

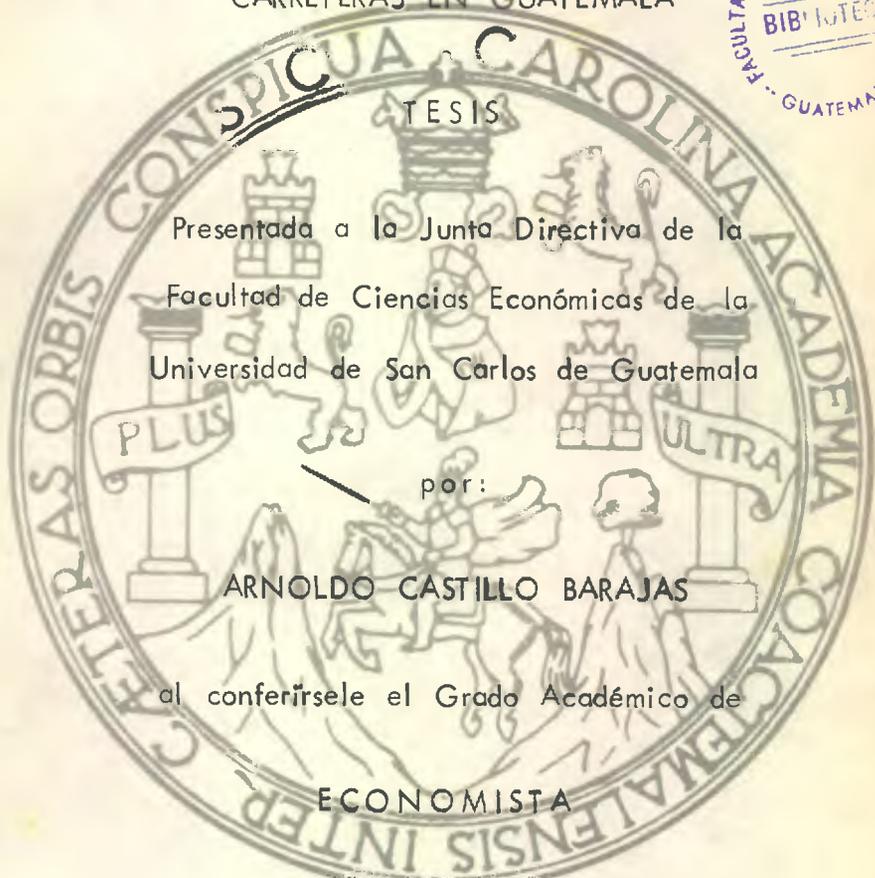
BIBLIOTECA CENTRAL-USAC  
DEPOSITO LEGAL

PROHIBIDO EL PRE-AMO EXTERNO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"ALGUNOS ASPECTOS ACERCA DEL  
FINANCIAMIENTO DE  
CARRETERAS EN GUATEMALA"



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

por:

ARNOLDO CASTILLO BARAJAS

al conferírsele el Grado Académico de

ECONOMISTA

y el Título Profesional de

LICENCIADO

Guatemala, agosto de 1971

DL  
03  
T(265)

JUNTA DIRECTIVA DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DE LA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

- |                |                                 |
|----------------|---------------------------------|
| Decano:        | Lic. Maximino Ruano Ayala       |
| Secretario:    | Lic. Marta Estela Rivas         |
| Vocal Primero: | Lic. Carlos Guillermo Herrera   |
| Vocal Segundo: | Lic. Rubén Arroyo               |
| Vocal Tercero: | Dr. Héctor Goicolea             |
| Vocal Cuarto:  | Br. Roberto Pontaza             |
| Vocal Quinto:  | Br. José Ernesto Matheu de León |

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
GENERAL PRIVADO

- |             |                                 |
|-------------|---------------------------------|
| Decano:     | Lic. Rafael Piedra Santa Arandi |
| Secretario: | Lic. Carlos Guillermo Herrera   |
| Examinador: | Lic. Marco Antonio Ramírez      |
| Examinador: | Lic. Jaime F. Pineda Sosa       |
| Examinador: | Lic. César Augusto Díaz Páiz    |

DEDICO ESTA TESIS Y ESTE ACTO:

A mis Padres:

Domingo Castillo F.  
Angela Barajas de Castillo

A mi Esposa:

Edna Sandoval de Castillo

A mis Hijos:

Judith Patricia  
Guillermo Arnaldo  
Anabella  
Lorena

A mis Hermanos:

Ing. Manuel A. Castillo B.  
Lic. Inf. Antulio Castillo B.  
P. C. César Augusto Castillo B.  
Yolanda Castillo de Pérez  
Leticia Castillo de Sandoval  
Andrea Castillo de Castellanos  
Miriam Castillo de Cazali



Guatemala, 17 de agosto de 1971.

Señor Decano de la  
Facultad de Ciencias Económicas  
Lic. Maximino Ruano Ayala  
Presente.



Señor Decano:

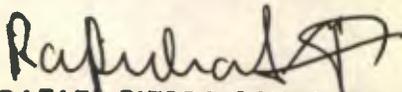
Tengo el gusto de referirme al trabajo de Tesis presentado por el Bachiller Arnoldo Castillo Barajas, previo a optar el título de Economista, en esta Facultad.

Informo al señor Decano que estudié con sumo detenimiento el material completo que me presentó el indicado señor Castillo Barajas a fin de que contuviera la información básica con la cual el autor desea sustentar su pensamiento en torno a la política que sigue el país en el financiamiento de las carreteras. Con tal propósito, sostuve en diversas oportunidades cambio de impresiones con el señor Castillo Barajas, quién introdujo en su manuscrito original, los cambios y agregados que se consideró oportuno. El estudio en su forma final presenta dos mapas de las carreteras del país a diversas fechas, así como varios anexos que sirven para sustentar el pensamiento del autor, anexos en los que se refleja la realidad nacional. Finalmente presenta doce conclusiones, algunas de las cuales parecen útiles y necesarias para un país como el nuestro.

Considero que aun cuando el trabajo no constituye un estudio exhaustivo del problema, sí tiene el mérito indiscutible de examinar objetivamente la situación real, sacando a luz las desventajas que tiene para el país el procedimiento que sigue el Estado para financiar la construcción vial. Aparte de eso también tiene la virtud de demostrar una serie de vicios que devienen de que el país recurre al financiamiento externo, obviamente por presiones de entidades interesadas en obtener fáciles como cuantiosas ganancias de tal circunstancia, en detrimento de constructoras e industria nacional.

Por las razones apuntadas, recomiendo al señor Decano que el trabajo de tesis del señor Castillo Barajas, sea aceptado como punto de discusión en su examen de graduación.

Atentamente,

  
Lic. RAFAEL PIEDRA-SANTA ARANDI.

mdr.

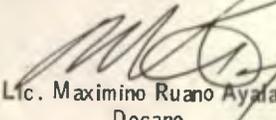


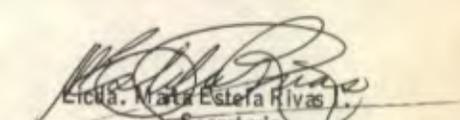
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
GUATEMALA, CENTRO AMERICA

Calle Mariscal Cruz, N° 1-66, zona 10

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS: GUATEMALA,  
VEINTE DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y UNO.

Con base en el dictamen rendido por el Licenciado Rafael Piedra Santa Arandi, quien fuera designado Asesor, se acepta el trabajo de tesis denominado "ALGUNOS ASPECTOS ACERCA DEL FINANCIAMIENTO DE CARRETERAS EN GUATEMALA", que para su graduación profesional presentó el señor Arnoldo Castillo Barajas, autorizándose su impresión.-----

  
Ltc. Maximino Ruano Ayala  
Decano.

  
Licda. María Estera Rivas  
Secretaria.

nder.-



# INDICE

|  | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION.....  | 1    |
| Capítulo I. EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA VIAL.....                              | 5    |
| 1. Hacia una Economía de Exportación .....   | 5    |
| 2. Integración de la Economía Nacional.....  | 6    |
| 3. Impulso al Desarrollo Económico .....   | 7    |
| Capítulo II. LA INVERSION EN LA INFRAESTRUCTURA VIAL.....                          | 11   |
| 1. Metodología para Derivar las Necesidades de Transporte Futuras de un País ..... | 11   |
| 2. Plan de Carreteras 1971-1975 .....  | 12   |
| 3. Inversiones para 1971-1975 .....  | 13   |
| 4. Los Recursos del Gobierno y las Necesidades de Inversión.....                   | 16   |
| 5. Formas de Ejecución de las Obras .....  | 18   |
| 6. Conservación de la Inversión Física .....                                       | 22   |
| Capítulo III. FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION.....                                  | 23   |
| 1. Fuentes de Financiamiento .....   | 23   |
| 2. Los Componentes de la Inversión y el Financiamiento .....                       | 24   |
| Capítulo IV. FINANCIAMIENTO EXTERNO .....  | 27   |
| 1. Sus efectos en la Balanza de Pagos .....  | 27   |

# INDICE

(ii)

|   | Pág. |
|---|------|
| Capítulo V. LOS RECURSOS DEL GOBIERNO Y SU<br>CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO.. | 33   |
| 1. Métodos de Financiamiento.....   | 33   |
| 2. Financiamiento Presupuestario .....                                      | 33   |
| 3. Una Nueva Fuente de Financiamiento.....                                  | 39   |
| Capítulo VI. LAS INSTITUCIONES INTERNACIO-<br>NALES DE CREDITO.....         | 43   |
| 1. Su Origen y Finalidad.....   | 43   |
| CONCLUSIONES .....  | 47   |
| ANEXOS .....  | 51   |
| BIBLIOGRAFIA USADA.....   | 63   |

## INTRODUCCION

Dentro de las variables que conforman el cuerpo de una organización socio-económica, la inversión juega un papel estratégico en cuanto a la determinación del nivel del empleo y la ocupación de los demás factores de la producción.

Atendiendo a esa importancia, en el presente trabajo de tesis me propongo examinar la forma en que se ha financiado en Guatemala la inversión pública en obras de infraestructura vial.

Se ha escogido ese sector por dos razones fundamentales: en primer lugar porque en los últimos veinte años, un alto porcentaje, más o menos del 80 al 90 por ciento de la inversión total, se ha destinado a la construcción de carreteras, por lo que las características que presenta su financiamiento pueden ser válidas para las obras públicas en general; y en segundo lugar porque las vías de comunicación terrestres son de vital importancia para el desarrollo económico de cualquier país.

