
1 950	3 696	8	5	-
1 951	4 638	14	9	5 186

(1) La Dirección de Minería no informa separadamente la producción de plata, cobre y zinc.

La misma oficina no reporta producción de cobre y plata para los años an--teriores a 1949 e informa que en 1949 y 1950 se produjeron 3 300 y 5 000 kilo--gramos de cobre respectivamente; y 34 000 y 8 000 kilogramos de plata para -- los mismos años.

Como manifesté en otra parte de este trabajo, la explotación de minera--les no puede ser una esperanza para Guatemala en un futuro próximo, porque e--xige gran inversión de capital fijo, que no es fácil obtener de fuentes inter--nas.

De todos modos no debemos perder de vista, para cualquier plan de desarrollo económico para Guatemala, basado en su comercio exterior, el hecho de que el 94 % de las exportaciones es de productos agrícolas y forestales y que los productos industriales, animales y minerales forman apenas el 6 % de las exportaciones.

Capítulo III. CENTROS DE ABASTECIMIENTO Y MERCADOS.

1. Centros de abastecimiento.

En este aspecto de la economía internacional entra en juego el factor geográfico como uno de los principales que determina el área o áreas de donde se importan los productos que faltan a la economía de un país. El costo de transporte afecta tanto el precio de las mercancías, que a veces hace prohibitiva la importación; de modo que la economía internacional tiene que circunscribirse a aquellos límites dentro de los cuales resulta beneficioso para ambos países el traslado de mercancías. El efecto de los costos de transporte sobre la economía de un país es de tanta mayor importancia cuando el país en cuestión no posee flota mercante, sino tiene que pagar a otro por el transporte de las mercancías que importa y deja de percibir el ingreso por el transporte de las mercancías que exporta.

Aparte de los factores de carácter económico que determinan la zona de comercio internacional, mencionados en otra parte de este trabajo, afecta especialmente el factor político. La similitud de organización e ideología política facilita las transacciones comerciales, a pesar de que el comercio internacional no es comercio entre países sino entre personas o empresas. Sin embargo, los gobiernos intervienen por medio de leyes y disposiciones administrativas, en la dirección del comercio, ordinariamente. En casos de emergencia económica, la intervención es más directa, por medio de controles de cambio o por la fijación de contingentes de importación o exportación. La concertación de tratados y convenios comerciales es otra forma de intervención. Aunque el distanciamiento político y la anulación de relaciones diplomáticas no son un motivo para el cese de las relaciones comerciales, éstas se resienten en mayor o menor grado de ese estado de cosas.

En el caso de las colonias, el factor político viene a ser predominante en sus relaciones comerciales. Mientras Guatemala formó parte de las colonias de España en América, su comercio exterior estuvo muy por debajo de su potencia económica. Su área de exportaciones pudo haber sido relativamente amplia, pero no se le permitía comerciar directamente con el resto de las colonias, sino en unos pocos artículos que España no podría producir. La mayor parte de su comercio lo tenía que efectuar con ella, de donde importaba las telas, vinos y demás artículos necesarios. Era prohibido producir artículos que España producía, con objeto de que forzosamente tuvieran que comprarse en la metrópoli. Los daños hechos a la economía nacional por semejantes disposiciones es fácil imaginarlos. El atraso económico de las colonias y el ritmo lento del progreso son las consecuencias más sobresalientes.

Las guerras, hechos políticos principalmente de origen económico — al menos las dos últimas guerras mundiales — afectan profundamente la estructura del comercio internacional. Los trastornos ocasionados al comercio por la falta de producción de muchos artículos y por la drástica restricción o la supresión total del tráfico de mercancías, se van corrigiendo lenta y penosamente. En muchos casos no se corrigen. Pero si bien los países sufren con la reducción del comercio internacional, también es cierto en muchos casos, que ocurren cambios favorables debido a la desviación de la demanda. El cierre obligado de muchos centros de producción y la nueva demanda de materias primas para las industrias bélicas, fomenta el establecimiento de nuevas plantas

industriales y la producción agrícola de materias primas. Estas operan al principio con altos costos, pero si logran bajar su costos de tal modo que al terminar el período anormal se encuentren en condiciones de competir con las industrias que producían los artículos en épocas normales, pueden sobrevivir y continuar produciendo. Si a lo anterior se añade que el nuevo centro de producción se localice más cerca de los centros de consumo que los anteriores, las ventajas del cambio por el nuevo productor son más seguras.

Las guerras tienen un segundo efecto sobre el comercio internacional en el sentido de una reducción debido a que la falta de importaciones induce a los países a producir para su propio consumo. La capacidad de competencia de los productos extranjeros queda anulada durante el período bélico y muchas veces es difícil que la recuperen.

La lenta recuperación económica de los países beligerantes que más han sufrido las consecuencias materiales de la guerra hace que el trastorno económico sea más duradero que la guerra misma. A siete años de la terminación de la última guerra en Europa, el comercio mundial está todavía lejos de lo que era antes de 1939. La pérdida de los mercados latinoamericanos para los países industriales de Europa es definitiva en muchos artículos. En otros, los mercados se van recobrando lentamente.

En el cuadro de la página siguiente puede observarse la importante desviación de nuestra demanda ocurrida con motivo de la segunda guerra mundial. En los años 1937 y 1938 la mitad de las importaciones de Guatemala provenían de Europa. La otra mitad venía prácticamente del resto de América, pues apenas un medio del uno por ciento provino del Japón, la China e India. Después de haber descendido al 2.5 % la importación de productos europeos en 1944, en 1951 la recuperación apenas ha alcanzado el 17 %. En cifras absolutas, sin embargo, sí estamos importando -al menos en valor nominal- más de la cantidad que se importaba en 1937 y 1938.

Actualmente el grueso de nuestras importaciones se hace de países americanos (82 % en 1951); en segundo lugar están los países europeos (17 %), y el restante 1 % se importa de Asia y Africa.

Por países el más importante abastecedor de Guatemala son los Estados Unidos. A pesar de haber sido siempre el principal abastecedor de Guatemala, su importancia creció últimamente. En los últimos dos años, las dos terceras partes de nuestras importaciones fueron compradas en los Estados Unidos, mientras que cuando el comercio con Europa era normal, únicamente proporcionaban el 45 %.

La fuerte demanda guatemalteca por productos alemanes se nota por el hecho de que antes del último conflicto mundial, fué siempre el segundo abastecedor de nuestro país. Después de haber decaído completamente durante la guerra, ya en 1949 ocupaba el décimo lugar, en 1950 subió al cuarto, en 1951 al tercero; y en 1952 ocupó de nuevo el segundo lugar después de los Estados Unidos.

Otra desviación importante fué la del aumento de la demanda de productos mexicanos. Mientras que en 1938 la importación de dichos productos solamente fué de 145 000 quetzales, en 1951 fué de 3 928 000. Guatemala se vió más que todo obligada a comprarle a México debido a que era el centro más próximo, si

VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS 1937 a 1952,
 POR GRUPOS DE PAISES
 (Valor de las mercancías puestas en los puertos de Guatemala)

Año y período	Miles de quetzales						
	Total	América Central	Resto de América	Europa	Asia	Africa	Oceanía
Pre-guerra							
1937	16 743	196	8 221	8 243	83	0	-
%	100.0	1.2	49.1	49.2	0.5	-	-
1938	16 761	196	8 010	8 471	84	-	-
%	100.0	1.2	47.8	50.5	0.5	-	-
1939	15 296	102	9 076	6 014	85	1	18
%	100.0	0.7	59.3	39.3	0.6	0.0	0.1
Guerra							
1940	12 667	134	10 692	1 580	220	2	39
%	100.0	1.1	84.4	12.5	1.7	0.0	0.3
1941	16 099	403	14 537	976	147	5	31
%	100.0	2.5	90.3	6.1	0.9	0.0	0.2
1942	13 672	950	11 968	597	125	6	26
%	100.0	6.9	87.5	4.4	0.9	0.0	0.3
1943	17 850	1 127	15 649	874	196	4	0
%	100.0	6.3	87.7	4.9	1.1	0.0	-
1944	20 702	732	19 118	526	321	5	-
%	100.0	3.5	92.3	2.5	1.7	0.0	-
1945	30 436	388	29 245	803	-	-	-
%	100.0	1.3	96.1	2.6	-	-	-
Post-guerra							
1946	36 203	1 395	32 831	1 756	202	19	-
%	100.0	3.9	90.7	4.8	0.6	0.1	-
1947	57 319	1 621	51 225	3 582	883	8	0
%	100.0	2.8	89.4	6.3	1.5	0.0	0.0
1948	68 350	1 882	60 721	5 320	405	21	1
%	100.0	2.8	88.8	7.8	0.6	0.0	0.0
1949	67 984	2 194	58 620	6 609	552	8	1
%	100.0	3.2	86.2	9.7	0.9	0.0	0.0
1950	71 221	1 776	59 420	9 124	890	10	1
%	100.0	2.5	83.4	12.9	1.2	0.0	0.0
1951	80 846	974	65 038	13 901	908	24	1
%	100.0	1.2	80.4	17.2	1.2	0.0	0.0
1952	75 721	1 164	59 849	14 007	637	42	22
%	100.0	1.5	79.1	18.5	0.8	0.1	0.0

bien también contribuyó el hecho de que México en los últimos quince años ha diversificado mucho su industria. Sin embargo, lo más probable es que la importación de productos mexicanos disminuya notablemente, en vista del auge que está tomando la importación de productos europeos. En los últimos tres años (1949 a 1951) México ocupó el segundo lugar entre los países abastecedores, pero ya de 1950 a 1951 hubo una disminución de más de 600 000 quetzales; y en 1952 fué desplazado de su posición por Alemania.

La futura estructura de nuestro comercio mundial, en lo que a países abastecedores se refiere, no puede predecirse ni con aproximada exactitud. Atravesamos un período de transición de la guerra a la paz, agitado ya por nueva intranquilidad política. Si la normalización de las actividades continúa se intensificará aún más la competencia entre los productos europeos y los norteamericanos (Estados Unidos, Canadá y México); aunque, claro está, la distancia de aquellos centros los coloca en desventaja respecto a los últimos. Estados Unidos nunca perderá su preponderancia, pero bien puede no seguir siendo el abastecedor de las dos terceras partes de las importaciones. Varios millones probablemente se desviarán, como ya se está viendo, hacia Europa. El comercio con los demás países de América es relativamente débil. En 1951 ninguno de ellos llegó al medio millón de quetzales. La razón principal de ello es que los países latinoamericanos están todavía en la etapa preindustrial. Las industrias primarias a que se dedican -fabricación de artículos de consumo inmediato o poco duradero- producen mercancías que son rápidamente absorbidas por el mercado interno. El principal efecto de las nuevas industrias, como el caso del Brasil y Argentina, es el de reducir las importaciones que han venido haciendo de los países industriales. Cuentan con amplio mercado interno con alta propensión al consumo, que tardará mucho en satisfacerse. Es especialmente notorio el caso del Brasil. El poderoso impulso a la industria operado en la última década en la zona de Sao Paulo y Río de Janeiro, no se ha traducido en exportaciones sino en un aumento ostensible del consumo interno de productos nacionales. Lo mismo ha sucedido en Argentina, Chile, Perú, Colombia y Venezuela.

Por otra parte, los países latinoamericanos son esencialmente agrícolas, como Guatemala; por lo que no puede haber un fuerte intercambio de tales productos, salvo los casos de escasez temporal o por otras causas meramente accidentales.

Por todas estas circunstancias, la importación proveniente de países latinoamericanos (aparte de México, del cual se importan productos manufacturados a cual más variados), se circunscribe a productos de vital importancia que no se pueden producir en Guatemala; como petróleo y sus derivados, de las islas holandesas de Curazao y Aruba, de Venezuela, Perú y México; abonos de Chile; y a otros productos que por su calidad especial cuentan con alguna demanda, como azúcar, ron, tabaco y puros de Cuba; cueros curtidos de Colombia; quesos, curtientes y películas cinematográficas de Argentina.

El Canadá, como centro de abastecimiento para Guatemala ha cobrado mucha importancia últimamente, debido en primer lugar, a la creciente industrialización de dicho país. El año 1951 se importaron del Canadá mercancías por valor de 2.7 millones de quetzales, en tanto que antes de 1939 las importaciones no llegaban a 100 mil quetzales. Los productos de que nos abastece el Canadá son variados, pero cabe destacar por orden de importancia los siguientes:

llantas y neumáticos, papel, malta, whisky, sebo de res, asbesto, máquinas registradoras, cueros curtidos y cañería.

De los países centroamericanos como centros de abastecimiento de Guatemala, únicamente son de importancia los de El Salvador y Honduras; no debido al valor de las importaciones, sino al carácter de las mismas; ya que lo principal por el momento es el ganado para engorde, que tiene carácter de importación de primera necesidad para el consumidor guatemalteco. La importación de algodón desmotado que hasta el año 1950 era indispensable para la industria textil de Guatemala; y el cual provenía de El Salvador, ha dejado de serlo mediante la medida que dictó el gobierno prohibiendo la importación de dicho producto (para proteger la industria agrícola algodonera, de reciente nacimiento en Guatemala) (1). Nicaragua y Costa Rica ordinariamente carecen de importancia como abastecedores del mercado guatemalteco; pero en algunas circunstancias, como escasez por calamidades sufridas por la agricultura, nos han provisto, juntamente con El Salvador y Honduras, de artículos de primera necesidad.

Es explicable que nuestras compras en países centroamericanos sean reducidas, por el hecho de la similitud de climas, alturas y recursos naturales con que cuenta el istmo.

De los países europeos, los principales dentro del marco de nuestras importaciones, a los cuales compramos cantidades mayores de medio millón de quetzales en 1951, fueron, en orden de importancia, Alemania, Inglaterra, Bélgica, Italia, Holanda, Checoslovaquia, Suiza, Francia y Escocia. Compras entre 100 000 y 500 000 hicimos a Suecia, España y Dinamarca. Aquellos son, en efecto, los países industriales más adelantados de Europa y a quienes seguramente seguiremos comprando en cantidades cada vez mayores.

Los principales artículos que compramos en Europa son los siguientes: - maquinaria de Inglaterra y Alemania; motocicletas y bicicletas de Inglaterra, Alemania, Checoslovaquia y Francia; abonos de Bélgica y Holanda; aceite de olivas de España e Italia; champagne y cognac de Francia; vinos de España; whisky de Escocia; leche preparada de Holanda y Dinamarca; radios de Holanda; relojes de Suiza. sacos para empaque de Checoslovaquia; perfumería de Francia y España; tejidos de lana de Inglaterra e Italia; vidrio, hierro y acero de Bélgica e Inglaterra.

De los países asiáticos, la India es importante abastecedor de Guatemala en cuanto se refiere a sacos de henequén, caucho en bruto, té, pimienta y canela. Del Japón se importan utensilios de comedor y cocina, máquinas de bordar, juguetes y adornos de navidad; y de Turquía sus famosos tabacos.

Para terminar, a manera de resumen, hemos incluido un cuadro en el que aparecen, por orden de importancia los principales países a quienes Guatemala hizo compras durante los años 1949 a 1952.

(1) Las importaciones provenientes de El Salvador sobrepasaron el millón y medio los años 1948, 1949 y 1950; pero en 1951 bajaron a 152 000 quetzales al dejarse de importar algodón.