El primer problema que se presenta al proyectar la construcción de una carretera, es determinar la forma en que va a ser financiada y con qué volumen de recursos se cuenta.

Un financiamiento racional e inteligente, utilizando económicamente los recursos de que dispone el país, repercutiría favorablemente sobre los distintos renglones de la actividad económica; pero un financiamiento inadecuado como el que se ha venido utilizando en Guatemala, produce ciertos efectos negativos, no obteniéndose los resultados que serían deseables.

En consecuencia, para lograr que la incidencia de la obra tenga todos sus alcances, el financiamiento debe estar

en consonancia con la capacidad financiera y de endeudamiento del Gobierno, con la potencialidad contributiva de la población y con la situación de la balanza de pagos del país.

La situación financiera del Gobierno se ha venido deteriorando gradualmente durante la última década, lo que ha dado como resultado una pérdida de ahorro neto y como consecuencia una disminución absoluta de la inversión pública; y de no remediarse esa situación, se ha calculado que el ahorro público continuaría siendo negativo hasta llegar a causar un déficit de aproximadamente 35 millones de quetzales en 1975.

Como consecuencia de lo anterior, se ha tenido que incurrir en un creciente endeudamiento externo. La curva de la deuda externa describe una tendencia ascendente proporcionalmente mayor al crecimiento de los ingresos corrientes del Estado, lo que hace pronosticar peligrosas consecuencias. La oferta generosa de créditos externos, es uno de los factores entre otros, responsable de que no se desplieguen todos los esfuerzos necesarios para financiar la inversión pública con recursos internos. Además se necesita de la capacidad y decisión de un Gobierno que realice una reforma tributaria de fondo para poder extraer los recursos de donde deben extraerse, es decir de los altos niveles de ingreso. A nuestros Gobiernos les ha sido más cómodo recurrir reiteradamente al endeudamiento externo, so pretexto del estribillo de que los préstamos extranjeros son indispensables para impulsar el desarrollo económico de los países subdesarrollados, al mismo tiempo que sirven como instrumento estabilizador de la balanza de pagos, argumentos a todas luces incorrectos.

Dentro de ese orden de ideas, me he propuesto a través del presente trabajo, hacer una revisión de las condiciones y circunstancias bajo las cuales se está llevando a cabo el

financiamiento de la infraestructura de la red vial del país. Para el efecto, se inicia el ensayo echando una mirada rápida a la evolución histórica de la construcción de las rutas, con indicación de las ramas de actividad hacia las que se ha orientado la inversión. En el capítulo II se describen las formas que ha tomado esa inversión, se analizan los montos que se han destinado para ese objeto y se examinan las cantidades que el Gobierno se propone invertir durante el quinquenio 1971-1975.

Seguidamente en el capítulo III se señalan las fuentes de financiamiento de donde se han obtenido los fondos para efectuar las obras y se hace un análisis de los componentes importados de la inversión con respecto al origen de los recursos. Luego, en el capítulo IV se entra a analizar exclusivamente el financiamiento con fondos externos y sus efectos e incidencias en la balanza de pagos. El capítulo V se refiere a los recursos actuales con que cuenta el Gobierno para la realización de la obra en relación con la potencialidad y posibilidades económicas de la población. Se examinan también los diferentes métodos de financiamiento.

En el último capítulo se hace una relación de las causas que dieron origen a las instituciones internacionales de crédito, del desenvolvimiento histórico de la inversión y las formas que ha adoptado el capital extranjero para lograr su incursión en los países subdesarrollados y se denuncian sus tácticas de penetración económica. Finalmente, se hacen las recomendaciones del caso.

## CAPITULO I

## EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA VIAL

## 1. Hacia una Economía de Exportación

Una revisión histórica de la infraestructura vial de Guatemala, reflejaría el atraso económico general del país y su escaso desarrollo tecnológico.

Una de las causas que motivaron la desintegración de la República Federal Centroamericana, fue justamente la falta de vías de comunicación, y no las ideas separatistas de sus líderes, ya que no había intercambio comercial ni existieron intereses comunes. Aún dentro de cada Estado, no se realizaba mayor tráfico, dándose el caso en Guatemala de que su región occidental se declarara independiente, tratando de llegar a formar un sexto Estado de Centroamérica.

Guatemala pasó largo tiempo sin vías de comunicación, como reflejo de su falta de desarrollo interno durante toda la época colonial, la que podemos decir que se prolongó hasta el régimen de Carrera-Cerna.

Puede considerarse al General Justo Rufino Barrios como el iniciador de la construcción de la red vial del país, no obstante que en su tiempo no se contó con los medios mecánicos y económicos con que actualmente se cuenta. En esa época se trazaron y se construyeron las principales carreteras que forman el eje troncal más importante de la República y se inició también la construcción vial de ferrocarriles.

Cabe señalar que la obra vial que realizaron los gobiernos liberales unió a diversos centros de población, pero especialmente sirvió para facilitar la exportación de productos

a través de vías construidas entre los centros de producción y los puertos del país.

Durante el gobierno del Presidente Jorge Ubico se amplió el sistema vial, se construyeron nuevos caminos, un número bastante elevado de puentes de hierro, concreto y mampostería; se aplicó un buen mantenimiento de carreteras (aunque fue a través de procedimientos, legal y éticamente discutibles) habiéndose iniciado los trabajos para abrir una ruta hacia el norte del país.

Con motivo de la segunda guerra mundial, en los últimos años del Gobierno de Ubico se principiaron los trabajos tendientes a la apertura de la carretera a lo largo de la costa sur, es decir, la que partiendo de Tecún Umán se dirige hacia la ciudad Pedro de Alvarado en la frontera con El Salvador; esta vía sirvió de ruta militar de emergencia durante esa guerra.

Más tarde se iniciaron los trabajos preliminares de la Carretera Interamericana, también con propósitos militares, aunque esto cambió con el advenimiento de la Paz. Estas dos últimas vías, contaron para su construcción, con la participación económica de los Estados Unidos de América.

A la caída del régimen de Ubico la situación de los caminos en Guatemala se encontraba en la forma en que lo muestra el mapa que aparece a continuación.

## 2. Integración de la Economía Nacional

Durante los gobiernos del Doctor Juan José Arévalo y del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, se inició formalmente el asfaltado de las carreteras. En esta nueva etapa se observa cierta tendencia a la planificación de la obra vial, imprimiéndole nuevos objetivos, particularmente la de inte-

grar el mercado interno, hacer accesibles zonas del país que permanecieron aisladas por mucho tiempo, y liberarlo de la asfixia que le imponía la empresa propietaria de los ferrocarriles a través de un manejo irracional de sus tarifas.

De las obras de infraestructura vial de esa época es digna de mencionarse la construcción de la Ruta al Atlántico, iniciada en 1952 y concluida en 1957, con la que se dio cima a un viejo sueño de los guatemaltecos. Con esta vía se consiguió el doble objetivo de liberar al país del monopolio del transporte que la IRCA ejercía desde 1908, y se obtuvo una salida barata y fácil hacia el Atlántico. <sup>1/</sup>

### 3. Impulso al Desarrollo Económico

El Gobierno del Licenciado Julio César Méndez Montenegro puso especial interés en la planificación racional de las vías de comunicación, habiéndose iniciado en esa administración el llamado "Plan Móvil Continuo" que consiste en la programación quinquenal de las carreteras y caminos a construirse, asignándole prioridades a aquellos proyectos de mayor importancia económica, pero sujetos a modificaciones, atendiendo a los cambios circunstanciales o derivados de la decisión presidencial.

Dentro de ese plan merece la pena mencionarse el correspondiente a caminos vecinales o de acceso que enlazan a las distintas zonas de desarrollo agrícola con las carreteras troncales, para conectarse con los centros de consumo.

---

<sup>1/</sup> Un examen bien documentado de la importancia económica de la Carretera al Atlántico puede verse en el Capítulo IV de "Introducción de los Problemas Económicos de Guatemala" del Licenciado Rafael Piedra Santa Arandi.

Durante ese gobierno se dio énfasis a la elaboración de proyectos con vistas a la incorporación de los departamentos del norte del país, tal la carretera que partiendo de Morales conduce a El Petén, vía Modesto Méndez, estando la terracería totalmente terminada.

Se cumplió también con los compromisos del Plan Vial Centroamericano, habiéndose concluido los tramos Río Hondo-Puente Atulapa en la frontera con Honduras y el tramo Padre Miguel-Puente Angaité en la frontera con El Salvador.

En la época actual tenemos a la vista el plan de carreteras contemplado dentro del plan de desarrollo económico 1971-1975, que básicamente persigue el desarrollo agrícola, base sobre la que se sustenta dicho plan. Se persigue también incorporar los departamentos de El Petén, Alta y Baja Verapaz.

Se asigna así mismo gran importancia a la inversión para el mantenimiento y mejoramiento de las rutas y caminos existentes. En este aspecto es digno de mencionarse el proyecto de autopista Guatemala-Escuintla que incluye anillos de circunvalación en ambas ciudades con el fin de evitar el tránsito innecesario en el interior de las ciudades, desviándolo directamente a las carreteras que continúan su curso.

En conclusión, a diferencia de tiempos pasados, en que los esfuerzos se encaminaron hacia la economía de exportación, el plan de carreteras actual busca facilitar la movilidad interna.

El segundo mapa muestra la situación de las carreteras en Guatemala a 1971. Por comodidad de impresión se suprimió el Departamento de El Petén, pero debe indicarse que en 1944 estaba prácticamente incomunicado por vía terrestre con el resto de la República. A la fecha existe ya una ruta

de terracería de Morales a Flores, pasando por Modesto Méndez y Poptún. Hay otras carreteras de tierra en el Departamento, tales como la que va de Flores a Melchor de Mencos, de Flores a Tikal y de Flores a Sayaxché.

## CAPITULO II

## LA INVERSION EN LA INFRAESTRUCTURA VIAL

## 1. Metodología para Derivar las Necesidades de Transporte Futuras de un País

La construcción de carreteras, así como otras obras públicas, puede en cierta forma manejarse como una variable independiente. Por tanto, su monto de financiamiento puede registrar variaciones bruscas de un año a otro, sin relación con su tendencia histórica.

No obstante, es factible estimar la necesidad de carreteras de un país con base en la tendencia secular del volumen del transporte, volúmenes de producción, densidad del tráfico, etc.

Actualmente, en muchos países están utilizando diversos métodos de pronóstico para determinar la demanda futura de transporte y con base en estas estimaciones se proyectan las mejoras y construcción de las vías de comunicación.

Estos métodos fluctúan desde sistemas sencillos que consisten simplemente en multiplicar el volumen actual por uno o más factores de crecimiento, hasta métodos más complicados que relacionan el movimiento futuro de personas y bienes con los pronósticos de población y actividades económicas.

Estas técnicas perfeccionadas dependen en gran parte del uso de "modelos" matemáticos basados en las relaciones comprobadas entre el tráfico y otros factores conexos.

Se supone que si estos modelos reflejan los patrones actuales de tráfico con un grado satisfactorio de precisión, tam

bién pueden ser utilizados con cierta confianza para pronosticar el tráfico futuro.

## 2. Plan de Carreteras 1971-1975

El Cuadro 1 resume la inversión por sectores realizada en Guatemala durante los últimos 14 años. Las inversiones sectoriales se agruparon de acuerdo a los cuatro planes de desarrollo económico que se han formulado en Guatemala, con el objeto de facilitar la comparación con el plan vial 1971-1975 que actualmente se está desarrollando.

El segundo renglón del cuadro mencionado, muestra las inversiones realizadas en el sector transporte, que pueden tomarse como cifra correspondiente a carreteras, ya que las que se efectuaron en los restantes medios de transporte fueron de poca importancia.

Si observamos los montos previstos para el sector transporte en el plan 1971/1975, nos damos cuenta que la participación relativa de la inversión es menor que en los tres planes anteriores, aunque en cifras absolutas es mayor que en los dos últimos. Esta importancia relativamente menor obedece a que en años anteriores ya se había ejecutado parte importante de la red vial del país <sup>2/</sup>. En cifras relativas la inversión en carreteras para 1971-1975 es del 23.8 %, mientras que en los planes anteriores mostró una tendencia decreciente, así: 68.5%, 47.3% y 35.2%.

Por otra parte, en el plan actual, el monto relativo de la inversión para el transporte se disminuyó para incrementar substancialmente los recursos destinados a los sectores directamente productivos, sobre todo el sector agrícola al que se

---

<sup>2/</sup> Plan de Desarrollo 1971-1975, Tomo II. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

le asignó el 16.4% que en el plan anterior tuvo solamente el 5.2%.

Sin embargo, el rubro Transporte sigue siendo al que se le dedica más dinero en cada año, siguiéndole Agricultura, Salud y Electrificación.

A pesar de la opinión oficial de que las vías de comunicación terrestre ya no constituyen un obstáculo al desarrollo económico del país, es obvio que ello no es cierto. En muchas secciones del sistema de carreteras, el movimiento es sumamente lento y deficiente. Generalmente se requiere un tiempo excesivo para llegar a lugares que estarían a unas pocas horas de distancia con un sistema más eficiente de carreteras. Los principales factores que afectan el libre movimiento de tráfico son: pavimentos y hombros angostos, pendientes muy fuertes, asfaltos rotos, puentes de una vía, rutas con muchas curvas, congestión urbana en carreteras troncales, señales inadecuadas de advertencia o dirección, y falta de cercado a la vera del camino.

En consecuencia, estimo, que la situación actual de las vías terrestres de comunicación en Guatemala, todavía constituyen un obstáculo al desarrollo económico del país, principalmente al sector agropecuario, por lo que conviene hacer el esfuerzo de mejorarla y construir nuevas carreteras que incorporen a la economía las regiones que aún se encuentran aisladas.

### 3. Inversiones para 1971-1975

El Cuadro 2 resumen el programa de construcción y mejoramiento de carreteras a ejecutarse en el quinquenio 1971-1975 y su presentación se ha dispuesto de manera que muestre en primer lugar, los recursos que se aplicarán a la apertura de nuevas rutas, y en segundo lugar los dedicados a

mejoramiento. Al mismo tiempo los proyectos se han clasificado de forma que dejen ver las finalidades económicas del gasto.

La inversión para proyectos nuevos asciende a la suma de 39 485.1 miles de quetzales que hacen el 54.2%; y para mejoramiento y reconstrucción se han asignado 33 408.7 miles, equivalentes al 45.8%.

La clasificación anterior, se ha hecho con el criterio de incluir entre los nuevos proyectos, a las carreteras nuevas y a aquellas que no existían pero que se principiaron a construir en años anteriores, como por ejemplo, el eje transversal que va de Morales hasta Flores, Petén; se tomaron también aquellas cuya terracería se hizo durante el plan anterior, pero que con el actual recibirán asfalto.

Entre los proyectos de mejoramiento y reconstrucción se han agrupado las que existían de tiempo atrás, ya sean de tierra o asfalto, pero que debido a sus deficiencias técnicas, han tenido que ser rediseñadas o mejoradas. En este grupo tiene gran importancia la Autopista Guatemala-Escuintla y sus anillos de circunvalación, ya que la ruta existente es insuficiente para la densidad de tráfico actual, habiéndose éste tornado lento.

Desde el punto de vista de la finalidad económica de la inversión, los recursos se canalizarán hacia tres objetivos básicos, así:

| Finalidad Económica:                               |               | %     |
|--|---------------|-------|
| A. Exportación e Importación al mercado común..... | Q. 6 740,000  | 8.8   |
| B. Desarrollo Agrícola.....                        | " 35 625,300  | 46.3  |
| C. Reducción Costo Transporte ...                  | " 34 528,500  | 44.9  |
| Total: .....                                       | Q. 76 893,800 | 100.0 |

Vamos a referirnos a estos tres rubros:

### Rubro A

La obligación contraída por el país en la construcción del plan vial centroamericano, impone la necesidad de construir el tramo Entre Ríos-Frontera Honduras, la cual tiene una longitud de 23 Kilómetros y se iniciará a finales de 1971. Se construirá también la carretera Jocotán-Frontera Honduras, la cual proyecta iniciarse en 1973 y concluirse en 1975. Su finalidad es enlazar Guatemala con Honduras para facilitar el comercio entre ambos países.

Los trabajos de estas rutas de enlace con Honduras, deberán principiarse lo antes posible y no esperar hasta las fechas indicadas, ya que estas constituyen carreteras estratégicas dentro del mercado común. A raíz del conflicto bélico entre El Salvador y Honduras, las compras de ésta última se volcaron hacia Guatemala, pero la industria nacional tropezó con las dificultades del transporte debido a las pésimas condiciones de las carreteras. La tarifa de Guatemala a San Pedro Sula, importante mercado, para el hierro de construcción, por ejemplo, era hasta de Q.1.80 el quintal, por lo que muchos comerciantes hondureños preferían importar el producto fuera del área centroamericana, ya que les resultaba más cómodo el transporte marítimo, con todo y pagar los derechos de importación.

### Rubro B

La inversión en caminos vecinales y la apertura de nuevas rutas que incorporan la zona norte del país, que abarca el extremo norte de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz y extensas zonas de El Petén, que ofrecen posibilidades de colonización, desarrollo agropecuario y forestal, puede catalogarse como inversión con fines de desarrollo agrícola,

que en la página 14 representa el 46.3% del total de la inversión vial.

### Rubro C

Finalmente el 44.9% destinado a mejorar las carreteras para facilitar el tránsito, se puede considerar como gasto necesario para reducir el costo del transporte.

#### 4. Los Recursos del Gobierno y las Necesidades de Inversión

Es importante tener una idea de la proporción de recursos propios que el Gobierno ha destinado a la inversión. Para ello usamos el Presupuesto de 1969 -Cuadro 3- del cual extractamos las siguientes cifras:

|   |           | <u>Miles de</u><br><u>Quetzales</u> | <u>%</u>         |
|---|-----------|-------------------------------------|------------------|
| Total Ingresos Corrientes                       |           | 151 903.6                           | 100.0            |
| Gastos de Funcionamiento del Gobierno           | 129 414.1 | 85.2%                               |                  |
| Amortización Deuda Pública                      | 17 627.0  | 11.6%                               | <u>147 041.1</u> |
| Fondos del Presupuesto dedicados a la Inversión |           | <u>4 862.5</u>                      | <u>3.2</u>       |

Como para 1969 la inversión total fue de 34 875.0 podemos deducir el siguiente cuadro:

|                       | <u>Miles de<br/>Quetzales</u> | <u>%</u>     |
|-----------------------|-------------------------------|--------------|
| FINANCIADA:           |                               |              |
| Con fondos corrientes | 4 862.5                       | 14.3         |
| Con deuda pública     | <u>30 012.5</u>               | <u>85.7</u>  |
| Inversión Total       | <u>34 875.0</u>               | <u>100.0</u> |

Como la contratación de Deuda Pública fue de..... Q. 31 361.8 miles y solamente se gastaron Q. 30 012.5, la diferencia de Q. 1 349.3 miles se consignó en el Presupuesto erróneamente como si fuera un superávit financiero.

Como vimos antes, de los ingresos corrientes, el 85.2% se destinó a Gastos de Funcionamiento, proporción demasiado alta para un país en vías de desarrollo. Esto sólo le permitió dedicar el 3.2% a la inversión. A este respecto, cabe señalar que países más desarrollados como México, cuya infraestructura es más completa, aún dedican aproximadamente el 30% de sus ingresos corrientes a la inversión y sólo destinan el 70% a gastos de funcionamiento.

No obstante que los gastos corrientes generan ocupación y proporcionan poder adquisitivo a un amplio sector de la población a través de sueldos que se traducen en demanda efectiva para la industria del país, exceptuando naturalmente los fondos que se filtran hacia el exterior -vía importaciones-, un presupuesto de esta estructura resulta demasiado perjudicial. Estimamos que debería invertirse por lo menos el 40%.

## 5. Formas de Ejecución de las Obras

Durante el gobierno de Ubico, las carreteras se construyeron directamente por la Dirección General de Caminos. En los gobiernos del Dr. Arévalo y Cnel. Arbenz se siguió la misma política, teniendo como ejemplos, la realización de la carretera Interamericana, la Ruta al Atlántico, la Ruta del Pacífico y otras.