PRINCIPALES CENTROS DE ABASTECIMIENTO DE NUESTRAS IMPORTACIONES
DURANTE LOS AÑOS 1949 a 1952

(Países cuyas ventas pasan de Q.500 000) (Valor CIF en números redondos)

Año 1949		Año 1950	
1 Estados Unidos.	Q 49 964 000	1 Estados Unidos.	Q. 48 760 000
2 México.....	" 3 325 000	2 México.....	" 4 574 000
3 Curazao.....	" 1 661 000	3 Canadá.....	" 2 281 000
4 El Salvador....	" 1 641 000	4 Alemania.....	" 2 031 000
5 Canadá.....	" 1 519 000	5 Inglaterra.....	" 1 740 000
6 Aruba.....	" 1 315 000	6 El Salvador....	" 1 558 000
7 Inglaterra.....	" 1 213 000	7 Aruba.....	" 1 549 000
8 Bélgica.....	" 1 024 000	8 Bélgica.....	" 1 332 000
9 Suiza.....	" 826 000	9 Curazao.....	" 1 233 000
10 Alemania.....	" 679 000	10 Suiza.....	" 636 000
11 Italia.....	" 632 000	11 India.....	" 614 000
12 Checoslovaquia	" 524 000	12 Italia.....	" 587 000
Otros países...	" 3 661 000	13 Checoslovaquia	" 582 000
Total:.....	<u>Q 67 984 000</u>	14 Francia.....	" 565 000
		15 Escocia.....	" 519 000
		Otros países...	" 2 660 000
		Total:.....	<u>Q 71 221 000</u>

Año 1951		Año 1952	
1 Estados Unidos.	Q 54 300 000	1 Estados Unidos.	Q 47 648 000
2 México.....	" 3 928 000	2 Alemania.....	" 3 923 000
3 Alemania.....	" 3 825 000	3 Inglaterra.....	" 3 583 000
4 Canadá.....	" 2 711 000	4 México.....	" 3 579 000
5 Inglaterra.....	" 2 667 000	5 Canadá.....	" 2 239 000
6 Bélgica.....	" 2 047 000	6 Curazao.....	" 2 096 000
7 Aruba.....	" 1 652 000	7 Aruba.....	" 2 025 000
8 Curazao.....	" 1 410 000	8 Bélgica.....	" 1 783 000
9 Italia.....	" 945 000	9 Cuba.....	" 1 111 000
10 Holanda.....	" 850 000	10 Italia.....	" 828 000
11 Checoslovaquia	" 809 000	11 Suiza.....	" 747 000
12 Suiza.....	" 718 000	12 Holanda.....	" 664 000
13 Francia.....	" 614 000	13 Francia.....	" 638 000
14 Escocia.....	" 533 000	14 Costa Rica.....	" 569 000
Otros países...	" 3 837 000	15 Escocia.....	" 557 000
Total:.....	<u>Q 80 846 000</u>	16 Venezuela.....	" 532 000
		Otros países...	" 3 199 000
		Total:.....	<u>Q 75 721 000</u>

NOTA: El valor CIF (Cost, Insurance, Freight) de las mercancías es el valor de las mismas, una vez agregados los gastos de transporte y seguros. - Las estadísticas aduaneras de Guatemala, por países, únicamente proporcionan esta clase de valor.

2 Mercados.

Los mercados de los productos de producción nacional se han localizado principalmente en los vecinos de América, por razones de proximidad geográfica de facilidad de intercambio y por razones de especialización de la producción. Los mercados europeos también han estado accesibles a los productos nacionales, pero en forma más restringida debido a la elevación de las tarifas de transporte marítimo por una parte, y a la escasez de dólares en aquellos por la otra.

Sin embargo, las exportaciones a países europeos formaba, antes de la segunda guerra mundial, alrededor del 30 % del total. Dicha proporción, lógicamente, se redujo al estallar el conflicto mundial hasta casi desaparecer. Al normalizarse las circunstancias, la demanda de productos guatemaltecos por parte de los europeos volvió a tener importancia; y ya en 1950, el valor de lo exportado a Europa (5.6 millones de quetzales) fué superior en casi $\frac{1}{2}$ a la exportación de 1937. La importancia de la misma dentro de la exportación general, no obstante, ha quedado rezagada en el 8.3 y 8.5 % para 1950 y 1951. Las exportaciones de café a Europa se han resentido debido a dos causas igualmente importantes: la. la baja del poder adquisitivo de las monedas europeas, ocurrida con motivo de la inflación del período bélico; y 2a. el alza sustancial en los precios internacionales del café. Por ello, aunque el valor de la exportación a ese continente ya está a nivel normal, el volumen de la misma es mucho menor en la mayor parte de los países. Hemos perdido prácticamente, los mercados de Alemania, Austria, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Inglaterra, Noruega, Polonia, Suecia, Yugoslavia y España; algunos de ellos por factores netamente políticos, pero la mayor parte por las causas apuntadas.

Nuestro comercio ha mejorado notablemente, tanto en valor como en volumen con los siguientes países europeos: Bélgica, Países Bajos, Italia y Suiza. Ellos son actualmente nuestros mejores clientes en Europa y con quienes debe el país mantener una política comercial favorable en cuanto a importaciones con objeto de mantener el nivel alcanzado en las exportaciones.

En términos generales los mercados europeos han sido desfavorables para el país. Las exportaciones de Guatemala nunca han sido suficientes para pagar las importaciones que hace de productos fabricados en aquellos. Los déficit comerciales ascendieron a 4 millones de quetzales en 1949, a 3.5 millones en 1950 y a 7.4 millones en 1951. No se podría, sin embargo, aconsejar una política restrictiva de las importaciones. En efecto, sería muy difícil inducir al consumidor guatemalteco a prescindir de artículos tales como los casimires ingleses, los whiskys escoceses, los vinos franceses, los aceites comestibles españoles, los instrumentos y máquinas alemanas, etc.. Lo seguiría comprando aún a precios más elevados. Las restricciones cuantitativas y la elevación de tarifas arancelarias serían remedios poco prácticos y de escasa eficacia. Lo más aconsejable sería fomentar la exportación por los medios que más adelante aconsejaremos. Es obvio que una situación semejante no debe dejarse de atender dentro de los planes económicos de cualquier país.

Las exportaciones de Guatemala a países centroamericanos tienen alguna significación con El Salvador y Honduras, pero con Nicaragua y Costa Rica prácticamente no existe comercio. La similitud de características y recursos

y la poca especialización en la producción industrial, además de la falta de una flota mercante centroamericana, hacen que nuestro comercio se circunscriba a los países colindantes. La importación, sin embargo, ha sido siempre mayor, acusando por lo tanto saldos desfavorables en la balanza comercial, debido principalmente a la importación de algodón salvadoreño y ganado de Honduras y Nicaragua. La prohibición a importar algodón, emitida en el presente año, ha reducido considerablemente el total de importaciones de países centroamericanos, hasta el punto de que el saldo desfavorable en 1951 fué únicamente de medio millón de quetzales. Las principales exportaciones, consistentes en maderas finas, frutas frescas y ponchos de lana se mantienen firmes. El comercio realizado con El Salvador al amparo del tratado de librecambio en vigencia en el año que corre dió saldo favorable en el semestre para el cual ya se cuenta con estadísticas. Tratándose de Centroamérica, nuestra política comercial debe poner todo énfasis a nuestras relaciones con nuestro vecino más próximo, El Salvador, tanto desde el punto de vista de un mercado con suficiente capacidad de consumo, como considerado como centro de abastecimiento. Con Nicaragua y Costa Rica y aún con Honduras, nuestro comercio si ha llegado a tener importancia algunos años ha sido debido a importaciones esporádicas hechas en épocas críticas o de calamidades nacionales, pero no pueden tomarse como una regla general.

El sostén de la economía internacional guatemalteca lo constituye el comercio con el resto de América, especialmente con los Estados Unidos, Cuba, Jamaica y Panamá, con quienes mantiene saldos comerciales favorables. Con el resto de los países americanos las exportaciones no son suficientes para compensar las importaciones.

Las exportaciones de Guatemala, por continentes, pueden apreciarse en los cuadros anteriores del presente capítulo.

El excelente mercado para el café guatemalteco que son los Estados Unidos es la principal fuente de ingresos de un país: pues además de permitir las compras de productos norteamericanos, permite el pago a los países europeos y demás de América, de los saldos desfavorables.

Asia, Africa y Oceanía son buenos mercados para los productos guatemaltecos. Casi no compran nada y las pocas importaciones que hacemos de dichos continentes han de ser pagadas en dólares.

Los mercados del café guatemalteco antes y después de la guerra mundial, por orden de importancia, se pueden observar a continuación.

VOLUMEN DE LA EXPORTACION DE CAFE DE GUATEMALA
(Miles de quintales)

Año 1937	Año 1951
1. Estados Unidos... 512.7	1. Estados Unidos... 1 005.9
2. Alemania..... 240.8	2. Bélgica..... 22.8
3. Holanda..... 66.8	3. Canadá..... 15.1
4. Suecia..... 66.2	4. Holanda..... 10.6
5. Checoeslovaquia.. 27.5	5. Italia..... 7.5
6. Canadá..... 22.3	6. Suiza..... 6.6
7. Francia..... 21.6	7. Suecia..... 5.8
8. Italia..... 18.5	8. Alemania..... 3.2
9. Polonia..... 7.9	9. Líbano..... 1.5
10. Noruega..... 7.6	10. Checoeslovaquia.. 1.0
11. Dinamarca..... 7.4	11. Japón..... 0.5
12. Finlandia..... 6.9	12. Francia..... 0.4
13. Bélgica..... 4.1	13. Inglaterra..... 0.2
14. Japón..... 2.8	14. Chile..... 0.1
15. Inglaterra..... 2.7	Otros países..... 1.2
16. Suiza..... 2.0	Total:..... <u>1 081.2</u>
17. Chile..... 1.3	
18. Austria..... 1.0	
19. Yugoslavia..... 0.5	
20. Argentina..... 0.1	
Otros países..... 28.8	
Total:..... <u>1 020.7</u>	

Año 1952

1. Estados Unidos... 1 150.0
2. Holanda..... 66.8
3. Inglaterra..... 29.9
4. Bélgica..... 29.2
5. Alemania..... 13.7
6. Canadá..... 12.2
7. Italia..... 11.5
8. Suecia..... 7.3
9. Suiza..... 3.6
10. Panamá..... 1.0
11. Francia..... 0.5
Total:..... <u>1 325.7</u>

La alteración de los mercados de nuestro principal producto de exportación es evidente; así como también es evidente que hay muchas probabilidades de volver a conquista los mercados que se perdieron en Europa. Ello significa un buen porvenir para las exportaciones, si las condiciones políticas del mundo no varían. Las cifras de los años 1937 y 1951 nos están indicando la profunda influencia que tienen los sucesos internacionales en la vida econó-

mica interna de Guatemala. La mayor concentración de los mercados de café nos coloca más a merced de los sucesos de un solo país. No hay el aliciente de una compensación en otros mercados. Estados Unidos en 1937 consumía el 50 % del café guatemalteco; en cambio en 1951 consumió el 93 %. Todos los mercados europeos, con excepción de Bélgica y Suiza importaron en 1951 mucho menos que antes de la guerra, constituyendo por ese mismo hecho los posibles consumidores futuros del grano. En efecto, ya las cifras de 1952 revelan que la recuperación de los mercados europeos será más rápida que lo que nos imaginá-

bamos. El volumen de la exportación de café ha estado más o menos estable durante el período estudiado en este trabajo; a excepción de la del año 1952. Las pocas variaciones al alza o a la baja pueden atribuirse a las fluctuaciones ordinarias a que están sujetas las cosechas agrícolas debidas a factores meteorológicos. El siguiente cuadro sirve de base a la anterior afirmación.

EXPORTACION DE CAFE DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS 1937 a 1952

Año	Miles de quintales	Miles de quetzales	Precio medio de un quintal (quetzales)
Freguerra			
1937	1 020.7	10 502.5	10.29
1938	1 055.5	10 016.3	9.49
1939	950.8	9 521.7	10.01
Guerra			
1940	902.9	4 036.0	4.50
1941	908.0	6 557.4	7.22
1942	1 080.6	13 636.7	12.62
1943	1 029.9	13 731.9	13.33
1944	1 049.6	15 452.2	14.72
1945	1 166.6	17 716.4	15.19
Postguerra			
1946	1 081.5	20 383.3	18.85
1947	1 201.7	31 857.3	26.51
1949	1 191.7	37 367.8	31.36
1950	983.0	41 728.0	42.45
1951	1 081.2	58 108.2	53.74
1952	1 325.7	71 563.0	53.98

Lo anterior indica un estancamiento de la producción de café en Guatemala. En años anteriores la inestabilidad de los precios y su bajo nivel eran un factor negativo para el incremento de la producción. Desgraciadamente no se cuenta con estadísticas acerca de las siembras anuales de almácigos o de plantillas en su caso, para poder determinar cuál ha sido la reacción de los caficultores en vista del alza consistente de los precios del café ocurrida a partir de 1945, en el cual comenzó a alcanzar precios no logrados antes, y en vista de la seguridad de los mercados obtenida en virtud del convenio inter-

americano del café. Sin embargo, en vista de la alza efectiva del volumen de la exportación en 1952 es de suponer que el cultivo del grano se está extendiendo (no nos atreveríamos a decir que "intensificando").

Los mercados de los principales productos de exportación de Guatemala en los últimos cuatro años se pueden apreciar en los siguientes cuadros, que se explican por sí solos.

MERCADOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION DE GUATEMALA
DURANTE LOS AÑOS 1949 a 1952
(Valor FOB de la exportación, en miles de quetzales).