Esta forma de efectuar las obras presenta serios inconvenientes, puesto que, los costos se elevan demasiado y los plazos de ejecución se hacen muy largos. Las dependencias oficiales encargadas de realizar la obra no tienen la agilidad necesaria para efectuar las compras de materiales y repuestos, debido al exagerado expedienteo y a la serie de requisitos legales que se tienen que llenar. Se ha presentado el caso de que un tractor ha permanecido parado por más de dos meses por falta de algún repuesto, mientras que los operadores y demás trabajadores auxiliares permanecen inactivos, devengando sus respectivos salarios.

Esta etapa ya se ha superado y en la actualidad las obras se realizan por contrato. Esta modalidad ha venido a mejorar la ejecución de los proyectos, lo que ha permitido que se concluyan en tiempo y la variación de costos ha oscilado entre límites admisibles.

Sin embargo, todavía persiste una inconveniencia que es necesario rectificar. Se trata de que la mayoría de los proyectos se adjudican a constructoras extranjeras, lo que impide que la inversión tenga un impacto favorable en la economía del país.

La ejecución de obras de infraestructura, permite crear ingresos en forma de sueldos, salarios y dividendos, los cuales desde luego, se convierten en gastos de consumo con sus consiguientes efectos sobre la inversión. Por lo tanto, uno

de los instrumentos de política económica, como estabilizador de la economía, es el gasto que realiza el Gobierno en la construcción de obras públicas, entre cuyos propósitos puede estar el de mantener un nivel deseable de producción y ocupación, incrementar el sector industrial y fomentar el establecimiento de industrias de materiales de construcción.

Conviene referirnos a los gastos en carreteras que no han logrado elevar el ingreso, la ocupación y fomentar la industria nacional de materiales de construcción y que por el contrario han servido para destruir lo nacional y elevar el poderío de las empresas extranjeras que operan en el país. Ello se debe al papel sumiso del Gobierno ante las presiones de los intereses norteamericanos.

La experiencia ha demostrado que casi todas las empresas que surgieron en la rama de la construcción de carreteras llegaron a la quiebra, por los motivos que más adelante se señalan. Entre las constructoras nacionales que quebraron pueden mencionarse:

- 1) La Panamericana Compañía Constructora Ltda. 3/
- 2) Compañía Constructora Centroamericana.
- 3) Compañía Constructora "El Aguila".
- 4) Compañía "Hegel-Echeverría".
- 5) Constructora "Arias-Duport-Bickford".
- 6) Constructora "Estructura y Puentes Metálicos".

Los dos primeros gobiernos revolucionarios - de Arévalo y Arbenz - dispusieron que nuestras carreteras fueran hechas por empresas guatemaltecas, con el propósito de ocupar los

3/ En el Anexo 1 se proporciona información sobre algunas causas que motivaron la quiebra de "La Panamericana Compañía Constructora Ltda." No se obtuvo mayor información de las otras empresas debido al temor de los interesados de sufrir represalias.

factores productivos nacionales, evitar la fuga de divisas y producir el mayor impacto en la economía nacional.

Con ese fin, se incitó y ayudó a la formación de empresas constructoras nacionales, para que participaran en las licitaciones de construcción. Sin embargo, hubo errores que impidieron que esta política rindiera mayores frutos.

Estos errores fueron:

- a) El Gobierno exigía fianza de cumplimiento de contrato por el 100% del valor total de la obra, lo que prácticamente eliminaba a las constructoras nacionales, ya que las Afianzadoras exigían hipotecas de propiedades de elevado valor para otorgar la fianza.
- b) El Gobierno exigía que de cada pago que se efectuara a las constructoras, se les retuviera el 10% para garantizar la calidad de la obra, depósito innecesario que reducía la capacidad financiera de la constructora. 4/

Este tratamiento perjudicaba a las empresas nacionales, pues tenían que competir con empresas extranjeras poderosas que obviamente las aventajaban, por poseer el capital de trabajo necesario para financiar la obra inicialmente y suficiente capital fijo para obtener las fianzas de sostenimiento de oferta y de cumplimiento de la obra.

Esto dio por resultado que las empresas nacionales pasasen a depender de las empresas extranjeras en calidad de subcontratistas.

De ahí que para fomentar la formación de empresas nacionales de construcción de carreteras, debieran tomarse las

---

4/ Esta exigencia de retención todavía está vigente.

siguientes medidas:

- 1) El Estado debe dar preferencia a las constructoras nacionales. Por ejemplo, en México, las empresas nacionales en una licitación llevan la ventaja de que su oferta puede exceder hasta en 30 % el valor fijado por el Estado, en tanto que a las extranjeras únicamente se les acepta hasta el 15 %.
- 2) Las fianzas de cumplimiento de contrato que garantizan la ejecución de las obras se deben fijar en 20 % para las empresas nacionales y en 40 % para las extranjeras.
- 3) El Estado debe obligar a las afianzadoras que otorguen la fianza, a mantener una supervisión técnica y administrativa sobre la ejecución de la obra, sobre el pago de salarios y materiales, sobre las reparaciones de maquinaria, etc., a fin de garantizar su ejecución en la forma programada, para evitar siniestros de mayor cuantía, y proteger a las propias constructoras.
- 4) Disponer que las Afianzadoras se obliguen a proporcionar financiamiento a las constructoras nacionales afianzadas, con lo que se garantiza el éxito de la obra, cobrando desde luego los intereses y gastos correspondientes.
- 5) Las especificaciones técnicas deben ser objeto de revisión a fin de introducirles las modificaciones que la experiencia indique.
- 6) Reestudiar la forma en que se está llevando a cabo la supervisión técnica, ya que en la mayoría de los casos ésta se sobrepasa a los límites de la drasticidad, situando al Supervisor casi como un dios cuyas decisiones son inapelables.

- 7) Supresión del depósito del 10%, toda vez que existe una fianza de garantía que cubre los posibles riesgos.

## 6. Conservación de la Inversión Física

La conservación de las carreteras en buen estado es un aspecto muy importante que hay que tener muy en cuenta, ya que esto significa la preservación de la inversión. Es necesaria la reparación oportuna de los daños, pues de lo contrario, su reparación resulta más costosa y la economía sufre de la falta o deficiencia del transporte.

Debe considerarse la conveniencia de instalar romanas en las carreteras principales, a fin de evitar la sobrecarga y en consecuencia, la destrucción de la vía. Generalmente el transportista, a un remolque con capacidad de 25 toneladas lo carga hasta con 40, con el objeto de obtener mayor utilidad en el viaje.

En Nicaragua, por ejemplo, existen romanas instaladas en las principales carreteras y los vehículos son chequeados con mucha rigurosidad en cada romana por donde pasan.

Para construcción de futuras carreteras habrá que estudiar cuidadosamente si resulta más económico construir carreteras con un margen de resistencia respecto a los vehículos más pesados, o si es preferible construir carreteras livianas y limitar el peso de los vehículos.

La falta de control sobre el peso de los vehículos ha resultado en el deterioro de nuestras carreteras.

## CAPITULO III

## FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION

## 1. Fuentes de Financiamiento

Tradicionalmente existen dos formas de agenciarse fondos para la realización de las obras públicas: con recursos internos provenientes de los ingresos corrientes del Gobierno y con recursos extraordinarios o sea incurriendo en endeudamiento.

Por lo que hace a la construcción de carreteras, en Guatemala se han usado ambos sistemas, según puede apreciarse en el Cuadro 4.

La carretera Interamericana y la Ruta del Pacífico recibieron también cantidades en concepto de donaciones, que harían aún más alto el porcentaje de utilización de recursos externos, pero intencionalmente no se han incluido en el cuadro, por considerar que desfiguraría el análisis de los efectos que el financiamiento externo tiene sobre las distintas variables económicas, que se hace en el capítulo siguiente. De manera que para efectos exclusivamente de discusión se asume que los proyectos fueron financiados con recursos internos y con endeudamiento externo.

Una investigación efectuada por el autor en la contabilidad de la Dirección General de Caminos, demostró que una carretera en Guatemala necesita para su construcción un 60 por ciento de insumos internos y un 40% de insumos externos. En consecuencia, un plan vial requeriría recursos internos y externos en la misma proporción. Sin embargo, el cuadro 4 indica que se ha procedido al revés, a usar 60% de recursos externos y 40% de internos, con perjuicio para el país.

## 2. Los Componentes de la Inversión y el Financiamiento Externo

La proporción de los componentes importados y nacionales que se van a utilizar en la construcción de un proyecto, tiene vital importancia con respecto a la decisión de si ha de financiarse con recursos extranjeros o nacionales. Únicamente deberán financiarse con recursos externos los bienes y servicios que necesariamente tengan que importarse. Esto obedece a motivaciones de balanza de pagos. Si los bienes que tengamos necesidad de importar son financiados con recursos internos, nuestras reservas sufrirán un drenaje por el monto de la importación; en cambio si se financian con fondos externos, se neutraliza el efecto.

Un proyecto en el que solamente se utilizaran bienes y servicios nacionales, sería ilógico y perjudicial financiarlo con préstamos externos, pues la ejecución de la obra no ejercería ningún efecto sobre la balanza de pagos.

La contratación de préstamos externos solamente se justifica en la medida en que necesitemos importar bienes y servicios extranjeros que no se producen internamente. De ahí que las carreteras del país como ya se dijo, de recurrirse al préstamo externo para financiarlas, esto no debe, por ningún motivo exceder al 40% del valor total. El Cuadro 4 demuestra claramente que en el pasado hemos importado y contratado bienes y servicios extranjeros que pudimos haber obtenido internamente, hasta por un valor igual al 20% del costo total o sean Q. 19 281.1 miles.

Si los recursos del Estado no son suficientes por deficiencia del sistema tributario, el financiamiento de las obras, en la proporción en que utilicen bienes nacionales, deberá hacerse a través de nuevas emisiones monetarias.

El financiamiento por medio de nuevas emisiones podría

condenarse argumentándose que crea presiones inflacionarias porque el flujo de nuevos fondos no encuentra la correspondiente oferta adicional de bienes y servicios. Sin embargo, aquí se olvida el efecto general que a largo plazo tienen las carreteras: de abrir nuevos campos a la producción y fomentar mayor producción de las antiguas empresas por el abaratamiento que en los precios provoca el menor costo de transporte.