P a í s	1949	1950	1951	1952
C A F E (total)	37 367.8	41 728.0	58 108.2	71 563.0
Estados Unidos.....	34 330.6	37 514.9	54 025.2	62 389.9
Bélgica.....	792.4	911.2	1 233.7	1 636.6
Canadá.....	1 007.7	597.5	807.8	659.7
Holanda.....	274.7	1 148.2	569.1	3 259.7
Italia.....	553.8	1 107.0	407.8	667.4
Suiza.....	346.8	258.4	352.3	199.3
Suecia.....	0.1	0.1	314.7	410.9
Alemania.....	21.4	78.0	178.0	786.1
Líbano.....	-	-	80.5	-
Checoslovaquia.....	-	17.7	68.3	-
Japón.....	-	-	29.0	-
Francia.....	-	0.1	22.1	29.1
Inglaterra.....	0.1	18.6	13.1	1 477.6
Chile.....	-	-	5.9	-
Noruega.....	0.2	0.5	0.7	-
Panamá.....	-	45.8	-	47.3
Cuba.....	30.6	-	-	-
Dinamarca.....	4.5	16.9	-	0.3
Sud-Africa.....	4.9	13.1	-	-
B A N A N O (total)	7 585.1	7 687.6	6 010.3	4 695.0
Estados Unidos.....	7 320.6	3 078.4	3 527.8	1 971.5
Holanda.....	-	867.5	1 348.2	1 519.7
Canadá.....	249.6	-	764.2	16.5
Alemania.....	-	-	365.5	1 106.7
El Salvador.....	-	0.7	4.6	66.5
Panamá.....	14.9	-	-	14.1
C H I C L E (total)	1 367.1	1 306.6	2 038.5	1 710.6
Estados Unidos.....	1 367.1	1 306.6	2 038.5	1 710.6

(Continuación del cuadro anterior)

P a í s	1949	1950	1951	1952
ACEITES ESENCIALES (total)	1 083.6	1 500.9	2 245.2	1 222.1
Estados Unidos.....	947.8	1 089.7	1 481.4	996.0
Francia.....	41.6	281.1	449.5	15.6
Bélgica.....	56.1	67.1	225.4	182.9
Alemania.....	27.4	35.8	28.9	-
Suiza.....	5.2	12.4	27.0	9.6
Italia.....	5.0	12.7	18.2	15.4
Holanda.....	-	1.4	12.4	-
México.....	-	0.0	1.9	-
El Salvador.....	-	0.1	0.5	2.6
Costa Rica.....	0.5	0.6	-	-
M A D E R A S (total)	160.6	184.8	592.3	839.2
El Salvador.....	3.5	7.8	72.9	12.4
Estados Unidos.....	75.7	128.1	308.1	299.9
Canadá.....	7.5	11.1	11.3	1.2
México.....	3.9	-	-	-
Honduras.....	2.5	-	0.4	-
Panamá.....	-	0.7	-	-
Cuba.....	34.9	35.7	138.8	41.9
Francia.....	-	-	6.1	2.5
Holanda.....	14.8	1.4	6.6	7.2
Puerto Rico.....	-	-	3.9	-
Jamaica.....	4.4	-	44.2	474.1
Venezuela.....	13.4	-	-	-
MIEL DE ABEJAS (Total)	267.1	239.7	193.1	279.4
Estados Unidos.....	44.4	34.4	80.1	114.1
Bélgica.....	181.8	102.7	50.3	29.9
Alemania.....	-	29.8	41.1	110.6
Holanda.....	12.9	35.1	18.4	21.8
Italia.....	14.5	23.6	3.2	3.0
Austria.....	4.1	-	-	-
Dinamarca.....	2.0	-	-	-
Suiza.....	7.4	14.1	-	-
CUEROS DE RES (total)	242.7	203.5	329.0	122.0
Austria.....	-	8.5	-	-
Alemania.....	131.3	82.3	132.4	-
Holanda.....	66.9	49.2	71.0	58.1
Bélgica.....	-	-	7.5	-
El Salvador.....	-	2.1	1.8	37.4
Estados Unidos.....	34.7	11.6	42.8	1.1
Grecia.....	-	36.8	21.5	25.4

R E S U M E N

PRINCIPALES MERCADOS CONSUMIDORES DE PRODUCTOS GUATEMALTECOS DURANTE
LOS AÑOS 1949 a 1952

(Países cuyas compras pasan de Q. 100 000 (Valor en números redondos))

Año 1949		Año 1950	
1	Estados Unidos..... Q. 47 790 000	1	Estados Unidos.... Q 60 249 000
2	Canadá..... " 1 382 000	2	Holanda..... " 2 189 000
3	Bélgica..... " 1 034 000	3	Italia..... " 1 292 000
4	Italia..... " 596 000	4	Canadá..... " 1 212 000
5	Holanda..... " 369 000	5	Bélgica..... " 1 201 000
6	Suiza..... " 360 000	6	Suiza..... " 286 000
7	Cuba..... " 117 000	7	Francia..... " 282 000
8	El Salvador..... " 112 000	8	Alemania..... " 245 000
	Otros Países..... " 467 000	9	El Salvador..... " 139 000
Total:.....	<u>Q 52 227 000</u>	10	Panamá..... " 116 000
			Otros países..... " 394 000
		Total:.....	<u>Q 67 605 000</u>

Año 1951		Año 1952	
1	Estados Unidos..... Q. 66 687 000	1	Estados Unidos.... Q.72 855 000
2	Holanda..... " 2 332 000	2	Holanda..... " 4 867 000
3	Canadá..... " 1 864 000	3	Alemania..... " 2 013 000
4	Bélgica..... " 1 558 000	4	Bélgica..... " 1 850 000
5	Alemania..... " 765 000	5	Inglaterra..... " 1 478 000
6	Italia..... " 505 000	6	El Salvador..... " 922 000
7	Francia..... " 480 000	7	Canadá..... " 791 000
8	Suiza..... " 380 000	8	Italia..... " 705 000
9	El Salvador..... " 328 000	9	Jamaica..... " 474 000
10	Suecia..... " 322 000	10	Suecia..... " 425 000
11	Cuba..... " 259 000	11	Honduras..... " 276 000
	Otros países..... " 605 000	12	Cuba..... " 233 000
Total:.....	<u>Q 76 085 000</u>	13	Suiza..... " 209 000
		14	Panamá..... " 133 000
			Otros Países..... " 232 000
		Total:.....	<u>Q 87 463 000</u>

CAPITULO IV. POLITICA DE COMERCIO INTERNACIONAL DE GUATEMALA

1. Significado de una política de comercio internacional.

El comercio exterior constituye una de las actividades económicas más susceptibles a un control o dirección por parte de los gobiernos. Y, en efecto, desde los tiempos más antiguos el tráfico de mercancías fuera de los grupos considerados como congéneres, ha estado sometido a control en alguna forma. Hasta el hecho, nunca conocido, de que no hubiera disposición alguna que regulara esta clase de actividades, podría considerarse como una política observada; ya que existiría en dicho caso la intención de practicar el libre comercio sin limitaciones ni cortapisas.

Pero, si bien en todos los casos hay disposiciones claras y terminantes que someten el comercio exterior a una serie de leyes, reglamentos y disposiciones legales -debido a la existencia misma de fronteras territoriales- no siempre los gobiernos se han fijado objetivos concretos que cumplir. Hasta tanto esos objetivos no sean claros y definidos, y hasta tanto esos objetivos no sean perseguidos por los medios necesarios, no cabría hablar de "política comercial".

De manera que cuando en el presente trabajo citemos la expresión "política de comercio internacional" deberá entenderse como tal la coordinación racional de todos los medios de que un Estado dispone, dirigidos a llenar los objetivos definidos que se proponga en sus relaciones comerciales con los demás Estados del mundo.

Bajo este punto de vista se nota en muchos países la ausencia de una política definida de comercio exterior; mas bien se podría afirmar que no existe política en absoluto, y que las disposiciones que se emiten son producto de la costumbre, de la tradición o de intereses de grupos específicos.

La política de comercio internacional forma parte de la política económica general del país, y está o debe estar sujeta a ella. En efecto, el éxito de una política económica general depende en gran parte de la política de comercio exterior que se observe. La reducción o elevación de tarifas son instrumentos eficaces para evitar o reducir alzas de precios o para combatir la desocupación, o para atenuar los efectos de la inflación y de la deflación en cada caso. La compra excesiva de productos extranjeros, a través de sus efectos sobre la balanza de pagos, puede poner en peligro la estabilidad de la moneda nacional y aún ser causa determinante de una devaluación, con todas sus repercusiones en la economía interna. El exceso de divisas provenientes de mayores ventas al exterior o a mayores precios -mejoramiento de los términos de intercambio- es capaz de iniciar un período inflacionario o de agravarlo en caso ya se haya iniciado. Y por último, para no hacer mención más que de los efectos de mayor importancia, la política arancelaria tiene profunda repercusión en la producción industrial, minera y agrícola de un país, porque a través de ella se crea, modifica o desaparece la competencia de los productores y los compradores (es decir, modifica la oferta y la demanda).

En otras palabras, siempre que un país se proponga determinada política económica general no puede prescindir de fijarse también una política de comer

cio exterior que corresponda a tales fines. De no hacerse así, la política general lleva grave riesgo de fracasar. Aunque puede haber una política de comercio exterior aislada.

La sola existencia de una política de comercio exterior indica que se persiguen determinados fines en cuanto a la política interna, aún cuando ésta no esté bien definida.

Las dos conductas tradicionales de intercambio comercial, diametralmente opuestas, el proteccionismo y el librecambio, merecen consideración especial, pues han sido causa de inveterada controversia económica que aún a la fecha no se encuentra resuelta. Es imposible encontrar en un Estado moderno, una de las dos formas exclusivamente. Todos los países han hecho una combinación más o menos feliz de protección en ciertos aspectos y de librecambio en otros. Y es que ambos tienen sus ventajas en el terreno de la práctica y principalmente si se toman en cuenta las circunstancias que rodean la vivencia de los estados en el complejo mundo actual. En teoría económica, sin embargo, los argumentos en favor del librecambio son más sólidos si se considera como una de las metas de la economía el aumento de la renta mundial, y aún la renta nacional en todos los estados participantes. Dejando para más tarde la consideración de las ventajas del proteccionismo y del librecambio (con el objeto de poder esbozar una política a seguir); y teniendo en cuenta que todas las políticas comerciales del momento son proteccionistas en mayor o menor grado, veamos los objetivos principales de una política de tal naturaleza. Ello nos servirá de valioso auxiliar para examinar la política de comercio exterior de nuestro país. Dichos objetivos, sin pretender ser exhaustivo, podrían resumirse en la forma siguiente:

1. Obtención de artículos indispensables a la economía
2. Protección a la agricultura y la ganadería
3. Protección a la minería
4. Protección a la industria
5. Incremento y diversificación de la exportación
6. Evitar el agotamiento de los recursos naturales
7. Formación o anulación de monopolios y cuasimonopolios
8. Control de la ocupación interna
9. Mantenimiento del valor externo de la moneda
10. Complementar la política anticíclica del Estado
11. Autarquía económica

Los medios de que el Estado puede valerse para la consecución de los fines que se haya propuesto, son los siguientes:

1. Impuestos arancelarios
2. Contingentación
3. Subsidios y primas
4. Tratados y convenios comerciales
5. Prohibiciones absolutas
6. Procedimientos administrativos
7. Control de divisas (más comunmente llamado "control de cambios")
8. Otros impuestos (aparte de los arancelarios)

Por supuesto, un país puede considerar deseable uno o más de los objetivos señalados y tratar de alcanzarlos por varios o todos los medios descritos. Además, no todos los fines y medios se excluyen mutuamente, sino más bien se complementan y hasta hay algunos que no se pueden separar en la aplicación de determinada política de comercio exterior.

2. ¿Existe política de comercio exterior en Guatemala?

Guatemala no es un país librecambista desde luego que tiene establecidos impuestos a la importación y a la exportación de productos. Si no es librecambista se podría afirmar que ha seguido una política determinada en materia de comercio exterior, desde el punto de vista del proteccionismo?

El solo hecho de que existan impuestos a la importación y a la exportación no significa que se practique política proteccionista; antes de afirmar tal cosa es necesario analizar la estructura del sistema impositivo para encontrar el fundamento de la imposición, los objetivos que se persiguen y la forma como funciona.

En el caso de Guatemala, la falta de fundamento económico de la mayor parte de los impuestos a la importación, la ausencia de una definición de objetivos, la falta de coordinación de los medios, la falta de estudio de determinados problemas de comercio exterior, y en general, la desarticulación de los organismos encargados de la dirección de la economía nacional y los organismos que controlan (aunque no con esa intención) el comercio exterior del país, son base suficiente para afirmar que, lamentablemente, no existe una política de comercio exterior en el sentido económico de la expresión.

El fin fiscal, antes que los objetivos económicos mencionados en el subtítulo anterior, ha sido el que ha guiado a los organismos que elaboraron el arancel de aduanas en vigor; salvo en pocas ocasiones, esa finalidad de carácter eminentemente fiscal es la que se ha perseguido en las modificaciones posteriores.

Como sucede en la mayor parte de los países de América latina, el Gobierno de Guatemala obtiene de los derechos arancelarios, una parte importante de sus ingresos fiscales. Se podría afirmar que la estructura misma del sistema tributario de Guatemala, ha sido el mayor obstáculo que ha impedido que pueda llevarse a cabo una política de comercio exterior previamente planeada. La alta dependencia del presupuesto nacional de una serie de impuestos indirectos -entre los cuales se destacan los impuestos arancelarios- ha tenido como consecuencia que las autoridades hacendarias se muestren renuentes a introducir cambios en estos últimos, principalmente en cuanto a una baja se refiere. Se ha hecho caso omiso de los fines económicos para dar paso a los fines de carácter hacendario. Es de comprender, entonces, que el Estado esté más dispuesto a mantener los impuestos al mismo nivel o aumentarlos, que a seguir determinada política comercial que forzosamente contemplaría la disminución de muchos impuestos aduanales.

En el cuadro siguiente puede apreciarse la importancia que tienen los impuestos a la importación, exportación y derechos consulares dentro de los ingresos totales del Estado:

INGRESOS DEL ESTADO DURANTE LOS AÑOS 1945, 1948 y 1951
(En millones de quetzales)

	1945		1948		1951	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Total:	20.7	100	43.6	100	49.3	100
Derechos de importación	4.1	20	9.7	22	12.8	26
Derechos de exportación	2.9	14	2.2	5	6.7	14
Derechos consulares ...	0.8	4	2.1	5	2.9	6
Subtotal:	7.8	38	14.0	32	22.4	46
Impuesto sobre alcoho-- les y tabacos	5.1	24	8.6	20	9.9	20
Otros impuestos	4.8	23	9.8	22	11.4	23
Servicios públicos	1.0	5	1.5	3	1.6	3
Rentas patrimoniales ..	0.6	3	5.5	13	0.4	1
Ingresos varios	1.4	7	4.2	10	3.6	7

He aquí el defecto capital de nuestro sistema tributario; defecto cuyas repercusiones nunca han sido apreciadas en toda su trascendencia. A través de la economía externa de Guatemala, los efectos del mal sistema impositivo se filtran, e imperceptible pero firmemente tejen una red que abarca a la economía total del país, y la aprisiona de tal modo que ésta queda supeditada a aquella. Naturalmente, este caso no es único en América, muchos países se encuentran en las mismas circunstancias; pero hay que tomar en cuenta que dichos países no son precisamente los más adelantados sino los que podríamos llamar, parafraseando a las Naciones Unidas, "países insuficientemente desarrollados".

En cuanto a los objetivos de una política de comercio exterior mencionados en su oportunidad, diremos que se ha llevado a cabo una relativa protección a la agricultura, a la ganadería y a la industria, si bien sin ningún planeamiento racional. Por ejemplo, respecto a la agricultura es libre la importación de semillas y plantas vivas (excepto de café), abonos, insecticidas, fungicidas y toda clase de maquinaria agrícola, con el objeto de incrementar y mejorar la producción agrícola nacional. La importación de productos agrícolas se encuentra gravada, pero su exportación es libre, con excepción del café, de cuyo impuesto de exportación obtiene el erario buena parte de sus ingresos. Es explicable la alta imposición a que está sometido nuestro mayor producto de exportación, por el hecho de que la diferencia en su costo de producción y el precio de venta es relativamente alto y capaz de soportar el peso impositivo actual, y aún más. La exportación de azúcar está gravada con el objeto de evitar su salida, ya que en los últimos años se ha confrontado escasez, más que todo debida a aumento del consumo, que no a otros factores.

Además de las medidas de carácter no económico que rigen la importación y exportación de ganado, es de notar que se ha tratado de fomentar aunque en

forma débil- la crianza de ganado de raza pura, mediante la exoneración de todo impuesto a los importadores de dicho ganado. La exportación, al contrario, tiene impuestos, aunque son demasiado bajos para que surtan algún efecto (Q5.00 por cabeza). La importación de ganado ordinario es prácticamente libre pues el impuesto de Q0.25 por cabeza es bastante reducido; y se ha querido detener la exportación mediante un impuesto de Q 5.00 por cabeza; aunque prácticamente ello no es necesario porque el mercado local absorbe sobradamente toda la oferta.

En general, todo arancel que recae sobre productos extranjeros que se producen asimismo dentro del territorio nacional, vienen a ser impuestos protectores para las industrias nacionales que se dedican a la fabricación de tales productos, aún cuando no haya sido esa la intención que se tuvo al crearlos. - El efecto beneficioso o perjudicial del arancel en la economía nacional depende de las condiciones de la industria que resulta así protegida. Si se trata de industrias incipientes no cabe duda del beneficio del arancel en el sentido de disminuirles la competencia en el período inicial en que los costos son altos y la producción reducida -factores que hacen que el costo unitario sea elevado-. Sin embargo, en estos casos el arancel debe ir desapareciendo paulatinamente a medida que la industria nacional se va desarrollando y va siendo capaz de sostenerse sin protección.

Los aranceles sobre productos que son fabricados por otras industrias nacionales tienden a elevar el nivel general de precios, y por consiguiente, la ganancia del productor. Permiten la supervivencia de industrias que producen a costos más altos que los extranjeros (más el costo de transporte y seguros); ocasionando un mal empleo de los factores de la producción y una disminución de la renta nacional. Estos son los aranceles que más perjudican la economía nacional; pues al elevar el nivel general de precios, elevan asimismo el costo de producción de las industrias de exportación, con lo que la capacidad competitiva de éstas en mercados extranjeros disminuye. De esta clase son muchos de los aranceles impuestos a la importación en Guatemala. El fin fiscal es el único que se persigue con tales impuestos, que como se ve, no resisten el más elemental análisis económico.

Los aranceles sobre productos que no se fabrican ni se pueden producir en el país llenan únicamente un fin fiscal. La capacidad de estos productos para soportar el impuesto depende del grado en que se necesiten para la economía nacional, ya sean para fines esenciales o suntuarios. El arancel en este caso, únicamente se justifica como una forma de tributación indirecta de determinados grupos de consumidores, ya que el impuesto incide sobre éstos y no sobre los importadores o los abastecedores extranjeros. Por eso es que es aconsejable una graduación de los impuestos, debiendo ser más altos a medida que los artículos van siendo menos útiles para la economía nacional. De acuerdo con lo último se clasifican los artículos en indispensables, necesarios, superfluos y de lujo. Los primeros se podrían hasta exonerar de los impuestos, en tanto que los últimos se pueden y deben gravarse con el máximo de la escala.

El arancel de aduanas de Guatemala sigue, en líneas generales estos principios que llenan, tanto el fin fiscal de imponer más tributación a quienes tienen más capacidad de ingreso, como el fin económico (que en este caso es inseparable de aquel, por lo que no se puede saber cual fué la idea de los legisladores) de facilitar la importación de artículos esenciales y desanimar la im

portación de artículos supérfluos y de lujo.

No se podría afirmar que Guatemala haya seguido determinada línea en materia de proteccionismo industrial. La prohibición de la importación ha sido la principal medida para proteger ciertas industrias; medida que no es precisamente la más aconsejable y que tiene el grave inconveniente de provocar represalias en los países afectados. Se han dictado otras medidas (como en el caso de la harina de trigo, el sebo de res y sintético, y algunos artículos de algodón) que obligan a los importadores a comprar cierto porcentaje de artículos nacionales antes de poder retirar de las aduanas los productos importados; medidas antieconómicas que no son producto de una política, sino resultado de la presión ejercida por determinados industriales o sindicatos patronales. Hasta en el caso de la industria fosforera, en que se intentó por primera vez aplicar técnicamente la política proteccionista, estableciendo impuestos regresivos sobre los productos importados durante cuatro años, principiando en 1948, triunfó la influencia patronal disponiéndose en 1950 la prohibición absoluta.

Y es que el beneficio aparente se sobrepone en estos casos al beneficio mayor y no aparente de la comunidad. Aparente es el beneficio que, con la prohibición absoluta se hace a los industriales y a los obreros de las empresas protegidas, (a cambio de ello está el perjuicio que se ocasiona al consumidor con el alza de los precios). Y no es aparente, en el caso del proteccionismo técnicamente planeado, el beneficio que recibe la comunidad.

Un examen de los tratados comerciales firmados por Guatemala con otros países, principalmente con Europa, nos hace ver que el objetivo principal de los mismos es el obtener en los países signatarios igualdad de trato en las relaciones comerciales. La cláusula de la nación más favorecida es el punto medular de los tratados. En todos los tratados firmados por Guatemala, se hizo la salvedad de que no sería aplicada la cláusula de la nación más favorecida en los casos en que nuestro país firmara tratados comerciales con los países centroamericanos, o hiciera concesiones especiales para facilitar el comercio fronterizo.

Actualmente Guatemala tiene tratados comerciales vigentes con Bélgica, Checoslovaquia, Noruega, Holanda, Suecia, Francia, Dinamarca, El Canadá, Luxemburgo, Estados Unidos y El Salvador. Solamente los tratados con estos dos últimos países se diferencian sustancialmente del resto de los tratados. También han estado en vigencia tratados comerciales con Alemania e Italia pero con motivo de la segunda guerra mundial quedaron sin efecto automáticamente.

El tratado comercial entre Guatemala y los Estados Unidos de Norte América, suscrito en abril de 1936, es el más importante para Guatemala por ser con aquel país con quien Guatemala tiene mayor volumen de comercio. Con él se persiguió, en primer lugar, fijar los derechos de importación de una lista de artículos que abarca artículos alimenticios, tejidos y maquinaria; en segundo lugar, comprometer a los estados signatarios a no establecer restricciones a la importación mutua, a menos que se deba a condiciones económicas internas; y en tercer lugar a obtener igualdad de trato en todas las circunstancias.

El tratado comercial más completo, concertado por Guatemala con país alguno, es, sin lugar a dudas, el firmado con la vecina república de El Salvador el 14 de diciembre de 1951. Es un tratado de libre comercio, de libre tránsito.

to internacional, de fomento de las comunicaciones, de seguridad de las inversiones, de supresión de la competencia desleal. El libre comercio se refiere a productos manufacturados en los respectivos países únicamente; y a una lista determinada de artículos; la cual se tratará de seguir ampliando. Se crea una "Comisión Mixta de Comercio", encargada de estudiar los problemas que se suscitan en la aplicación del tratado, de recomendar modificaciones a la lista mínima; y aún de hacer estudios tendientes a la unificación aduanera de los dos países.

Con base en lo expuesto en los anteriores párrafos, no podemos afirmar que Guatemala haya seguido determinada política en materia de tratados comerciales; pues los tratados firmados con países europeos solo tienden a normalizar el comercio internacional, alterado por discriminaciones hechas con anterioridad. El tratado firmado con los Estados Unidos de Norte América no fué hecho por iniciativa de Guatemala, sino forma parte de la política comercial de aquel país, que casi simultáneamente propuso la firma de tratados similares a muchos países del mundo.

Como se afirmó antes, la prohibición absoluta de la importación o de la exportación han sido las principales armas de política económica usadas por el Gobierno. Para defendernos de agudas escaseces de artículos alimenticios se prohibió su exportación durante los años de la última guerra; para evitar que aumentara la competencia extranjera se prohibió la exportación de semilla y raíces de citronela y té de limón; para asegurar a los productores nacionales la venta de sus artículos se prohibió la importación de calzado, medias y calcetines, fósforos y cerillos, artículos impresos y litografiados, algodón en rama y algunos productos más.

La elevación drástica de los impuestos de importación ha sido usada por Guatemala para disminuir las importaciones provenientes de aquellos países con los cuales ha tenido balanza comercial desfavorable en más de un 75 %, exceptuando los países de Centroamérica y aquellos cuyas ventas han sido menores de \$ 31 000, así como cuando se trata de artículos indispensables a la economía nacional. La elevación fué en un 100 % de los derechos. Muchos de los países afectados inmediatamente gestionaron su exclusión de las listas respectivas y el Gobierno accedió. Es ésta una medida que perjudica al consumidor nacional; pues no permite la compra de los artículos al mejor productor; y eleva su precio interno. Al mismo tiempo no es una forma de atraer los mercados extranjeros. Es una medida negativa para la economía nacional e internacional. El comercio triangular, forma de subsistencia de muchos países europeos, no podría existir si todos los gobiernos tomaran esa clase de medidas. Toda política de comercio internacional debería tender a aumentar las ventas, antes que a obstaculizar las compras.

Recientes disposiciones del Congreso de la República, aprobadas en noviembre 1952 y febrero 1953, elevan nuevamente los impuestos de importación y exportación, esta vez en un 6 % del monto total de los impuestos anteriores, por una parte; y por otra aumentan el aforo de partidas arancelarias, consideradas impropriadamente "suntuarias". Los mismos textos de los decretos indican que el fin que se persigue es el de recaudar fondos para que el ejecutivo pueda llevar a cabo la construcción de obras públicas de gran importancia (construcción de muelles e instalaciones portuarias en Santo Tomás y planta hidroeléctrica en Jurún).

Se deja a un lado el efecto económico de tales disposiciones; no se considera el pernicioso resultado de una elevación de precios, ni el consiguiente eslabón de la elevación de los salarios, la elevación de los costos ni la baja de nuestro poder competitivo en los mercados extranjeros; en una palabra, se ignora o se pretende ignorar todo efecto económico. Ni siquiera se considera que el volumen de la importación puede disminuir en forma más que proporcional al aumento del impuesto; y que, como consecuencia, los ingresos fiscales pueden disminuir en vez de aumentar. Y aún cuando la importación ni la exportación disminuyeran, ¿quién garantiza que una vez que los impuestos hayan llenado su cometido, no continuarán en vigor inveteradamente? Ninguno de los dos decretos del Congreso que se refieren a estos nuevos impuestos indican el tiempo que los mismos estarán vigentes; por lo que es de suponer, como lo confirman experiencias anteriores, que se seguirán cobrando. Si este es el caso, la posible baja de fletes de Puerto Barrios a Guatemala estará en parte neutralizada por la elevación de los impuestos y entonces, nada se habrá conseguido o se habrá conseguido muy poco en el objetivo de intensificar y facilitar el comercio internacional de Guatemala. Si por un lado se está facilitando la entrada y salida de productos porqué se va a dificultar manteniendo impuestos arancelarios más altos? Es lógico pensar que la "contribución portuaria" del 6 % y el sobreimpuesto a artículos "suntuarios" deben desaparecer al terminarse las obras que se proyecta construir con tales fondos.

Por otra parte, los nuevos impuestos vienen a proteger aún más a las industrias nacionales y probablemente a fomentar la creación de nuevas industrias que antes no existían pero que ahora ya son costeables. Esto no es de ninguna manera un beneficio. El proteccionismo permite la supervivencia de industrias que producen a costos más altos que otros países; debiendo en cambio dedicarse a producir otros artículos para los cuales son más eficaces, y con los cuales cambiar aquellos que no se pueden producir a costos económicos. En otras palabras, se hace un uso ineficiente de los recursos productivos, con lo cual la renta nacional disminuye.

Las medidas a que me he venido refiriendo confirman mi tesis de que Guatemala no tiene ninguna política comercial y nos afirman en la idea de que los aranceles de aduanas no persiguen más que el fin de allegar fondos al erario nacional.

CAPITULO V. HACIA UNA POLITICA CONSISTENTE DE COMERCIO INTERNACIONAL

1. Análisis del librecambio y del proteccionismo.

Antes de atrevernos a decidir sobre las líneas que a nuestro juicio deberían seguirse en una política de comercio internacional para Guatemala, examinemos los argumentos que se sostienen en torno a la fundamental cuestión del proteccionismo y del librecambio; cuestión que en realidad está ya decidida para los economistas.

A) Ventajas del librecambio.

El comercio libre entre todos los países del mundo tendría los mismos efectos que los que tiene el comercio libre entre los habitantes de un mismo país. Nadie pone en duda las ventajas de la especialización del trabajo, sobre la base del intercambio de los productos. Cada individuo se dedica a hacer aquello para lo cual tiene más aptitudes o para lo cual cuenta con los elementos de producción indispensables. La especialización del trabajo conduce a una mayor eficiencia de la producción, a una mayor oportunidad de invención y a una mejor organización de la producción.

La distribución desigual de los recursos naturales del mundo es la primera razón de la especialización de la producción. Mediante el intercambio internacional ha sido posible que los habitantes de un país puedan consumir productos que de otro modo no hubiera sido posible obtener. Este solo hecho ha elevado el nivel de vida de los habitantes del globo. Por otra parte, aunque varios países posean determinados recursos de la misma naturaleza, las prácticas de producción son generalmente diferentes y el costo de la producción por lo consiguiente. En estas circunstancias, debe producir el artículo en cuestión el país que lo pueda producir al más bajo costo. El país que esté en posibilidades de producirlo, pero a costos más altos (que el costo del país que lo tiene más bajo más los gastos de transferencia), puede dedicarse a producir otros artículos (en los cuales está en situación más ventajosa), y con el producto de éstos, comprar el artículo en cuestión. Con ello habrá logrado obtener, con el mismo esfuerzo, una cantidad mayor de productos. El ingreso nacional ha aumentado. Si todos los países obraran en la misma forma, el ingreso nacional de cada uno de ellos sería mayor y la suma total de bienes a disposición de cada individuo se traduciría en una elevación del nivel general de vida.

La especialización de la producción ha sido impuesta por la naturaleza en un principio. Aparte de la distribución desigual de los recursos naturales hay que considerar otros factores también naturales, como la diferencia climática, la localización geográfica, la configuración topográfica. Las diferencias demográficas, las diferencias de aptitudes y de habilidad del elemento humano agudizan más las diferencias naturales. El intercambio comercial surge así en una forma natural, ayudando a ello el mejoramiento de las vías y medios de transporte.

El costo de transporte viene a ser un factor limitativo del comercio internacional; pero es superado en gran parte, por la diferencia de costos de producción. El costo de transporte es un factor de carácter natural, ineludi-

ble. Pero los aranceles aduanales son barreras artificiales, obstáculos puestos por el hombre para evitar que las leyes económicas naturales se cumplan. Es inconcebible que los pueblos se preocupen por el mejoramiento de los medios y vías de comunicación si ellos mismos neutralizan los efectos de ese mejoramiento mediante las barreras aduanales.

B) Desventajas del librecombio.

El más serio argumento esgrimido en contra del librecombio es él de que puede conducir a una especialización perjudicial de la producción. Si un país, por sus circunstancias naturales, debido al libre juego de la economía internacional se ve obligado a producir uno solo o muy pocos artículos de demanda internacional con los cuales compra todos los artículos extranjeros que necesita (muchos de los cuales pueden ser indispensables para su economía interna), su situación se vuelve más susceptible a los cambios y alteraciones de los mercados extranjeros. El alza o baja de los precios de los artículos que vende se traduce en alteraciones de todo su sistema económico: precios, salarios, costos, ocupación y desocupación, oferta y demanda, circulación monetaria, depósitos bancarios, finanzas del estado, etc. A menos que dicho país sea el único abastecedor internacional del producto, o a menos que forme parte de un acuerdo con el resto de los abastecedores del mismo producto, el país estará sujeto a muchas contingencias. De ahí que todos los países traten de diversificar su economía internacional, en un esfuerzo por una relativa independencia económica.