En consecuencia, a fin de emplear racional y económicamente nuestros recursos, la Dirección General de Caminos deberá, en cada proyecto, elaborar un presupuesto de inversión, separando los bienes y servicios que pueden ser adquiridos internamente, de los que tienen que obtenerse en el extranjero; y con base en esta proporción negociar los préstamos externos, únicamente por el monto que arrojen los bienes extranjeros. 5/

Las proporciones del 60% y 40% que venimos discutiendo, resultaron por haber sumado los 8 proyectos que aparecen detallados en el cuadro 4. Pero si examináramos aisladamente cada uno de ellos, la situación se torna aún más grave. Por ejemplo, la Carretera al Norte se está financiando en 97.5% con recursos externos.

La política monetaria seguida por nuestras autoridades distorsiona la balanza de pagos: aumenta nuestras reservas a corto plazo al proporcionarnos divisas, que no se necesitan (sobre las cuales se pagan intereses) para que después se vean disminuidas en el largo plazo, al tener que hacer las amortizaciones, incrementadas con los intereses.

Es importante señalar que el precio de esa política de endeudamiento innecesario lo está pagando el grueso de la población de bajos ingresos debido a la injusta estructura tributaria, que gravita más sobre estos grupos.

5/ Ver anexo 2.

Otro perjuicio grande para nuestro país, es que la institución financiera extranjera que concede los préstamos, se reserva el 5% del costo total de la obra, por concepto de asesoría técnica 6/. En la ejecución de los ocho proyectos detallados en el cuadro 4, el 5% asciende a la cuantiosa suma de Q. 5.8 millones, sobre los cuales además Guatemala tiene que pagar intereses. Aparte de esto se violan las leyes del país, porque se acepta que profesionales extranjeros realicen ilegalmente actividades que según la ley de colegiación obligatoria está reservado a los guatemaltecos.

---

6/ Porcentaje promedio. Este se negocia en cada caso con la consultora extranjera.

## CAPITULO IV

## FINANCIAMIENTO EXTERNO

## 1. Sus efectos en la Balanza de Pagos

En el capítulo anterior se demostró que las carreteras en Guatemala han venido siendo financiadas utilizando desproporcionadamente fondos extranjeros.

La importación cuantiosa de bienes y servicios para la obra vial, es en parte responsable del déficit que se ha registrado en nuestra balanza de pagos.

Esta no se vería tan perjudicada si se nos dejara en libertad de importar solamente aquellos bienes y servicios que realmente se necesitan. Muchos materiales de construcción son producidos en Guatemala; sin embargo, se nos obliga, a través de los préstamos condicionados a que los importemos de los Estados Unidos, a utilizar transporte marítimo y seguros norteamericanos y a aceptar servicios de técnicos extranjeros, cuando nuestro país cuenta con una marina mercante, compañías aseguradoras y profesionales que podrían suplir eficientemente tales insumos.

Las autoridades del gobierno tradicionalmente han venido utilizando el endeudamiento externo para financiar las obras, manifestando, para justificar tal política, que los préstamos externos son indispensables para impulsar el desarrollo económico del país. Este financiamiento tiene dos objetivos, la construcción de la infraestructura y el equilibrio de la balanza de pagos. En efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su folleto "Necesidad de los Créditos Externos como complemento al esfuerzo interno en el desarrollo económico de Guatemala", afirma: "Si bien las necesidades del Gobierno exigen la contratación de presta-

mos externos de desarrollo, es igualmente importante considerar las necesidades de nuestra balanza de pagos. Guatemala viene registrando un fuerte déficit en sus operaciones corrientes con el exterior; este considerable déficit en las transacciones comerciales con el resto del mundo, se ha com-  
pensado durante los últimos años con un superávit en las ope-  
raciones de capital". 7/

Del párrafo anterior se deduce que el Gobierno ha ce depender el desarrollo económico de la ayuda externa; y las argumentaciones con respecto al carácter indispensable de ésta, las acepta como un dogma, cuando no se han hecho verdaderos esfuerzos internos ni se extraen adecuadamente nuevos recursos mediante una mejor política tributaria. Sobre esta cuestión se insistirá en el capítulo siguiente.

Volviendo a los efectos que causan los préstamos externos sobre la balanza de pagos, nos referiremos a los "préstamos atados". 8/

Los préstamos condicionados perjudican al país debido a que lo obligan a comprar bienes y servicios extranjeros, aún cuando estos se producen en Guatemala. El desequilibrio que en la balanza causan esas importaciones se restablece con el ingreso momentáneo de divisas provenientes del préstamo, pero el país queda endeudado.

Si se examinan con detenimiento la verdadera finalidad que persigue el financiamiento externo, inmediatamente salta a la vista que el objetivo principal es eminentemente comercial. A través de ellos se nos provee de divisas, es de -

---

7/ "Necesidad de los Créditos Externos como complemento al esfuerzo interno en el desarrollo económico de Guatemala". Folleto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 17. Julio de 1967.

8/ Véase anexo 3.

cir, de poder de compra internacional, para que posteriormente podamos comprar los bienes y servicios que producen los Estados Unidos de Norteamérica.

La política seguida por las instituciones internacionales de crédito, manejadas por los intereses norteamericanos, no es improvisada; responde a un plan de penetración económica debidamente concebido. Se fue gestando en forma estudiada desde mucho tiempo atrás.

Con la debida antelación a que se iniciara formalmente la construcción de la red vial del país, las mencionadas instituciones enviaron sus técnicos a Guatemala a prestar asesoría "gratuita" con el objeto de elaborar el "Manual de Especificaciones Técnicas para la Construcción de Carreteras". En este manual los Ingenieros Norteamericanos dejaron establecidas especificaciones y características de los materiales que deben utilizarse en la construcción de los proyectos. Las especificaciones, naturalmente, sólo pueden llenarlas los materiales fabricados en Estados Unidos, quedando prácticamente eliminados los de otra procedencia, ya no digamos los nacionales. 9/

Estas hábiles maniobras imperialistas han retardado nuestro desarrollo económico, el mismo que propalan favorecer.

En resumen, la asistencia crediticia externa no responde al deseo de ayuda para el desarrollo, sino antes bien, sirve a los intereses avaros del capital extranjero.

Tanto Guatemala como los demás países de América Latina, deben gestionar en bloque ante los organismos internacionales de financiamiento, para evitar que les impongan condiciones tan leoninas, ya que éstas desvirtúan el término empleado de "asistencia crediticia para el desarrollo".

---

9/ Ver anexo 4.

Si el país deudor paga un precio por el uso del dinero, no existe razón alguna para que se le obligue a obtener bienes y servicios extranjeros, que se producen internamente o que pueden ser adquiridos a precios más favorables en terceros países.

Otra forma muy sutil de explotación, que se ha venido utilizando, son los llamados "préstamos para estudios de factibilidad".

A través de este tipo de financiamiento los Estados Unidos efectúa un negocio muy lucrativo. La maniobra consiste en que se nos concede un préstamo para estudios de factibilidad, con la condición que el estudio tiene que ser realizado por consultoras norteamericanas. Los efectos de este tipo de financiamiento, consisten en que los "servicios" que prestan a Guatemala las consultoras extranjeras, inciden desfavorablemente en nuestra balanza de pagos, puesto que se importan servicios. El desequilibrio que ocasiona la importación se "corrige" con el producto del préstamo que conceden las entidades internacionales de financiamiento y cuyas divisas se las llevan nuevamente los señores consultores, al propio tiempo que el país ha contraído una nueva deuda externa.

Lo correcto sería que los estudios los hicieran Economistas e Ingenieros Guatemaltecos, pues sus servicios no exigirían el pago en dólares. Así el país no se endeudaría innecesariamente.

Tal y como las instituciones mencionadas llevan a cabo la operación, la balanza de pagos permanece inalterada, pues, primeramente se registra un cargo por las importaciones de servicios de técnicos extranjeros, y seguidamente se opera el abono con las divisas obtenidas, con la circunstancia desventajosa de que Guatemala adquiere nueva deuda y la balanza de pagos se ve afectada a largo plazo cuando se cancelan los intereses y se amortiza la deuda.

Se ha argumentado que el financiamiento de estudios de factibilidad con recursos de la Banca Central tiene efectos inflacionarios, pero en este caso no los tendría debido a que el nuevo flujo de fondos encontraría su contrapartida, es decir, la prestación de nuevos servicios generados internamente, aunque sí podría ejercer alguna presión sobre la balanza de pagos pero dependiendo de la propensión a importar.

Con respecto a la contratación de préstamos externos, cabe mencionar que el control de cambios imperante en Guatemala es un mero registro de transacciones comerciales del sector privado, cuya acción debiera extenderse hasta el sector gubernamental, pero haciéndolo más rígido en el sentido de desautorizar todas aquellas operaciones que perjudiquen la balanza de pagos a través de la importación de bienes y servicios innecesarios, que se utilizan en las obras de infraestructura.

## CAPITULO V

### LOS RECURSOS DEL GOBIERNO Y SU CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO

#### 1. Métodos de financiamiento

Tradicionalmente se han venido utilizando dos procedimientos de financiamiento de las inversiones en obras públicas; el primero de ellos consiste en: 1) financiarlas con recursos internos provenientes de los ingresos corrientes del Gobierno; y 2) financiarlas con deuda pública interna, colocada en la Banca Central o en el mercado abierto.

La segunda forma se refiere a la obtención de los fondos por medio de la contratación de deuda externa, ya sea a través de empréstitos directos, o bien, recurriendo a la negociación de valores en el exterior.

En Guatemala, al menos por lo que hace a las obras de infraestructura vial, se han financiado con recursos internos y externos, tal como quedó indicado en el capítulo II.

El gobierno ha venido padeciendo de una deficiencia crónica de ingresos, debido a la baja capacidad contributiva de la gran masa de contribuyentes, como a la inadecuada estructura tributaria; debe agregarse también la deficiencia de los sistemas de recaudación y la exagerada desproporción que existe entre los gastos de funcionamiento y los de inversión.

#### 2. Financiamiento Presupuestario

El principal mecanismo generador de ingresos del gobierno en nuestro país es el sistema tributario; en consecuencia éste debe estar convenientemente estructurado a fin de

captar el nivel adecuado de recursos, afectando equitativamente a los diversos sectores de la población y de acuerdo a su capacidad económica.

En Guatemala la estructura tributaria es inadecuada, dando como resultado la insuficiencia de ingresos del gobierno por una parte, y por la otra, injusticia en la carga impositiva cuyo mayor peso soporta la masa de población de escasos recursos y la clase media.

Un buen estudio sobre este aspecto nos lo ofrece el Licenciado Jaime Pineda en su tesis de graduación profesional "La Política Fiscal en los Países Subdesarrollados". Al evaluar la estructura tributaria del sistema impositivo imperante en Guatemala, a través del análisis del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la nación del ejercicio 1968, el Licenciado Pineda nos dice:

"Dentro de los Ingresos Tributarios, los impuestos directos que permiten medir el grado de progresividad del sistema impositivo, representan tan solo el 13.2% con valor absoluto de 19.8 millones de quetzales. En cambio los impuestos indirectos que gravitan sobre el consumo de las masas populares y sectores de clase media en lo fundamental, y en menor proporción sobre los consumos suntuarios de los sectores de altos ingresos y demás gastos productivos de las empresas que inciden también sobre los consumidores finales, representan la alta proporción del 79.4%, es decir, más de las 3/4 partes de los ingresos totales con un valor en cifras absolutas de 119.2 millones de quetzales. Con una estructura tan regresiva como la que refleja el nuevo presupuesto, no se puede calificar de progresista el programa financiero del gobierno, pues no es posible hablar de progreso y desarrollo económico y social con un presupuesto tan alto que representa ya el 14% del Producto Nacional Bruto y que se financia en su mayor parte con impuestos indirectos que pagan las masas depauperadas

de nuestra población". 10/

Por nuestra parte, al examinar los Ingresos tributarios del Presupuesto de Ingresos del año de 1969, cuadro 3, encontramos que los impuestos directos representaron el 14.4% mientras que los indirectos fueron del 75.2%.

Se observa que la proporción de los impuestos directos e indirectos, casi no variaron de 1968 para 1969 y lo mismo sucedió en 1970 debido a que nuestra estructura tributario no ha sufrido ninguna modificación sustancial.

La confrontación de estas proporciones permite inferir que estamos frente a un sistema tributario regresivo, en donde pagan más los que menos ingresos perciben, y tributan menos los que más ingresos obtienen.

Lo importante, para el propósito de este trabajo, es hacer resaltar el hecho de que el sistema tributario actual está gravando con más rigor el escaso ingreso de la masa de la población, dejando holgado el fuerte ingreso de la clase pudiente, circunstancia que limita el ingreso del gobierno e impide la formación del ahorro público; como consecuencia de lo anterior el grueso del ahorro nacional se localiza en el sector mayoritario de altos ingresos y es de allí de donde deben extraerse los recursos necesarios para financiar la inversión pública antes que recurrir al endeudamiento externo.

Nuestro sistema tributario no solo es regresivo sino también inelástico. Esta inelasticidad se manifiesta fundamentalmente en el hecho de que los ingresos tributarios no han crecido en forma proporcional con respecto al producto interno bruto. Un sistema tributario se considera elástico

---

10/ "La Política Fiscal en los países Subdesarrollados".  
 1968. Tesis de Graduación Profesional del Licenciado Jaime Fernando Pineda Sosa. Pag. 132

cuando a un crecimiento real o monetario del producto interno bruto, le corresponde un incremento proporcional de la recaudación tributaria, sin que necesariamente tengan que aumentarse las tasas del impuesto ni crearse nuevos tributos. 11/

En consecuencia, un sistema tributario adecuado para un país en vías de desarrollo, debe sustentarse en el concepto de elasticidad, que indica que debe captar una mayor proporción de recursos de la economía a medida que aumentan los ingresos de las personas, la producción y a medida también que crecen las transacciones, aunque los impuestos permanezcan sin variar.

A la luz de estas circunstancias, se llega a la conclusión de que no es exacta la afirmación de las autoridades hacendarias que sostienen que el gobierno se ve imposibilitado de captar mayor volumen de recursos debido a los bajos ingresos y escaso ahorro de la población. La problemática es tripartita en que no se cuenta con un sistema tributario adecuado, a través del cual el Estado puede percibir mayor masa de recursos sin castigar a las clases necesitadas.

Además de la deficiencia estructural, nuestro sistema tributario adolece también de sistemas deficientes de recaudación, lo que perjudica aún más los ingresos del gobierno.

#### a) Impuesto sobre la Renta

Como el presente trabajo versa sobre el financiamiento de la infraestructura vial, es conveniente señalar aquellas fuentes a través de las cuales el gobierno puede captar mayor volumen de recursos para el financiamiento de sus obras; dentro de ese orden de ideas, hemos escogido los principales impuestos que conforman el sistema tributario actual de

---

11/ Ver anexo 5

la República, y a través de un somero análisis se señalan los principales defectos de que adolece y las modificaciones que podrían introducirse para mejorarlo.

El impuesto sobre la Renta, que entró en vigor en el mes de julio de 1963 vino a substituir al Impuesto sobre Utilidades de Empresas Lucrativas establecido en 1938. La modificación prácticamente no introdujo ningún cambio a la tasa del impuesto, en lo que se refiere a proporcionalidad y progresividad, sino únicamente se limitó a incorporar a la clase media y en forma directa a los profesionales. Amplió la renta también hasta Q. 500, 000 y más con el 48%.

La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica en análisis efectuado a la Ley del Impuesto sobre la Renta, dentro del Plan de Desarrollo Económico 1971/1975, señala las deficiencias y defectos de dicha ley, las cuales pueden sintetizarse de la manera siguiente:

1. La exclusión de los ingresos de personas domiciliadas en el país y de fuente extraterritorial, que reduce la capacidad contributiva, que va contra el principio de equidad además de estimular la fuga de capital.
2. Aplicar la misma tarifa impositiva sobre la renta imponible de personas naturales y jurídicas.
3. La Ley del Impuesto sobre la Renta presenta elevadas exenciones en combinación de altas deducciones que no tienen que ver con la producción de la renta o la conservación de su fuente.
4. Deja fuera de su régimen a numerosas empresas extranjeras.

5. Grava con la misma tarifa a la persona individual y a la empresa lucrativa.

El Consejo Nacional de Planificación Económica se propone realizar varias enmiendas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero al analizarlas encontramos que no llegan al fondo del problema y que aún persistirá la inequidad en la aplicación del impuesto. En efecto, la modificación de importancia que introduce ese Organismo va dedicada a los profesionales, ya que elimina al deducible del 20% de la Renta Neta. Al suprimir este deducible, prácticamente los profesionales y empleados tendrán que pagar el doble de lo que actualmente están tributando, mientras que las grandes utilidades de los empresarios se dejan intactas.

Se concluye que las modificaciones propuestas por la Secretaría de Planificación Económica son tímidas y no resuelven el problema de falta de progresividad en la aplicación de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En consecuencia, el Impuesto sobre la Renta es un instrumento fiscal que ofrece muchas posibilidades al gobierno, a través del cual puede captar un volumen apreciable de ingresos provenientes de los niveles altos, para poder financiar sus proyectos de infraestructura, al propio tiempo que puede constituir un mecanismo redistribuidor del ingreso muy eficaz, pero desafortunadamente ninguno de nuestros gobiernos ha tenido la entereza y decisión de encarar a fondo el asunto.

#### b) El impuesto Territorial

El Impuesto Territorial o del 3% como se le denomina en nuestro medio, es un impuesto que ha tenido hasta la fecha, escasa importancia en lo que a monto de recaudación se refiere.

El rendimiento alcanzado en 1969 fue de solamente

4 681.5 miles de quetzales.

Entre las deficiencias de este impuesto, pueden señalarse, que está calcado en el principio de la proporcionalidad, con un solo aumento de la tasa del 3 al 5% en montos que sobrepasen de los Q. 20, 000. Otras de las inconveniencias de este impuesto es que establece el mínimo de tributación en un nivel demasiado bajo, es decir de Q. 100.00, que habría que elevarlo, pues resulta antieconómico para el gobierno la recolección de cantidades tan pequeñas. Por ejemplo una propiedad de Q. 125.00 en el trimestre tendría que pagar la irrisoria cantidad de 0.11 centavos que no cubre ni siquiera el gasto del formulario del recibo.

Otras de las deficiencias fundamentales del Impuesto sobre la propiedad inmueble, consiste en que está sustentado sobre valores inexactos, es decir que la propiedad no está valuada de acuerdo a su precio real, ni existe hasta la fecha un catastro fiscal que pueda servir como base técnica para su reavalúo y para el control eficiente de la propiedad. Se calcula que con la sola introducción de estas mejoras, la recaudación subiría en un 100 %.

Como solución a estos problemas habría que estudiar una tabla de tributación progresiva de manera que pague más quién mayores y más valiosas propiedades posea.

Respecto a la recaudación, sería conveniente incorporar a la legislación actual, el sistema de pago por medio de recaudadores, tanto para el deudor moroso como para el solvente, a fin de dar vigencia al principio de la comodidad en el pago del impuesto.

### 3. Una nueva fuente de financiamiento interno.

Una nueva fuente importante de recursos para el gobierno, la constituye la formación de Reserva Legal de las em-

presas que gozan los beneficios y privilegios de las leyes de fomento industrial. El Estado podría legislar en el sentido de obligar a las empresas mencionadas a que invirtieran dicha reserva en valores del Estado.

Sabemos que la reserva legal no es más que una provisión tomada de las utilidades netas de las empresas, por lo que la utilización de estos recursos por parte del Gobierno no incidiría en los costos de los artículos producidos por las empresas clasificadas.

El artículo 36 del Código de Comercio establece la obligación para las sociedades mercantiles, de formar una reserva legal del 5% de las utilidades netas en cada ejercicio, con la finalidad de reforzar la garantía hacia terceros en caso de disolución o quiebra. Para evitar que las empresas industriales, protegidas por las leyes de fomento industrial, pudieran evadir esa obligación, constituyéndose en otras modalidades, habría que legislar en el sentido de que todas las empresas industriales protegidas, se obligaran a establecer la reserva legal en cualquier forma que estuvieren organizadas.

Es necesario señalar que en Guatemala esta reserva ha venido a ser puramente teórica, ya que la provisión solamente existe en los libros de la empresa, pues el empresario la utiliza en el giro del negocio. Es decir que en caso de quiebra los fondos de esta reserva se perderían a la par de los fondos corrientes de la empresa.