El único caso en que la especialización en un artículo puede crear seguridad económica es aquel en que el artículo en cuestión es de imprescindible consumo mundial; pero en una época de grandes adelantos científicos como la actual, nadie puede estar seguro de que un producto nunca dejará de tener demanda del exterior.

Al tratar del proteccionismo y examinar lo delesnable de la mayor parte de sus argumentos, se demostrarán otras ventajas del librecombio, así como se desvanecerán otras "desventajas" que se han atribuido tradicionalmente a este último.

C) Análisis del proteccionismo:

a) Proteccionismo y fomento industrial.

Ningún argumento ha sido más sostenido en favor del establecimiento de aranceles que el de ser éstos la mejor forma de fomentar y mantener la industria nacional. En efecto, la imposición de un arancel a un artículo importado eleva el precio de éste y le hace perder su poder competitivo ante los que se producen en el país. Si el arancel es muy elevado, el artículo en cuestión deja de importarse. Las fábricas nacionales que lo producen ven aumentar su demanda, ocupan más obreros o se crean nuevas empresas.

Esto es obvio. Pero solamente es obvio para el industrial o para los nuevos industriales, e incluso es obvio para la cantidad adicional de obreros que hubo necesidad de emplear. Pero el problema cambia completamente cuando se piensa en el consumidor o cuando se piensa en la comunidad como un todo. El consumidor tendrá que pagar un precio más alto por el producto que el que paga

ba cuando no existía el arancel. Si el producto es indispensable y es consumido por la mayor parte de la población, el perjuicio ocasionado a la comunidad es muchas veces superior al beneficio obtenido por los productores y sus trabajadores.

Pero examinando más a fondo el problema se puede ver que lo único que se ha logrado al final es el beneficio de los productores ya establecidos en la industria de que se trate al asegurarles el mercado. Los nuevos industriales y los nuevos trabajadores han obtenido, naturalmente, inversión y ocupación inmediata; pero el mismo beneficio podrían haberlo obtenido también al dedicarse a otras industrias -que fueran fomentadas por el estado mediante otras formas- al invertir y ocuparse en otras industrias para las cuales el país estuviera más calificado. La única diferencia es que en este caso la inversión y la ocupación pueden irse logrando a más largo plazo y con un poco de más riesgo. El beneficio obtenido por la comunidad al no imponer el arancel bien vale la pena - el sacrificio de unos pocos.

El argumento citado ha prevalecido a pesar de no poder resistir el análisis económico. Ello se explica por el hecho de que es fácil y notorio ver los beneficios que los industriales establecidos obtendrán de la imposición de aranceles y en cambio no objetivamente notorio el perjuicio ocasionado a la economía en general. Además se dejan siempre sentir las influencias de los grupos interesados, quienes defienden sus puntos de vista con argumentos que fácilmente convencen a los no versados en la ciencia económica. Inversamente, el interés general no está representado por nadie en particular, y la argumentación abstracta del economista no logra en la mayoría de los casos vencer la concreta objetivación del razonamiento de los empresarios industriales.

Lo anterior se aduce cuando se trata de industrias ya establecidas. Si se trata de industrias nuevas, el problema cambia, hasta cierto punto. Aunque lo mejor sería que las industrias que nacieran fueran aquellas que pueden iniciarse, crecer y prosperar sin necesidad de ninguna protección -ya que ello sería prueba suficiente de su eficiencia- también es cierto que toda empresa que se inicia tiene gastos de organización e instalación que no se pueden amortizar a plazos muy largos, digamos durante toda la vida de la empresa; sino por el contrario, la mayor parte de las veces tienen que reembolsarse a corto o mediano plazo; ya sea porque fueron obtenidos por medio de un crédito bancario; o bien porque la empresa necesite esos fondos para ampliar o mejorar sus instalaciones; o, en el peor de los casos, para seguir operando.

Para este último caso se ha puesto en práctica una política consistente en imponer un arancel durante un período determinado de tiempo y en forma progresivamente descendente, de modo que el arancel desaparece en unos pocos años. Esta sería la mejor forma de practicar el proteccionismo; y serviría sólo para proteger a las industrias incipientes. Al cabo de ese período proteccionista, la nueva industria se vería librada a sus propias fuerzas. Si es una industria eficiente, se mantiene. Si no, tiene que desaparecer.

El sistema descrito tiene sus ventajas y es practicable. Pero en la realidad casi nunca ha funcionado así. Las empresas protegidas, cuando ven que se acerca el período en que terminará el proteccionismo, se apresuran a gestionar ante las autoridades competentes la prórroga de la vigencia de los aranceles presentando un cúmulo de pruebas de que aún necesitan de la protección; y

la mayor parte de las veces, logran su objetivo.

En Guatemala, el único caso en que se ha aplicado la técnica descrita es el de la industria fosforera. En efecto, en septiembre de 1948, para proteger la naciente industria fosforera, se dispuso imponer un arancel regresivo durante cuatro años a cada kilo bruto de fósforos que ingresara al país. Pero apenas habían pasado dos años de la vigencia del arancel cuando lograron que se emitiera otro decreto prohibiendo totalmente la importación. Y no se puede saber cuanto tiempo más estará en vigencia la prohibición.

La aplicación de la técnica descrita requiere un estudio cuidadoso de cada industria, a fin de proteger solamente aquellas que realmente puedan ofrecer muchas probabilidades de mantenerse después que cese la protección. Solamente en esa forma se podrán evitar aparatosos fracasos. Debe tenerse tanto mayor cuidado en la selección de industrias merecedoras de protección arancelaria, por cuanto que la falta de capacidad para mantenerse después significa una pérdida neta de capital que afecta la economía nacional retrasando el desarrollo económico.

En el caso de los fósforos por ejemplo, el Estado se ha visto entre la disyuntiva de seguir protegiendo una industria deficiente y la de inutilizar un cuantioso capital fijo. Ha optado por lo primero; ha sostenido la industria beneficiando a sus empresarios (los trabajadores a estas alturas ya hubieran encontrado colocación); pero al costo de la disminución de la calidad del producto, ya que no al de la elevación del precio.

En consecuencia, si se adopta una política de protección a las industrias "incipientes" en la forma de aranceles progresivamente decrecientes, debe hacerse con el firme propósito de no prolongar indebida o indefinidamente la vigencia de los aranceles proteccionistas y menos aún de implantar una prohibición absoluta en vista de la incapacidad de una industria para mantenerse por sí sola.

b) Proteccionismo y ocupación.

Se ha aducido que el proteccionismo proporciona una mayor ocupación de la clase trabajadora; debido al hecho de que se crean nuevas industrias que ocupan mayor mano de obra; es más, son ellos los que muchas veces solicitan el proteccionismo para las industrias en que trabajan. No es posible convencerlos de que, si bien por ese medio obtendrán ocupación inmediata, por otro lado, su salario real disminuirá porque el primer efecto del proteccionismo es la elevación de los precios. En cambio, si trabajaran en empresas que florecieran sin recurrir al proteccionismo, su salario real sería mayor.

Por otra parte, si bien la ocupación aumenta en las industrias protegidas, lo más probable es que disminuya en las industrias de exportación por la baja de la capacidad competitiva de éstas debida al alza de salarios y precios. Con lo cual no se ha ganado nada y se ha perdido bastante. El aumento de la ocupación es pues, ficticio; pues la misma ha disminuido en otras industrias, y puede ser que en mayor proporción.

No obstante lo evidente del razonamiento anterior, los obreros de determinada industria, los empresarios y la opinión pública están siempre en pro del

proteccionismo, creyendo sinceramente que es la mejor forma de mantener un alto nivel ocupacional.

La desocupación en las industrias de exportación no pueden disminuir únicamente debido al alza de costos provocada por la elevación de los precios. Toda elevación de aranceles que tienda a proteger una industria provoca una disminución de la importación, tanto más importante cuanto mayor sea el volumen de la importación del artículo gravado. La baja de la importación constituye una disminución de las divisas del país abastecedor del producto. Si este país es uno de los compradores del país que ha impuesto el gravamen, inmediatamente resulta una disminución de las exportaciones. Esto causa desocupación; con lo que se ha neutralizado la ocupación conseguida por la implantación del arancel.

El anterior argumento tiene sus variantes en la práctica. Si el país al que se le impone el arancel tiene una moneda de mucha aceptación en otros mercados, puede seguir comprando aún cuando no tenga divisas del país que ha impuesto el arancel. Pero en vista de las restricciones a su comercio, puede tomar represalias elevando sus aranceles y disminuyendo su importación. La ocupación, en el país que ha impuesto el arancel, ha aumentado en las industrias de artículos que antes se importaban, pero ha disminuido en las industrias de exportación. El resultado ha sido el mismo.

En el caso de Guatemala es de creer que la elevación de los aranceles mediante el cobro de un impuesto portuario no afecte la ocupación a través de las industrias de exportación; a menos que el Gobierno de los Estados Unidos tomara represalias denunciando el tratado vigente entre ambos países y elevando los aranceles de importación del café u otros productos guatemaltecos. En cuanto al aumento de la ocupación en las industrias, parece que no habrá ningún efecto; debido, más que todo, a que el impuesto portuario es en realidad insignificante, y, por consiguiente, no determinante de una baja de las importaciones ni de un aumento del consumo de productos nacionales.

c) Proteccionismo y balanza de pagos.

Se aduce que el proteccionismo es un medio eficaz que puede contribuir a nivelar la balanza de pagos de un país en el caso de que ésta se encuentre desfavorable. Los sostenedores de este razonamiento juzgan unilateralmente, pensando sólo en los efectos inmediatos de una elevación de los aranceles: las importaciones disminuyen, tanto más rápidamente cuanto más drástica ha sido la elevación de tarifas. Es cierto que las importaciones disminuyen; pero los efectos no se quedan allí. Una súbita elevación de precios sigue inmediatamente a la elevación de tarifas, tanto en los productos que se han importado con anterioridad (de cuyos productos los comerciantes mantienen siempre stocks más o menos importantes), como en los productos de fabricación nacional, que se ven libres de toda competencia. La elevación de precios conduce a la elevación de costos y éstos a la disminución de las exportaciones. Aquí se cierra el círculo fatal y la balanza de pagos no se ha nivelado.

No sólo no se ha obtenido el fin perseguido al elevar los aranceles, sino se ha provocado una alteración del nivel de los precios, salarios y costos internos que pueda ocasionar graves trastornos a la economía nacional.

Si se quiere usar el comercio internacional para mejorar la balanza de pagos de un país es más conveniente fomentar las exportaciones mediante exenciones de impuestos, subsidios especiales o, sobre todo, dando facilidades para que industrias nuevas se dediquen a la fabricación de productos exportables. - El fomento de industrias nacionales (sobre todo que usen materias primas nacionales) que fabriquen productos de consumo interno, que causen una disminución de las importaciones mediante costos bajos y eficiencia de la producción es, naturalmente, la medida más sana y aconsejable.

d) Proteccionismo y balanza comercial.

El principal renglón que afecta la balanza de pagos es el de las mercancías. Pero no quiero referirme aquí a la importación y exportación de mercancías como renglones del debe y el haber de la balanza de pagos. Aunque el comercio triangular es desde hace mucho tiempo la práctica más corriente, al examinar el comercio internacional de un país no se puede dejar de hacer alusión al comercio bilateral; sobre todo en el caso de Guatemala, cuyas esporádicas medidas de política de comercio internacional han tenido como principal motivo las balanzas comerciales del país con cada uno de los demás países con quien tiene relaciones de comercio. El pretender nivelar las balanzas comerciales con cada país en particular sería como pretender volver al sistema de trueque en el comercio interno. Es precisamente el comercio triangular, y no sólo triangular sino multilateral el que ha hecho posible la división internacional del trabajo y la especialización de la producción. La balanza comercial desfavorable con un país se salda mediante la venta a otros de los productos nacionales. El exceso de divisas provenientes de nuestras ventas a un país sirve para adquirir en otros, productos que necesitamos para nuestro desenvolvimiento.

De ahí que nada más inconveniente, al mismo tiempo que inefectivo, que el decreto gubernativo 1629 del 26 de enero de 1935, que dispuso elevar en un 100 % los derechos arancelarios de los productos importados de países "que en 1934 aumentaron sus ventas al doble de su volumen"; disposición que se aplicó a todos los países con quienes el año anterior Guatemala había tenido balanza comercial desfavorable, sin discriminación alguna. El año siguiente se renovó la disposición con la limitación de que no se aplicaría a los países centroamericanos que hubieran establecido derechos preferenciales para Guatemala, ni a aquellos cuyas ventas no excedan de tres mil quetzales.

Esta disposición se hizo norma permanente de conducta; pero en la práctica, y debido a razones económicas -que no se tuvieron en cuenta al emitir la disposición- hubo de hacer numerosas excepciones, pues de muchos de los países afectados Guatemala importaba artículos necesarios para su economía. En ciertos casos hubo que hacer excepciones completas de países como Inglaterra, Escocia e Irlanda, aparte de todos los de Centroamérica. Incluso se facultó al Ministerio de Hacienda para exceptuar a los demás países de América. También se exceptuaron todos los productos "indispensables para la economía del país"; y el nivel más allá del cual se afectarían todas las compras del año subsiguiente se elevó a treinta y un mil quetzales. Con el gran número de excepciones acordadas, la disposición de elevar en un 100 % los derechos arancelarios se aplica prácticamente a casi sólo los productos procedentes de países asiáticos.

Medidas como la descrita no sólo no causan el efecto deseado, sino que crean predisposiciones en los países afectados y causan perjuicio a los consumidores de productos importados, al limitarles la capacidad para seleccionar calidades y precios. Por otra parte, no se obtiene una economía de divisas, porque la demanda se desplaza hacia otros países, donde los mismos productos serán más caros o de menor calidad -puesto que por alguna razón se hacían las compras en el país afectado. Lo que se obtiene en realidad es una pérdida neta. Por la misma cantidad de divisas se está obteniendo menor cantidad de productos de la misma calidad, o la misma cantidad de productos de más baja calidad.

e) Proteccionismo y salarios.

Uno de los argumentos de los defensores del proteccionismo es que mediante dicha política se pone el país a salvo de sufrir una afluencia de productos producidos a muy bajo precio en país de mano de obra barata; afluencia tan grande que pueda llegar a causar una baja de los salarios de los trabajadores nacionales.

De la misma manera que muchos países producen y exportan gran cantidad de artículos debido a condiciones tales como técnica de la producción y eficiencia de la mano de obra, otros pueden producir y exportar debido a la baratura o abundancia de la mano de obra. Tan factor de la producción es la mano de obra como el capital (representado en este caso por el equipo y la técnica); y tanta razón habría para prohibir o restringir -mediante la elevación de aranceles- la importación de los productos provenientes de unos como de los otros países. Se negaría así, a los habitantes de la nación, los indudables beneficios del intercambio comercial. Sería como obligar a los habitantes de diferentes regiones de un mismo país a producir todo lo que consumen y sólo lo que consumen.

Los salarios reales de un país dependen de la eficiencia de la mano de obra. Mediante el proteccionismo los salarios nominales generalmente aumentan; pero el salario real permanece estacionario o disminuye, en virtud de la elevación de los precios, cuando la eficiencia de la mano de obra permanece constante. Lo que hay que mantener y mejorar es el salario real; y la única manera de hacerlo es conservando o mejorando la eficiencia de la mano de obra.