La obligatoriedad de invertir la reserva legal en valores del Estado tendría la doble virtud de, garantizar real y efectivamente a terceros, puesto que los fondos estarían debidamente invertidos y garantizados, y al mismo tiempo las empresas beneficiadas con las leyes de fomento industrial, compensarían al Estado, siquiera en mínima parte, de los beneficios, subsidios y privilegios que este les ha otorgado a

a través de largos años y por medio del cual han obtenido apreciables utilidades. Además está la circunstancia de que las susodichas empresas son las que más se han beneficiado de las obras de infraestructura, principalmente en lo referente a carreteras que son utilizadas para transportar sus materias primas y efectuar la distribución de sus productos.

El sustentante trató de efectuar una estimación del monto total de la reserva legal de las empresas clasificadas, pero desafortunadamente la Dirección General del Impuesto sobre la Renta no cuenta con registros clasificados y para hacer el cálculo habría que realizar laboriosas tabulaciones.

De todas formas, se considera que la cifra de reserva legal del sector industrial es considerable, de donde el gobierno puede obtener los recursos necesarios para financiar sus obras.

La proporción de la reserva legal que cada empresa industrial tendría que invertir en bonos del Estado, habría que establecerla en base proporcional a los beneficios que está recibiendo. Las que gozan de exoneración del Impuesto sobre la Renta y de derechos de importación invertirían la totalidad de su reserva anual durante el tiempo que reciban el beneficio y las que gozaran solamente de exención de derechos de importación estarían obligados a invertir solamente el 50 %.

El plazo de redención de los bonos sería el mismo que el de los beneficios, es decir que si goza de las exoneraciones durante 10 años cada inversión anual en bonos tendría que amortizarse a 10 años plazo.

Sin embargo habría que establecer una cláusula referente al derecho de recompra, para aquellas empresas que prueben plenamente que la empresa ha sufrido pérdidas durante 3 años consecutivos.

## CAPITULO VI

## LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE CREDITO

## 1. Su origen y finalidad

Teniendo en cuenta que las instituciones internacionales de crédito han tenido en Guatemala importancia decisiva en el financiamiento de la red vial del país, es oportuno revisar las causas que motivaron su origen, las finalidades que persiguen y su política crediticia.

La primer agencia internacional de crédito contemporánea que se fundó fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, creado en 1945 a iniciativa de los países industrializados, especialmente Estados Unidos de América. El Banco coloca créditos principalmente para obras de infraestructura, -carreteras, irrigación, electrificación y comunicaciones-.

Las otras dos instituciones que han venido financiando los proyectos carreteros en Guatemala, son el EXIMBANK y el Development Loan Fund, ahora convertido en la Agency for International Development (AID).

Finalmente está el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución creada en el año de 1961 como principal instrumento financiero del programa de la Alianza para el Progreso. El Banco Interamericano prácticamente es nuevo en el financiamiento de carreteras.

Se cuenta también con el Banco Centroamericano de Integración Económica, creado para impulsar el desarrollo industrial de Centroamérica. Opera estrechamente como Agencia de la AID, BID y EXIMBANK. Al 31 de Diciembre de 1970 el Banco Centroamericano había utilizado fon-

dos procedentes de estas tres instituciones por un total de \$156.2 millones y de otros bancos europeos por \$46.5, mientras que los aportes de capital de los Gobiernos Centroamericanos llegaron sólo a \$ 32.5 millones a la fecha indicada. Esta situación desde luego sugiere qué política sigue este Banco.

Aparentemente el objetivo principal de todas estas instituciones es la de ayudar a los países subdesarrollados, trasladando recursos de las distintas regiones del mundo en donde son abundantes, hacia aquellos en que son escasos. La realidad es muy diferente. En los países desarrollados existe superabundancia de capital, siendo por lo mismo muy baja la rentabilidad, debido a que todas las ramas de actividad están saturadas, por lo que esos capitales tienden a dirigirse a regiones y actividades en donde puedan obtener mayores ganancias.

No obstante que el presente trabajo tiene como meta principal investigar las condiciones bajo las cuales se ha llevado a cabo el financiamiento de la red vial del país, es importante analizar el comportamiento que ha observado el capital extranjero a través de su evolución histórica.

Si retrocedemos un poco y nos situamos allá por la segunda mitad del siglo XIX, puede descubrirse que la inversión internacional fue realizada por las grandes potencias de la época, principalmente por Inglaterra, quien efectuó cuantiosas inversiones en sus colonias con el afán de lucro y de garantizarse fuentes de aprovisionamiento de materias primas a bajos costos para su industria. Las inversiones fueron de capital privado directo. En esa época no existía la inversión pública internacional.

En nuestro país encontramos importantes inversiones de capital extranjero que fueron efectuadas en las postrimerías del siglo pasado y en los albores del presente. De todos es sabido el efecto negativo que para nuestro desarrollo han te-

nido estas inversiones, por lo cual no hace falta insistir en ello.

A medida que nuestros pueblos fueron despertando y se dieron cuenta de que deberían poner un freno a la explotación inhumana y desmedida del capital extranjero, este se vió forzado a disfrazarse de "capital para el desarrollo", ofrecido a nivel de gobierno. Habilidadosamente han introducido legislaciones en nuestros países, que de hecho equivalen a eliminar los riesgos inherentes a cualquier inversión, explotando inmisericordemente nuestros cada vez más empobrecidos países.

Fue así como se institucionalizó la explotación del capital extranjero, bajo el disfraz de respetables organismos internacionales de crédito para ayudar a los países subdesarrollados.

En consecuencia, el financiamiento institucional para el desarrollo es una nueva modalidad de la inversión extranjera tradicional, presentado para los inversionistas múltiples ventajas: 1) esconden su personalidad; 2) se aseguran ganancias importantes; y 3) eliminan riesgos que antes asumían, como el de expropiación y confiscación.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Durante la época colonial Guatemala prácticamente carecía de vías de comunicación como un reflejo de su economía atrasada de autoconsumo. El Gobierno del General Justo Rufino Barrios, impulsó la construcción de caminos con el trabajo forzado de los indios, para atender a las exigencias del cultivo y exportación de café. Los gobiernos que le sucedieron continuaron la obra, orientada siempre hacia la economía de exportación.
2. A partir de 1945 se dieron nuevas orientaciones a la construcción de carreteras. Se buscó integrar los centros de producción y consumo, abrir nuevas zonas de explotación, independizar al país del monopolio del transporte ferroviario, e integrar la economía nacional con la centroamericana.
3. Para que la inversión en carreteras produzca los máximos beneficios al país, su plan de construcción y financiamiento deben ser parte integral del plan de desarrollo económico general.
4. No obstante la opinión oficial de que las vías de comunicación terrestre no constituyen obstáculo al desarrollo del país, es obvio que nuestra red de carreteras no es adecuada para llenar la demanda de tráfico actual y potencial. Aún existen muchos déficits de calidad y de cantidad que es preciso superar.
5. Las cantidades que el gobierno destina a la inversión, dentro de la cual la construcción de carreteras es el rubro principal, es baja, si se considera la urgencia de mejorar el sistema. El gobierno deberá reexaminar el presupuesto de gastos y eliminar todos aquellos gastos innecesarios, a fin de dedicar mayores montos a la inversión productiva.

6. La forma y condiciones bajo las cuales se ejecutan las carreteras es un aspecto que presenta serios inconvenientes y que disminuye los efectos favorables de la inversión. Los proyectos son adjudicados en su mayoría a empresas extranjeras, a la par que factores nacionales permanecen ociosos, y propicia desequilibrios en la balanza de pagos debido al crecimiento del endeudamiento externo. Además fomenta el poderío de las empresas extranjeras y debilita o destruye a las nacionales. Se recomienda que el gobierno dé todo su apoyo a las constructoras nacionales y fomente el establecimiento de nuevas, otorgándole ventajas con respecto a las extranjeras como se aconseja mediante distintos procedimientos usados en otros países.
7. Las carreteras se vienen financiando en una alta proporción mediante préstamos externos, sin atender a la proporción real en el uso de insumos nacionales y extranjeros. Esto ha significado un encarecimiento de las obras, una fuga innecesaria de divisas y una distorsión de la balanza de pagos. Se recomienda que en lo sucesivo se elabore una lista de los bienes y servicios que sea factible adquirir internamente y los que necesariamente, por no existir en el país, deben ser importados. Con esta base, y si el país carece de las divisas necesarias y la obra es muy importante, solicitar en forma de préstamo, los fondos para financiar los insumos que el país deba importar.
8. Las especificaciones técnicas para la construcción de carreteras actualmente en vigor fueron artificiosamente elaboradas por técnicos extranjeros. Esto ha obligado al país a comprar materiales de construcción norteamericanos, ya que solamente estos responden a las especificaciones a propósito consignadas en los manuales. El gobierno, auxiliado por la Universidad, deberá reestudiar dichas especificaciones y reestablecerlas con base en la realidad económica nacional.

9. La contratación de empréstitos externos so pretexto de ser indispensables para impulsar el desarrollo nacional, viene perjudicando desde hace muchos años al país. De bemos mencionar entre esos perjuicios, el encarecimiento de las obras, la pérdida de divisas a corto y largo plazo, la no utilización de recursos nacionales y la ingerencia de organismos y personas extranjeras en asuntos de política interna.
10. El Estado antes de continuar acudiendo al financiamiento externo, debiera utilizar con más inteligencia los recursos potenciales internos del país. En ese sentido una reforma tributaria a fondo, es obligada a fin de que tributen en mayor volumen las personas y empresas que más capacidad poseen. Muchas de ellas gozan de exoneraciones injustas.
11. Para que el Estado cuente con más fondos de inversión, se recomienda que las empresas beneficiadas con las leyes de fomento industrial, inviertan sus reservas legales en valores del Estado.
12. Los organismos internacionales de crédito son instituciones creadas por el capital financiero internacional, como alternativa a la inversión extranjera directa. Favorece a los países extranjeros porque asegura a sus inversionistas ganancias substanciales sin ningún riesgo; a sus empresas industriales la venta lucrativa de sus productos; a sus profesionales oportunidades de trabajo bien remunerado; a sus gobiernos la supeditación de los países de economía atrasada, a través del control financiero, legal e institucional organizado. Los países atrasados son víctimas pasivas de esta nueva modalidad de la inversión extranjera.