En un régimen de libre cambio, la renta nacional aumenta. El salario real por lo consiguiente. En un régimen de proteccionismo la renta nacional disminuye; y el salario real tiene que disminuir.

En Guatemala, tanto el salario real como el nominal en la producción de nuestro principal producto de exportación, se ha mantenido bajo, no debido a la baja eficiencia de la mano de obra sino a las condiciones sociales en que el operador de las fincas de café contrata esa mano de obra. Las especiales condiciones a que el trabajador de las fincas se ha visto sometido tradicionalmente (condiciones de las que recién se empieza a liberar mediante la legislación y acción agrarias), han hecho que el alza de los precios no haya estado en relación más o menos proporcional con el alza en la remuneración de la mano de obra agrícola.

El argumento de que el proteccionismo sirve para defenderse de una baja -

de salarios por la afluencia de productos baratos, ha surgido debido a que El Japón, antes de la última guerra mundial, exportaba muchos productos manufacturados a precios sumamente bajos que llegaron a desplazar a productos provenientes de otros países industriales. Casi se podría asegurar que el argumento -- fué una invención de los países afectados o de las empresas perjudicadas. Estos lograron su propósito obteniendo excesivos aumentos de aranceles discriminatorios o prohibiendo totalmente la importación. Los países perdieron así -- y en ellos se incluye Guatemala-- el beneficio de obtener mayor cantidad de productos que los que antes obtenían a cambio de sus exportaciones.

Supongamos que la afluencia de productos, por su variedad y por su precio, hubiera sido tan grande que provocara una disminución de los precios de los -- productos importados. Los costos hubieran disminuido y probablemente los salarios aunque no en la misma proporción por la mayor rigidez de éstos --pero no -- hubiera disminuido el salario real, sino al contrario, éste hubiera aumentado. Si la baja de precios se extiende a los factores de la producción de productos exportables, la ampliación de los mercados hubiera tenido como consecuencia -- una elevación del ingreso nacional y un mejoramiento del nivel de vida de la -- población.

No es aceptable, en consecuencia, la tesis de que la afluencia de productos baratos produzca una baja de salarios que conduzca a una disminución del -- nivel de vida de la población; y que para defenderse de ello sea necesario el proteccionismo.

f) Proteccionismo y ciclo económico.

Una de las principales preocupaciones de los países de economía capitalista ha sido la de encontrar los medios más adecuados para combatir o atenuar -- las fluctuaciones cíclicas. Se ha afirmado que los países proteccionistas, al contar con mayor variedad de industrias nacionales, sufren menos los impactos de las fluctuaciones cíclicas internacionales, porque los precios de sus productos dependen menos de los precios del exterior. Si bien esto puede ser -- cierto más o menos parcialmente en los países que producen y consumen la mayor parte de sus productos; no es menos cierto el hecho de que el "costo" de tal -- relativa estabilidad es demasiado alto. No beneficiarse de las ventajas del -- intercambio comercial sería negarse a sí mismos una parte de ingreso nacional cada año. Sería retardar deliberadamente la elevación del nivel de vida a que por su propia actividad tienen derecho.

El ciclo económico internacional no tendría ningún efecto en un país sólo en el caso en que éste fuera autosuficiente y que practicara la política de autarquía económica. Pero ningún país civilizado se encuentra en estas condiciones. Aún cuando un país pudiera ser autárquico debido a poseer todos los recursos económicos de la producción, el hecho de encontrarse ajeno a las fluctuaciones cíclicas internacionales no compensaría las ventajas que podría obtener del intercambio comercial con los demás países del mundo.

Por otra parte, el solo hecho de tener gran variedad de industrias nacionales no constituye por sí solo un factor de seguridad. Si el país es vendedor, las fluctuaciones de los precios de sus productos de exportación en los -- mercados del exterior afecta su economía interna. Una baja violenta del precio del o de los productos que exporta tendría sus graves repercusiones aún --

cuando tuviera una gran variedad de industrias nacionales.

La política arancelaria puede ser un valioso auxiliar -pero solamente auxiliar- de la política general anticíclica del Estado. La elevación de las tarifas arancelarias de los productos elaborados, durante las épocas de depresión económica, contribuye a atenuar el descenso de los precios y de la ocupación; así como a disminuir el saldo de la balanza comercial ocasionado por la disminución del valor de las exportaciones. Durante la inflación, por lo contrario, la disminución de las tarifas arancelarias hace bajar los precios, desanima la producción y se obtienen mercancías a cambio del aumento del ingreso proveniente de la apreciación de los productos exportados.

Lo anterior no justifica el mantenimiento constante del proteccionismo para aislarse o amortiguar los efectos de las fluctuaciones cíclicas internacionales; que, como su nombre lo dice, son cíclicas y no permanentes. Las medidas para combatir el ciclo, por lo tanto, deben tener tal carácter.

Es por medio de la cooperación internacional, la acción aunada, los esfuerzos conjugados, como se puede llegar a disminuir la amplitud de las fluctuaciones cíclicas. Las acciones aisladas no son más que paliativos; y frecuentemente se ven neutralizadas por la acción o reacción de los países afectados. Hacia ese objetivo debiera tender la política de los Estados, antes que al aislacionismo económico.

2. ¿Proteccionismo o librecambio para Guatemala?

De los razonamientos hechos en la parte anterior de este mismo capítulo se desprende que el librecambio, practicado por todos los países del mundo, sería el medio más apropiado para elevar al máximo el ingreso nacional de cada país. Y no podemos menos de asegurar que es ese el principal objetivo que persiguen las naciones en la lucha por su supervivencia. El fin es el mismo; los medios son los diferentes. Desafortunadamente, éstos son tan importantes como aquél. Y es en los medios de lograr el máximo ingreso nacional en los que radican las principales diferencias entre los países.

Para que el librecambio produjera los mayores beneficios sería necesario que fuera practicado por todos los países de la tierra. La especialización de la producción mundial conduciría a la mayor productividad. La división del trabajo conduciría a la mayor eficiencia de la mano de obra. Todo artículo o artículos se producirían en aquellos países en donde su costo es más bajo. El empleo de los recursos de la producción se iría haciendo cada vez en forma más eficiente. Consecuencia: mayor ingreso per cápita, más alto nivel de vida.

Por eso la mejor forma de ir logrando el avance del librecambio es mediante convenciones internacionales en las que todos los países se pusieran de acuerdo en ir reduciendo paulatinamente las tarifas aduaneras, al mismo tiempo que en ir dando las mayores facilidades al comercio internacional, haciendo más fácil la transferencia de las mercancías. Transporte, embarque y desembarque, trámites aduaneros, todo debería facilitarse a fin de lograr las mayores ventajas posibles del tráfico de mercancías.

Aisladamente es difícil que un país se arriesgue a hacer disminuciones en sus tarifas de importación o de exportación, sobre todo por sus efectos inme--

diatos en la ocupación, estructura productiva y régimen fiscal. Muchos países reconocen los beneficios que obtendrían con la rebaja de la mayor parte de sus tarifas. Pero no lo hacen.

Dos son los principales obstáculos que se oponen a la adopción de regímenes de librecambio:

- 1) El estado. Cuando los impuestos sobre el consumo, recaudados a través de los impuestos de importación, forman una parte importante de los ingresos públicos, los Estados se convierten en los primeros y más efectivos opositores a rebajas o supresiones de tarifas arancelarias.
- 2) Los fabricantes de productos similares a los importados. De rebajarse o suprimirse impuestos aduaneros, las industrias cuyos costos de producción son superiores a los extranjeros más los costos de transporte, desaparecerían.

Ambos factores son decisivos en la determinación de una política comercial. Guatemala se encuentra en este caso. No podrá delinear, y menos llevar a cabo, ninguna política comercial, mientras el Estado dependa en alto grado de los ingresos provenientes del comercio exterior. Naturalmente, el Estado tiene que asegurarse de que podrá cumplir sus funciones; y para ello tiene que contar con ingresos fiscales seguros. No puede arriesgar su posición económica.

Los industriales ejercen fuerte presión en los Gobiernos, invocando razones de ocupación obrera la mayor parte de las veces. Una vez establecidas agregan que la pérdida o inutilización del capital y equipo es una pérdida nacional; y que la protección aduanera es la única manera de evitarla. En el caso de Guatemala, a la presión de los industriales se suma la de los obreros organizados; quienes se oponen tenazmente a cualquier rebaja arancelaria, y abogan siempre por un proteccionismo cada vez más amplio.

Por otra parte las importantes obras públicas que el Gobierno de Guatemala se propone realizar en los próximos cuatro años, han requerido de cantidad adicional de fondos, que las autoridades hacendarias han dispuesto obtener principalmente de los impuestos de importación y exportación. Es esta la fuente más segura para ello. Pero los gastos que el Estado se propone realizar son de carácter extraordinario; que, de acuerdo con principios hacendarios, debieran ser cubiertos con ingresos igualmente extraordinarios. Los decretos que ordenan la última elevación de los impuestos de importación y exportación no establecen la derogación de los gravámenes a los cuatro años de vigencia, como sería lo más lógico; por lo que vienen a tomar carácter de permanentes y de fuente de ingresos ordinarios.

Los anteriores factores han hecho que el proteccionismo que siempre ha practicado Guatemala, sea en estos momentos más amplio; alejándose cada vez más la posibilidad de llegar a estar en condiciones de dirigir con criterio económico el comercio internacional del país. Por una parte el Estado está tratando de facilitar el comercio con el exterior mediante la construcción de la carretera al Atlántico y la construcción de un muelle y facilidades portuarias en el mismo océano. También está preocupado por la industrialización del país, entre otras cosas, mediante la construcción de una planta hidroeléctrica. Es obvio que aquellas obras contribuirán al abaratamiento de los costos de trans-

porte y éstas a una mayor producción industrial. Pero, si bien aquellas obras harán bajar los costos de transporte, la elevación de aranceles ya los ha subido. Es lo mismo que tender un puente, y sobre él, levantar una montaña. La elevación de los impuestos de importación y exportación elevará los precios y los costos quizás más que los bajarán las obras por construirse si aquella no se deroga. Una sola disposición legislativa, (si subsiste) echaría por tierra las cuantiosas inversiones que el Estado hará y que los consumidores financiarán. Es francamente insostenible que los aranceles ahora en vigor, continúen existiendo después del financiamiento de esas obras. Y lo más probable es que sigan existiendo.

Guatemala debiera tratar de liberarse del proteccionismo fomentando el libre intercambio. Una rebaja de aranceles equivale a la construcción de una carretera de importación y exportación; a un abaratamiento de los costos de transporte; y, en el caso de las industrias de exportación, a una baja de los costos de producción, y a un aumento de su capacidad para competir en mercados internacionales.

Del mismo modo que las rebajas de aranceles tienen los efectos favorables descritos, la elevación de los mismos es un factor negativo en el desarrollo económico del país. La elevación de aranceles es una súbita elevación de precios y costos; es una causa no económica que constituye una barrera para el exportador y una disminución de poder adquisitivo del consumidor; en otras palabras, una baja de los ingresos reales. La elevación de aranceles debe tomarse como una catástrofe nacional. La rebaja de los mismos, como un paso firme hacia adelante en el desenvolvimiento económico del país. Si la rebaja de aranceles equivale a la construcción de una carretera, el alza equivale a la destrucción de una de ellas. Si la rebaja de aranceles allana el camino del progreso económico, el alza levanta una barrera en dicho camino.

Dada la situación actual de nuestra "conducta" en materia de comercio exterior -ya que no podríamos llamarla "política"- el país no podría, ni sería aconsejable, efectuar cambios bruscos en la misma. La meta no sería el libre comercio irrestricto, por supuesto, sino un "proteccionismo moderado", pero sobre todo, dinámico. No se concibe ninguna clase de política económica si no es dinámica. Toda política debe ser flexible, adaptable a las circunstancias de los mercados interno y externo, a la fase del ciclo, y, sobre todo, acorde con la política económica general.

3. Lineamientos de una política de proteccionismo moderado para Guatemala: reforma arancelaria.

Ante todo debemos admitir que la adaptación de Guatemala a un proteccionismo moderado debe hacerse lenta y gradualmente, con el objeto de no causar quebrantos a los ingresos del Estado, al mismo tiempo que a industriales y comerciantes ya establecidos.

Como premisa indispensable se impone una reforma tributaria, parcialmente puesta en marcha por la ponencia de un proyecto de ley de impuesto sobre la renta. Este impuesto, cuyo rendimiento tiene que ir aumentando conforme su cobro se va haciendo más eficiente, está llamado a jugar un importante papel en la reestructuración económica de Guatemala. Los impuestos directos, más justos que los indirectos porque están en proporción directa a los ingresos de los in

dividuos y no a su consumo, son los más indicados sustitutos de éstos. Si los impuestos directos, como sería de desearse, se proyectan con el objeto de llegar a sustituir, a un plazo relativamente corto, a los indirectos, se presentará al país la oportunidad de dirigir su comercio exterior en forma definida, de acuerdo con los principios de la ciencia económica. Desgraciadamente, el proyecto de ley de impuesto sobre la renta no contempla ninguna disminución de los impuestos sobre el consumo, de los cuales los más importantes son los de importación. Ni creo que tal disminución esté en la mente de las autoridades administrativas ni de nuestros legisladores. (1)

Al compás del aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta debería irse poniendo en práctica la disminución de los impuestos sobre la importación. Podría sincronizarse en forma ampliamente satisfactoria ambas fuentes de ingreso fiscal, de manera que las rentas del Estado no sufrieran en lo más mínimo; al mismo tiempo que la industria y el comercio se irían adaptando paulatinamente a la nueva situación.

Como se expuso en la parte segunda de este capítulo, la última elevación de aranceles, ordenada por recientes decretos legislativos, debiera quedar sin efecto después del cuarto año de vigencia. Ello es necesario si se quieren lograr los objetivos que el mismo Gobierno persigue al emprender las obras que se ha propuesto construir: fomentar el desarrollo industrial y facilitar el comercio exterior. Nada se habrá logrado si los impuestos en cuestión no desaparecen.

Una reforma arancelaria sería el primer paso después de la estabilización de los ingresos del Estado por medio del impuesto sobre la renta. Pero al decir reforma arancelaria no quiero dar a entender "revolución arancelaria" como podría interpretarse. Una reforma arancelaria, a mi juicio, deberá tener como meta un "proteccionismo moderado"; y como punto de partida, una reforma tributaria.

El objetivo fundamental de tal política sería el de elevar a un máximo el ingreso nacional proveniente del comercio exterior.

Las normas generales de una política de comercio exterior, con miras a un proteccionismo moderado deberían ser las siguientes:

- 1a. Protección a las industrias incipientes, por medio de aranceles regresivos que desaparezcan al cabo del período inicial de las empresas.
- 2a. Abolición de las prohibiciones absolutas de importación.
- 3a. Derogación de las disposiciones que establecen la obligación de comprar determinado porcentaje de productos nacionales para poder importar productos similares del exterior.

(1) Si el proyectado impuesto sobre la renta sólo viene a constituir un impuesto más, el aumento de los costos y la disminución de los ingresos reales vendrían a restringir la exportación y a reducir la demanda de importaciones.

- 4a. Disminución gradual de los actuales aranceles de importación, a medida que los ingresos provenientes de éstos se van sustituyendo con el producto del impuesto sobre la renta.
- 5a. Abolición gradual de los impuestos de importación sobre los productos que se fabrican con materias primas que no existen en Guatemala (excepto artículos de lujo).
- 6a. Abolición gradual de los impuestos de importación sobre materias primas para las industrias nacionales.
- 7a. Mantenimiento de la exoneración de impuestos a la maquinaria agrícola, ganado y aves de raza, abonos, insecticidas y forrajes.
- 8a. Abolición gradual de los impuestos de importación sobre maquinaria industrial.
- 9a. Derogación del decreto 440 del Congreso de la República, que establece un gravamen del 100 % más de derechos arancelarios para los países que el año anterior hayan tenido balanza comercial desfavorable en más de un 75 %.
- 10a. Establecer impuestos diferenciales para los aparatos, maquinaria y vehículos que vengan sin armar y los que vengan armados.
- 11a. Derogar los derechos consulares (4 % ad-valorem)
- 12a. Derogar las "rentas consignadas" (1)
- 13a. Derogar los derechos de reembarque cuando se trate de artículos de consumo; manteniéndolos sólo para la reexportación de bienes de capital.
- 14a. Derogar los impuestos portuarios cuando se termine la construcción del muelle de Santo Tomás, carretera al Atlántico y Planta hidroeléctrica de Jurún.

(1) Las rentas consignadas son cantidades que, teóricamente, se separan de los ingresos por concepto de derechos aduaneros para dedicarlos al pago de la deuda del Ferrocarril de los Altos, Planta Eléctrica de Santa María y a los Ferrocarriles Internacionales de Centro América. Es un 6 % del valor total de las mercancías importadas. Cuando los impuestos ordinarios no alcanzan ese 6 % se cobran por separado. Vienen en esa forma, a ser impuestos discriminatorios que recaen sobre los artículos que pagan impuestos bajos y sobre los que no pagan ningún impuesto por ser libres en el arancel o por concesión. De manera que ningún artículo ingresa al país libre de derechos; paga, por lo menos, el 6 % de su valor total. Esta disposición anula las propias disposiciones legislativas que eximen o reducen los impuestos de determinados artículos por considerarlos indispensables para el desarrollo económico nacional. Por otra parte las deudas que cubren las rentas consignadas ya fueron pagadas en su totalidad.

15a. Derogar la elevación de aranceles a los artículos "suntuarios", también a la terminación de las obras mencionadas en el número anterior.

Algunos de los puntos anteriores forman parte de una reforma arancelaria; pues contemplan aspectos tales como la derogación de muchos aranceles, la elevación de unos pocos y la disminución de la mayor parte de los demás. Sin embargo, no es eso todo. Una reforma arancelaria, deseable bajo todo punto de vista, debería ser basada en un estudio cuidadoso de todos los rubros de importación y exportación actuales. Una reforma arancelaria, aunque parezca innecesario el recordarlo, deberá abandonar el criterio fiscal de la imposición para fundamentarse en un criterio netamente económico. Sin este prerequisite no sería concebible ninguna reforma arancelaria.

El primer paso sería la clasificación de todos los artículos de importación en grupos económicos. La división amplia de las importaciones en artículos de consumo inmediato, de consumo duradero y bienes de capital, habría que subclasificarla en grupos homogéneos de productos que merecieran igualdad de trato debido a sus comunes o similares características económicas.

Una clasificación tentativa podría ser la siguiente:

I Artículos de consumo inmediato.

A. Con respecto a su producción:

1. Que no se pueden producir en el país por no existir en el mismo los recursos naturales o las materias primas necesarias.
2. Que no se pueden producir en el país por no conocerse la técnica de su producción.
3. Que no se pueden producir en el país por falta de capital.
4. Que se podrían producir en el país por existir todos los factores para su producción.
5. Que actualmente se inicia su producción en el país (industrias incipientes).
6. Que actualmente se producen en el país con materias primas principalmente nacionales (industrias integrales existentes).
7. Que actualmente se producen en el país con materias primas principalmente extranjeras (industrias no integrales existentes).

B. Con respecto a su uso:

1. Necesarios
2. Supérfluos
3. Suntuarios

II. Artículos de consumo duradero:

A. Con respecto a su producción:

1. Que no se pueden producir en el país por no existir en el mismo - los recursos naturales o las materias primas necesarias.
2. Que no se pueden producir en el país por no conocerse la técnica- de su producción.
3. Que no se pueden producir en el país por falta de capital.
4. Que se podrían producir en el país por existir todos los factores para su producción.
5. Que actualmente se inicia su producción en el país (industrias in cipientes).
6. Que actualmente se producen en el país con materias primas princi palmente nacionales (industrias integrales existentes).
7. Que actualmente se producen en el país con materias primas princi palmente extranjeras (industrias no integrales existentes).

B. Con respecto a su uso:

1. Necesarios
2. Supérfluos
3. Suntuarios

III. Bienes de capital:

1. Ganado y aves de raza; semillas, plantas y fertilizantes
2. Materias primas
3. Maquinaria y herramientas agrícolas
4. Maquinaria y herramientas para industrias integrales
5. Maquinaria y herramientas para industrias no integrales
6. Maquinaria y herramientas para la industria de los transportes
7. Materiales y equipo para comunicaciones
8. Materiales y herramientas para la industria de construcción
9. Maquinaria y herramientas para la extracción de productos minera- les
10. Maquinaria y herramientas para la industria forestal.

Una vez clasificados los productos importados en los grupos indicados se- procedería a reformar los aranceles de importación de acuerdo con principios - que a continuación sugiero:

- 1o. Los artículos de consumo inmediato que no se pueden producir en el país - por la falta de uno o más de los factores que intervienen en su produc- ción, bajo el punto de vista económico debieran quedar libres de derechos.

Los impuestos sobre los mismos no tienen razón de ser porque no protegen ninguna industria nacional. Sin embargo, bajo el punto de vista fiscal, son los que más soportan la carga tributaria, porque, por no producirse en el país, la existencia de aranceles no hace disminuir su importación. Pero en este caso, la imposición debe ser más fuerte cuando se trata de artículos supérfluos y suntuarios que cuando se trata de artículos necesarios al consumo interno.

20. Con el objeto de fomentar el desarrollo de nuevas industrias nacionales, convendría mantener impuestos moderados para todos aquellos artículos que se podrían producir en el país por existir en éste todos los elementos necesarios para su producción, pero que por diversas razones no ha sido posible producir.
30. El proteccionismo a las industrias incipientes se debería efectuar sobre la base de impuestos regresivos que desaparezcan en un tiempo más o menos corto. Este proteccionismo no debería prorrogarse por más tiempo del que la empresa de que se trate necesita para ponerse en condiciones normales de producción. Por lo tanto, la duración del proteccionismo debe variar en cada caso.
40. Los artículos que vienen a competir directamente con productos nacionales que se fabrican solo con factores de la producción que existen en el país, podrían estar sujetos a imposición pero en escala moderada hasta el punto en que la protección no sea la causa de precios altos o de baja calidad. En el caso de que en el país existan condiciones monopolísticas o cuasimonopolísticas, no se justifica el proteccionismo, porque éste viene a causar una elevación directa del precio en un monto casi igual al del impuesto. Lo más aconsejable en estos casos es la exoneración de impuestos a los productos extranjeros, en defensa de los consumidores; para obligar a los productores nacionales a mantener tanto un nivel adecuado de precios, como una calidad deseable en la producción.
50. Es aconsejable también, proteger las industrias nacionales que emplean materias primas extranjeras, imponiendo derechos a la importación de productos elaborados y exonerando de impuestos la importación de las materias primas necesarias para su producción. En esta forma se fomenta la producción nacional, dándole oportunidad para bajar sus costos. Una variante de este tipo de fomento de la producción es la política que aconseja establecer impuestos diferenciales para la importación de productos terminados y para la importación de las partes. Estas se pueden liberar de impuestos, a fin de fomentar la instalación de plantas de ensamble y acabado, mientras que los productos armados y terminados se sujetan a imposición.
60. Con respecto a la importación de productos de consumo duradero se podrían seguir las mismas normas sugeridas para los artículos de consumo inmediato; pero siempre teniendo en cuenta la clasificación de los mismos en artículos necesarios, supérfluos y suntuarios. Mientras que los primeros deberían entrar al país libres de toda clase de derechos (con las salvedades hechas con respecto a su producción), los segundos pueden ser fuente importante de ingresos fiscales, sin influir por ello desfavorablemente en la economía nacional.

7o. En general la importación de bienes de capital debiera ser lo que más debiera propiciar y fomentar el Estado, mediante la exoneración de los mismos de toda clase de impuestos. Los bienes de capital se incorporan al patrimonio nacional y tienen un fin netamente productivo; son de larga duración y contribuyen a la instalación de nuevas industrias y al mantenimiento efectivo de las existentes. No se justifica el mantenimiento de impuestos a la importación de maquinaria en un país como Guatemala, que no cuenta ni puede contar nunca con industria pesada. El mantenimiento de tales impuestos está frenando el desarrollo económico del país. Es realmente contradictorio que el Estado trate de fomentar la producción y al mismo tiempo esté poniendo obstáculos a ese desarrollo mediante el cobro de impuestos a la importación de los elementos que servirán para la producción. Hasta ahora sólo la maquinaria agrícola está exenta de impuestos y la industrial cuando se trata de industrias nuevas. (1) En el futuro debiera exonerarse de impuestos toda clase de maquinaria y herramientas, sea para industrias nuevas o para industrias establecidas.

4. Política de exportación para Guatemala.

Menos complicado que el de la importación aparece el panorama de las exportaciones guatemaltecas, como se habrá podido apreciar en los capítulos analíticos de este trabajo. Las exportaciones de nuestro país, durante los últimos cinco años, estuvieron compuestas por productos agrícolas y forestales en un 94 %, por productos industriales en un 3 %, y por productos animales, minerales y otros varios en el restante 3 %. Se observa aquí el fenómeno de la especialización internacional de la producción. Por todo lo que hemos expuesto en el capítulo II relativo a las exportaciones, no se puede sino reafirmar que el futuro de nuestra economía internacional se encuentra en la agricultura y en la producción forestal, y que la producción industrial y minera no pueden llegar a formar parte importante del comercio exterior. En nuestro criterio, las industrias merecedoras de fomento son aquellas que utilizan materias primas que son productos agrícolas o ganaderos. Las fibras, los tejidos típicos, los artículos de lana, los tejidos de algodón, las industrias de pieles y cueros, las industrias de la madera pueden llegar a ser importantes dentro de los artículos de exportación; pero no podemos pensar en esto mientras tales industrias no puedan abastecer el consumo interno. Es más, el papel estabilizador de las relaciones comerciales internacionales puede estar en las industrias enumeradas, al independizarnos cada vez más del abastecimiento de los mercados extranjeros. Antes debemos pensar en los mercados internos que pretender producir para la exportación. Las más indicadas serían las industrias que estén en posibilidad de crecer y prosperar sin necesidad de recurrir al proteccionismo aduanero.

La industrialización de Guatemala, en primer lugar, no debe ser nuestra

(1) Aún en el caso de las industrias nuevas, la exoneración de impuestos sólo es concedida a solicitud del interesado. Si éste ignora la existencia de la Ley de Fomento Industrial que establece las condiciones y monto de las exoneraciones, éstas no son concedidas. De allí que, a pesar de que la ley lleva casi seis años de estar en vigor, muy pocas empresas han hecho uso de ella para la importación de su maquinaria.

meta; y en segundo lugar es una meta inalcanzable. Y no debe ser nuestra meta porque los recursos naturales de la tierra son más bien para la producción agrícola, ganadera y forestal o para industrias basadas en las materias primas que proporciona la agricultura; pero no para la gran cantidad de industrias — que actualmente se basan en los recursos minerales o compuestos químicos del mismo origen. Es más, muchas de las industrias que hasta hace muy poco se basaban en materias primas agrícolas han sido sustituidas por industrias de productos sintéticos. Las industrias textiles (una de nuestras actuales esperanzas) utilizan muchas materias primas que no son producto de la agricultura; y todo parece indicar que éstas seguirán siendo desplazadas más y más rápidamente. Por otra parte, si otros países, de más experiencia, de mejor organización de la producción, de más técnica y habilidad, y, sobre todo, con los recursos adecuados para ello, pueden elaborar productos manufacturados, a costos más bajos que los que podríamos tener en mucho tiempo, es más económico dedicarnos a la producción agrícola, ganadera y forestal, y con el rendimiento de éstas adquirir los productos de aquellos. La cantidad de mercancías obtenidas en esta forma sería mayor, debido a estarse haciendo un uso más eficiente de los factores de la producción.

No quiere esto, en absoluto, decir que debemos abandonar las actividades industriales. Lo que quiero decir es que no debemos engañarnos por el ilusionismo de la industrialización; que no debemos hacer de la industrialización la base de una política económica; ni siquiera debe formar parte importante de un programa de desenvolvimiento económico. Y si esto se puede afirmar con respecto a una política general, con mayor razón se puede afirmar con respecto a una política de comercio exterior. Los productos manufacturados nunca podrán llegar a ser parte importante de nuestras exportaciones. El actual 3 % podrá llegar a 10, talvez a 15 %; pero sería muy aventurado esperar que sobrepasara ese porcentaje. La industria, en nuestro parecer, debe dejarse para el mercado interno; y aún así ser muy cuidadosos en la selección de las que se deba fomentar; pues, no creo demás repetirlo, es perjudicial a la economía continuar produciendo sólo a base de protección aduanera.

Si algo desconocemos en Guatemala, son los recursos minerales del país. Sobre esta rama de la producción no se puede, por ello, adelantar nada. Todo lo que se podría decir no sería más que pura especulación. Sin embargo, siempre dentro del terreno especulativo, suponemos que las riquezas minerales de Guatemala son escasas; y que, aún cuando se encontraran vetas importantes de metales o yacimientos petrolíferos, lo elevado de las inversiones necesarias, retrasaría ineludiblemente la iniciación de la explotación de tales recursos.

El comercio exterior de Guatemala está, desde ya, basado en la producción agrícola. Esta y la producción ganadera deben tener la atención preferente del Estado. Es lamentable constatar que no ha habido tal atención. La agricultura se ha desenvuelto, para la exportación, sin que haya habido fomento o protección especial; y si a pesar de ello, los productos agrícolas de Guatemala han logrado imponer su calidad en los mercados extranjeros, cabe pensar que si se pusiera más atención a esta importante rama de producción, los resultados serían muy provechosos.

Examinemos brevemente los principales renglones agrícolas de la exportación de Guatemala.

a) Café.