## ANEXO 1

CAUSAS FUNDAMENTALES QUE MOTIVARON LA  
QUIEBRA DE  
"LA PANAMERICANA COMPAÑIA CONSTRUCTORA  
LDA" a/

1. Política financiera equivocada de Afianzadora Quetzal que no prestó la asistencia crediticia oportuna con la que se hubiera evitado el siniestro.
2. Iliquidez de la Constructora para pagos de insumos.
3. Retención del 10% de las estimaciones del valor de lo construido por parte del Gobierno.
4. Drasticidad e inflexibilidad del Delegado Residente de la Dirección General de Caminos.
5. Cobros ilegales e inmorales por parte de algunos Delegados Residentes como condición para aprobar el trabajo realizado.

---

a/ Información proporcionada por un exsocio de la compañía.

## ANEXO 2

INSUMOS QUE SE IMPORTAN NO OBSTANTE  
PRODUCIRSE EN EL PAIS EN BUENAS CONDICIONES

Acero de Refuerzo

Malla de alambre

Estructuras Metálicas

Tornillos

Tubería Galvanizada

Supervisión técnica

## ANEXO 3

## ALGUNAS CLAUSULAS DE LOS PRESTAMOS ATADOS

Convenio No. 1253 suscrito el 24 de Enero 1961  
entre el Gobierno de Guatemala y el Eximbank.  
Aprobado por Decreto Legislativo No. 1465.

## ARTICULO III

## Asistencia Técnica

- A. La planificación y ejecución de cada proyecto incluido en el programa, y que deba ser financiado de acuerdo con los términos de este Convenio, deberá verificarse con la asistencia técnica de los expertos de los Estados Unidos, que el Eximbank pudiere requerir cada cierto tiempo.
- B. Con respecto a cualesquiera proyectos de carreteras que estén incluidos en el programa y deban ser financiados según los términos de este instrumento, deberá usarse la siguiente asistencia técnica, a medida que el Eximbank acuerde por escrito lo contrario.
1. La planificación inicial para un proyecto de carreteras deberá verificarse con la ayuda del United States Bureau of Public Roads, Department of Commerce, Washington 25, D. C. (que en adelante se llamará el BPR) o por una firma de Ingeniería de los Estados Unidos, que sea satisfactoria para el Eximbank, de conformidad con los arreglos con el BPR o con dicha firma de Ingeniería, quienes deberán suministrar, entre otras cosas, ayuda para lo siguiente: selección de una localización preliminar de la carretera; estimación de cantidades y costos del trabajo por realizar; re-

visión de diseños de las estructuras mayores; y estimación de los requisitos para equipo de construcción.

2. La supervisión de un proyecto de carreteras deberá ser llevada a cabo por una firma de ingeniería de los Estados Unidos que sea satisfactoria para el Eximbank de conformidad con los arreglos con dicha firma que, entre otras cosas, deberán contemplar, la ayuda que dicha firma deba prestar a Guatemala en el análisis de las ofertas para la obra, inclusive que el equipo que deberá proporcionar el contratista o la República de Guatemala sea adecuada; la firma deberá además ser responsable de la aprobación de las localizaciones y diseños finales de la carretera y supervisará las obras; y aprobará los pagos bajo contrato.

## ARTICULO V

### Contratos

1. Que dichos materiales y equipos fueren transportados desde los Estados Unidos a Guatemala deberán transportarse en barcos de registro estadounidense a menos que la United States Maritime Administration consienta en disposición contraria y hasta el grado de alcance de dicho consentimiento; y
2. Que el contratista deberá utilizar materiales, equipo y servicios de los Estados Unidos, para la ejecución del contrato, y en las cantidades substanciales estimadas.

## ARTICULO IX

### Desembolsos-Reembolsos por concepto de compras

"Al cumplirse las condiciones especificadas en el artículo VII, el Eximbank efectuará desembolsos cada cierto

tiempo, por cuenta de Guatemala en un Banco comercial de los Estados Unidos, que haya sido designado por Guatemala"

#### ARTICULO XVIII

C. Inspección. Después de la ejecución de este Convenio y durante todo el período de insolvencia de Guatemala bajo los términos de este instrumento, inclusive, cualquier nota que demuestre, que dicho pasivo continúa no saldado, el Eximbank tendrá el derecho de disponer que sus representantes autorizados inspeccionen en todo momento razonable las instalaciones, libros, registros y contabilidades de Guatemala, relacionadas con el programa, y asistencia de Guatemala, sus funcionarios y sus empleados relacionados con este asunto.

#### ARTICULO XIX

##### Seguro Marítimo

Las primas de seguro contra accidentes y eventualidades del tránsito marítimo al puerto guatemalteco de entrada, para los artículos y partidas financieras según los términos de este Convenio, podrán considerarse para su financiamiento bajo este crédito solamente en relación con las prácticas y procedimiento de seguro que sean pagaderas en dólares Estados Unidos, y que sea posible colocar en el mercado de los Estados Unidos.

#### ARTICULO XX

##### Transporte Marítimo

Cualquier artículo o partida cuya compra deba ser financiada total o parcialmente por concepto de este Convenio, y que deba ser enviada por barco marítimo a Guatemala deberá transportarse desde los Estados Unidos en barcos

de registro Estadounidense, según lo exige la resolución pública No. 17 del 73o. Congreso de los Estados Unidos, salvo en la circunstancia en que se obtenga una renuncia de dicho requisito de acuerdo con lo que se dispone en la mencionada resolución.

## ANEXO 4

EJEMPLO DE UNA ESPECIFICACION ARTIFICIOSAMENTE  
ELABORADA POR TECNICOS EXTRANJEROS

Especificación de las barras de refuerzo para puentes.

(Se encuentra en: "Especificaciones para Construcción de Puentes y Carreteras". Dirección General de Caminos. Agosto 1956. Pag. D8-1)

"Las barras de refuerzo para concreto deberán ser barras deformadas de grado estructural o intermedio de acuerdo con los requisitos de las especificaciones para billet Steel Bars Designation, M31-54 de la A. A. S. H. O. El acero para todas las barras que se usarán en la construcción de puentes será fabricado por medio del proceso Siemens- Martin".

Los esfuerzos para las barras de grado estructural e intermedio son las siguientes:

|                    |                              |                              |
|--------------------|------------------------------|------------------------------|
|                    | 55 000                       | 70 000                       |
| Esfuerzo máximo    | lbs. plg <sup>2</sup>        | lbs. plg <sup>2</sup>        |
|                    | 75 000                       | 90 000                       |
| Límite de fluencia | 33 000 lbs. plg <sup>2</sup> | 40 000 lbs. plg <sup>2</sup> |

Comentario:

Los esfuerzos descritos en la tabla anterior son los mismos para cualquier hierro de grado estructural o intermedio independiente del proceso que se use para la fabricación de las barras. Una barra con una fluencia al punto cedente de 40,000 libras por pulgada<sup>2</sup> es grado intermedio, ya sea que se haya producido por el proceso Siemens- Martin - como lo exige el manual mencionado-, o mediante otros procesos, como horno eléctrico, ácido Bessmer y open hard.

Lo que sucede en realidad es que el capital norteamericano tienen grandes intereses en la fábrica de hornos Siemens-Martin y por esa razón las especificaciones de la Dirección General de Caminos - hechas por Ingenieros Norteamericanos - exigen que el hierro usado en puentes sea elaborado por el proceso Siemens-Martin; es decir que se le asegura un mercado a la mencionada fábrica.

## ANEXO 5

## INELASTICIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El Consejo Nacional de Planificación Económica en estudio realizado con motivo de la elaboración del Plan de Desarrollo 1971-1975 estableció que en Guatemala se tiene una estructura inelástica; al respecto dicho organismo dice:

"Observando la evolución de los ingresos públicos del sistema tributario guatemalteco durante los años 1961 a 1968, depurado de las mayores recaudaciones ocurridas por motivo de las reformas tributarias habidas en el período observado y bajo la hipótesis de que la administración fue neutra en cuanto al mayor o menor recaudo (ya que sus efectos son difíciles de cuantificar), se llega a la conclusión de que el sistema impositivo en su conjunto es completamente inelástico ya que el coeficiente de elasticidad fue de 0.33, o sea menor a la unidad. Esta inelasticidad, en ausencia de reformas (aumentó de tasas o nuevos impuestos), ocasionó durante el período una disminución de la participación de los ingresos tributarios en el PIB de 7.09 por ciento al 5.88 por ciento, lo cual obligó al Gobierno a efectuar una serie de reformas al sistema impositivo para compensar la pérdida habida por motivo de la inelasticidad tributaria, que produjeron aproximadamente un total de 114.6 millones de quetzales. Pero las reformas hechas en el período no han corregido los factores determinantes de la inelasticidad, y antes bien, han tendido a reforzarlos". a/

---

a/ Plan de Desarrollo 1971-1975. Anexo 1 Programa Tributario del Gobierno Central 1971-1975. Pág. 1-4 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Junio de 1970.

## BIBLIOGRAFIA USADA

1. Estudio Económico y Memoria de Labores año 1969  
Banco de Guatemala
2. Necesidad de los Créditos Externos como Complemento al esfuerzo interno en el desarrollo económico de Guatemala. Publicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Guatemala. Julio de 1967.
3. Estudio Centroamericano de Transportes  
Transportation Consultants, Inc. de Washington D. C. y Wilbur Smith and Associates de Columbia, S. C.  
Noviembre de 1965
4. Informe del Banco Mundial año 1969.
5. La Política Fiscal en los países Subdesarrollados  
Tesis de Graduación del Lic. Jaime Fernando Pineda Sosa. Enero de 1968.
6. Problemas de Formación de Capital  
Ragnar Nurkse. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 1960.
7. Plan de Desarrollo Económico 1971-1975, Tomo II Anexo I. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.
8. Manual de Especificaciones para Construcción de Carreteras. Dirección General de Caminos. Agosto 1956.
9. Libros de Costos de Carreteras  
Dirección General de Caminos.

10. Memoria de Labores 1969  
Dirección General de Caminos
11. Evolución Económica de Guatemala.  
Tesis Profesional del Licenciado Valentín Solórzano  
Segunda Edición, Guatemala, 1963
12. Economía de los Transportes  
Michel R. Bonavia. Fondo de Cultura Económica.  
México.