El café, que por sí solo constituye el 70 % del valor total de la exportación, y que el año 1952 proporcionó a Guatemala un ingreso de divisas por valor de 71 millones y medio de dólares, ha crecido y se ha desarrollado prácticamente, sin el apoyo gubernativo, debido a dos razones fundamentales: las excepcionales condiciones naturales del suelo y la solidez de los mercados internacionales del grano. Es tiempo ya de que se le dé la atención preferente, máxime que al mismo tiempo es uno de los principales sostenedores del presupuesto fiscal nacional. La Oficina Central del Café es precisamente eso: una oficina. Fué creada para controlar la exportación de café en una época en que -- fué necesaria, porque el tratado respectivo de los países productores del grano con el principal comprador, los Estados Unidos, fijó cuotas de exportación para cada país. Tal función ha quedado ahora reducida a la recopilación de estadísticas anuales, ya que las cuotas quedaron sin efecto por la expansión de la demanda. A cambio de ello, la oficina tomó otras atribuciones a las que se vió forzada y que condujeron a un mejor conocimiento de la producción cafetalera de Guatemala en el exterior. Pero esto no es suficiente. Falta lo básico: la investigación y la experimentación científica del cultivo del café en las condiciones climatéricas y naturales de nuestro suelo. Aunque el Instituto Agropecuario nacional realiza encomiables investigaciones, no lo hace en la extensión y forma deseables, debido a que los escasos fondos que se le asignan -- anualmente tienen que ser dedicados, naturalmente, a la experimentación de productos de primera necesidad, alimentación animal, aves, enfermedades de plantas y análisis de suelos. (1)

Se hace necesario entonces, crear un organismo exclusivamente encargado de la investigación del cultivo del café, de su extensión y mejoramiento. Esa es la importante función que desempeñará el Instituto del Café, que ha sido -- proyectado varias veces, sin que desgraciadamente se haya llegado a su establecimiento. La creación del Instituto constituye la principal medida que el Estado pueda tomar para incrementar el ingreso de divisas.

El cultivo del café puede mejorarse, no sólo mejorando las fincas ya establecidas, sino extendiendo su cultivo en zonas vírgenes del país. La topografía de la mayor parte del terreno guatemalteco, que no se presta a muchos cultivos por las dificultades para su mecanización, es de grandes posibilidades para el café, que es un cultivo no mecanizable. Sin restar terrenos para el incremento de otros cultivos que puedan ser deseables por su futuro económico, hay extensas zonas donde se puede extender provechosamente el cultivo del café. Y no hay razones para no hacerlo.

(1) El Instituto Agropecuario Nacional apenas cuenta con una asignación anual de Q100,000 quetzales; la cual, para mayor abundamiento, no es estable, -- pues al final de cada período fiscal se trata de suprimirla. Se acusa con ello, un desconocimiento absoluto de la necesidad de mejorar nuestra agricultura. Es desconcertante que, en un país que está hecho para la agricultura, que vive de la agricultura, que importa todos los productos elaborados con el producto de su agricultura se dediquen apenas unos 5,000 quetzales anuales a experimentar cada uno de los pocos productos en que investi-

ga.

El mercado del café es sólido. Sus precios han alcanzado niveles nunca logrados antes. La tasa de aumento de los precios sobrepasa en mucho el aumento sufrido en los costos. Y aún cuando los actuales precios bajaran, siempre que esa baja no fuera muy considerable, la exportación del café seguiría dejando cuantiosas utilidades al país. Y esa baja, en las actuales circunstancias, no es probable que ocurra. La demanda del grano sigue aumentando a medida que la recuperación de Europa se va logrando. No hemos recuperado todavía los fuertes mercados de Alemania, Holanda, Suecia, Checoslovaquia, Francia e Italia, que antes de la última guerra eran buenos compradores del café guatemalteco.

Lo que se hace necesario, no es tanto la diversificación de los cultivos de exportación, cuanto la diversificación de los mercados. Como hice notar en otra parte, mientras en 1937 los Estados Unidos consumía el 50 % de nuestro café, actualmente consume más del 90 %. La producción no se ha incrementado desde entonces. Ha permanecido desconcertantemente estacionaria. Es preciso: primero, volver a la diversificación de los mercados, y segundo, incrementar la producción del grano. Con ambas políticas Guatemala se encontraría más segura en su situación económica interna y externa.

b) Banano.

Un problema completamente distinto para el país es el que se refiere al banano. El hecho de ser su explotación casi exclusiva de una poderosa compañía extranjera que ha creado un monopolio integral (producción, transporte, distribución y venta) limita las posibilidades de un control nacional. Aparte de las indiscutibles ventajas que reporta al país, por dar ocupación a 6,000 familias, pagar salarios relativamente altos y mantener un buen standard de vida a sus trabajadores, el país no obtiene más ventajas. Pero es indiscutible que si la compañía obtiene considerables ganancias -cosa que siempre se le ha censurado- se debe a su excelente organización, a su condición monopolística que ella misma se ha creado. Si los países americanos que producen banano lo produjeran por su cuenta; si los barcos en que se transporta fueran de compañías exclusivamente navieras; y si los distribuidores en los Estados Unidos fueran muchos y no uno solo; es fácil suponer que los precios serían bastante más bajos y las utilidades se acercarían más a la utilidad obtenible en otros cultivos.

De manera que no es bajo ningún punto de vista censurable que la compañía obtenga cuantiosas utilidades del cultivo de la fruta. Es más, es beneficioso para el país que ello sea así; pues en esa forma se puede, con más justicia, demandar buenos salarios y buenas condiciones de trabajo. Lo que es censurable es que cuando se iniciaron las explotaciones se firmaron contratos que exageradamente favorecían más a la empresa que al país, por razones de su prolongación en el tiempo. El establecer un impuesto fijo e invariable de un centavo por racimo de banano, el fijar la renta de la tierra por un período prolongado de tiempo, el no estar sujeta a otras clases de impuestos, y otros privilegios semejantes, son los principales defectos. Si los impuestos sobre la exportación de banano se pudieran elevar al ritmo que suben los precios, el Estado obtendría buenas utilidades. Si por otra parte, las tierras cultivadas de banano pierden en pocos años muchos de sus compuestos químicos, la renta debe ser elevada. Si esta última circunstancia es cierta -y es una opinión muy generalizada entre los expertos- las tierras arrendadas del Estado debieran ser

devueltas, abonadas y preparadas para otros cultivos.

Bajo el punto de vista económico nos parece deseable la extensión del cultivo del banano siempre que las concesiones otorgadas sean de carácter dinámico, de manera que se adapten a las variantes circunstancias económicas.

c) Chicle.

Parece ser que la demanda del chicle está condenada a desaparecer en un futuro no lejano debido a la elaboración de sucedáneos. Si ello es así perderemos pronto esa fuente de ingreso de divisas de un valor promedio de 2 millones de dólares anuales. El único mercado del producto son los Estados Unidos de Norte América; por lo que no se vislumbra un desplazamiento de la demanda. Por otra parte es un artículo que no llena ninguna necesidad básica. No es posible confiar en él como una fuente segura de divisas. Aunque el precio medio del chicle no varió de 1951 a 1952, la demanda disminuyó en un 15 %.

d) Aceites esenciales.

Los aceites de citronela y té de limón, llamados también aceites esenciales, son de reciente aparición en las exportaciones de Guatemala. Su exportación se hizo posible debido a la imposibilidad en que se vió Estados Unidos, Francia, Bélgica y otros países europeos de importarlos de Formosa, Java y otras islas del sur de Asia durante la pasada guerra. La proximidad de Guatemala al principal mercado de consumo ha hecho que su exportación continúe, aunque a precios más bajos, en una mayor escala cada vez. De un millón de dólares en 1949, la exportación subió a millón y medio en 1950 y a más de 2 millones en 1951. En 1952 sin embargo, el valor de la exportación bajó a 1.2 millones de dólares, debido más que todo a una baja brusca de los precios de más o menos un 33 %.

Si la baja de los precios continúa, lo más probable es que se abandone este cultivo y desaparezca del comercio exterior del país. Los agricultores en general se muestran ahora pesimistas en cuanto al futuro de este cultivo; y no lo han extendido en la forma que al principio planeaban.

e) Maderas.

La explotación de maderas no ha sido tan importante como generalmente se cree. Su valor alcanzó 185 mil quetzales en 1950, 590 mil en 1951 y 840 mil en 1952. Ocupa sin embargo el sexto lugar en las exportaciones guatemaltecas. La relativa poca importancia de este rubro de exportación es explicable por las difíciles vías de comunicación de las zonas productoras. Una explotación en gran escala requeriría la inversión de cuantiosos capitales que, en mi opinión más valdría invertir en fomentar actividades agrícolas en las zonas ya accesibles del país.

Cosa muy diferente sería si se tratara de industrias de la madera, como la fabricación de plywood recientemente iniciada con todo éxito en una zona de localización envidiable para su exportación: la costa del Atlántico. Este artículo ha tenido buena aceptación en Cuba, El Salvador y Estados Unidos, y es de esperarse que su demanda aumente continuamente.

A pesar de lo dicho antes, no está de más hacer notar que la apertura del puerto de Santo Tomás y la construcción de la carretera al Atlántico abrirán - grandes posibilidades a la explotación de maderas en las zonas meridionales de los departamentos de Izabal y Alta Verapaz y en las zonas septentrionales de El Progreso y Zacapa, que, a mi juicio, es la zona donde debe fomentarse la explotación de maderas, por no haberse explotado aún, y por ser de fácil acceso a la vía marítima del Atlántico. Una de las causas de la falta de explotación de maderas en estas zonas era precisamente la existencia de un solo puerto cuyo muelle es de propiedad particular y dedicado a la carga de café y banano de manera preferente. Pero la localización de estos grandes bosques montañosos - es, por cierto, excelente, si se les considera con miras a la exportación.

f) Miel de abejas.

La miel de abejas es un renglón que se ha sostenido en la exportación de Guatemala por muchos años, y que promete si es motivo de fomento por parte del Estado. Proporciona alrededor de un cuarto de millón de dólares de divisas - anualmente, pero puede llegar a proporcionar más. Como alimento y como ingrediente en la elaboración de compuestos alimenticios es insustituible. El incremento de su exportación es tanto más deseable cuanto que los mercados de - Bélgica, Alemania y Holanda son -aparte de los Estados Unidos- buenos compradores del producto; y, de acuerdo con un principio ya mencionado en este trabajo, es de suma importancia para Guatemala diversificar sus mercados.

La cera, coproducto de la miel de abejas, también tiene demanda internacional, principalmente por parte de Estados Unidos y Alemania; por lo que se hace más útil la extensión y mejoramiento de los apiarios nacionales.

g) Cueros.

Alemania y Holanda consumen la mayor parte de los cueros que Guatemala exporta. El intensificar la ganadería en el país para fines de la economía interna acarrearía consigo una mayor exportación de cueros de res con destino a Europa, pues también Grecia, Italia y Turquía demandan cueros de los países latinoamericanos.

h) Cacao.

El cacao es otro producto cuya demanda está aumentando constantemente y - que Guatemala puede producir de muy buena calidad. El año pasado se exportó - por valor de más de 200 000 quetzales. Pero hace falta mayor investigación de las variedades adaptables al país, así como un apoyo más decidido por parte de las autoridades encargadas del fomento agrícola nacional.

i) Frutas.

Debido a la gran variedad de frutas que se producen en Guatemala y al clima más bien cálido y templado de la vecina República de El Salvador, se ha establecido un tráfico no despreciable de frutas de altura, que el año 1952 alcanzó un valor de 90 000 quetzales. También son cultivos susceptibles de mejorarse y que tienen la gran ventaja de que no es preciso sembrarlas en tierras planas, que es precisamente de lo que más se carece en nuestro medio.

j) Madera enchapada.

Aunque de reciente aparición, parece que es una industria que comienza a desarrollarse con todo vigor. Debido a los múltiples usos del producto, su demanda es siempre constante, tanto en el mercado interno como en el externo. No cabe duda de que llegará a ser de importancia para Guatemala el ingreso de divisas que se deba a tal renglón. En el año 1951, primer año de exportación de madera enchapada, su valor fué de 124 000 quetzales, y ya el año pasado ascendió a 273 000. El principal mercado es Cuba, pero a medida que el producto se vaya conociendo, es de esperar que los mercados se ampliarán a otros países de Latinoamérica y probablemente de Europa.

k) Ponchos de lana y telas típicas.

Los ponchos de lana y las telas típicas están siendo objeto de un tráfico cada vez mayor. El Salvador compra ponchos de lana por un valor de 20 000 quetzales más o menos al año; y todo indica que sus compras aumentarán aún más. Por primera vez en el comercio exterior, la venta de telas típicas por los canales de la exportación aduanera, llegó el año pasado a 32 000 quetzales, mientras que la cifra más alta alcanzada antes era de 12 000 quetzales. Las telas típicas se están exportando en cantidades cada vez mayores, aunque las cifras aduanales están muy lejos de reflejar el volumen de las ventas, ya que éstas en su mayor parte se hacen directamente a los turistas. Ambas industrias pueden llegar a ser fuente importante de ocupación para una parte del sector indígena de la población que, creemos, se verá obligada a abandonar la siembra de maíz y frijol cuando ésta sea improductiva debido a dos razones: primera, porque la reforma agraria ha hecho posible la adquisición de tierras que serán dedicadas en gran parte al cultivo de estos dos productos; y segunda, que los indígenas de las tierras altas —que son los mejores tejedores— siembran terrenos inclinados que la erosión y el uso van dejando cada vez más pobres.

Tres son los principales principios que a través de lo expuesto en esta parte he tratado de ir afirmando:

- 1o. La mejor política en nuestras relaciones comerciales con los demás países del mundo, por ser la más económica, a la par que la más segura y la única de acuerdo con nuestros recursos y posibilidades, es el incremento de nuestras exportaciones. La disminución de las importaciones por medio de una política de fomento industrial, cuando esta política se basa en el proteccionismo arancelario, perjudica a la larga a la economía interna, retrasando el desenvolvimiento económico del país.
- 2o. Debe abandonarse la idea de la industrialización de Guatemala y dedicar todos los esfuerzos a mejorar la agricultura. Como pasos fundamentales para lograr esto debe hacerse lo siguiente:

Primero: financiar sólidamente al Instituto Agropecuario Nacional para que ensanche considerablemente sus actividades de investigación y experimentación científica de la agricultura y -

la ganadería; y crear, también con base económica amplia, - el proyectado Instituto del Café, al cual considero de máxi ma importancia.

Segundo: dedicar las tierras a aquellos cultivos para los cuales es- tán más apropiadas. La zonificación actual de las explotaciones agrícolas es, en una gran parte, antieconómica. En- casos extremos puede llegarse incluso a la prohibición de - efectuar ciertos cultivos en determinadas zonas que han de- mostrado ser del todo inadecuadas para los mismos.

Tercero: orientar y dirigir a los nuevos agricultores que han surgi- do con motivo de la aplicación de la ley de reforma agraria -aparte de orientar y dirigir al resto de los agricultores-. Los beneficios que indudablemente traerá al país la reforma agraria, serían así mucho más amplios; pues traería consigo, no sólo la transformación del régimen de tenencia de la tie- rra, sino la transformación de los sistemas de cultivo y un uso más eficiente del principal factor de nuestra produc- ción; la tierra.

Cuarto: intensificar los programas de mejoramiento de los cultivos- alimenticios e industriales y de mecanización agrícola que el ministerio de Agricultura está llevando a cabo con todo- éxito.

3o. Diversificar los mercados de consumo de nuestros productos. El peli- gro y la inseguridad del monocultivismo no depende únicamente del he- cho de cultivar un solo producto, sino también de venderlo a un solo comprador.

Los mercados europeos son los más apropiados para esta diversifi- cación. Debe ponerse toda atención en nuestras relaciones comercia- les con aquellos países, fomentando el intercambio comercial con a- aquellos, firmando tratados comerciales con los países con los que no se tiene, instituyendo y reglamentando funciones comerciales en los- consulados; y, además, participando en todas las exposiciones inter- nacionales.