

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE INGENIERÍA

INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN EL DESARROLLO DE LA  
INDUSTRIA GUATEMALTECA

TESIS

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE INGENIERÍA

POR

MARIO ALFREDO JACOBS LIMA

AL CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

**INGENIERO INDUSTRIAL**

UNIVERSIDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

GUATEMALA, MAYO DE 1997

R  
08  
+C393 0

HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR

Cumpliendo con los preceptos que establece la ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a su consideración mi trabajo de tesis titulado:

**INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN EL DESARROLLO DE LA  
INDUSTRIA GUATEMALTECA**

tema que me fuera asignado por la Dirección de la Escuela de Ingeniería Industrial con fecha 23 de febrero de 1993.



Mario Alfredo Jacobs Lima

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE INGENIERÍA

MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA

DECANO: Ing. Herbert Miranda Barrios  
VOCAL 1o: Ing. Miguel Ángel Sánchez Guerra  
VOCAL 2o: Ing. Jack Douglas Ibarra Solórzano  
VOCAL 3o: Ing. Juan Adolfo Echeverría Méndez  
VOCAL 4o: Br. Victor Rafael Lobos Aldana  
VOCAL 5o: Br. Wagner López Cáceres  
SECRETARIO: Licda. e Inga. Gilda Marina Castellanos de Illescas.

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

DECANO: Ing. Jorge Mario Morales G.  
EXAMINADOR: Ing. Guillermo Alvarez De León  
EXAMINADOR: Ing. Guisela Gaitán Garavito  
EXAMINADOR: Ing. Carlos Berges Cário  
SECRETARIO: Ing. Edgar José Bravatti Castro

Guatemala, 31 de enero de 1997.

Ingeniero  
Herbert Miranda  
Decano  
Facultad de Ingeniería  
USAC

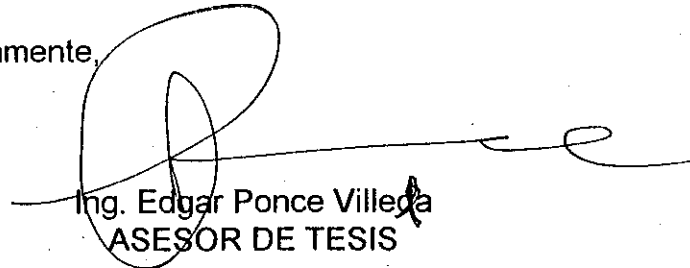
Señor Decano:

Lo saludo cordialmente con el propósito de informar a usted, que he procedido a revisar y supervisar la elaboración del trabajo de tesis del estudiante de Ingeniería Industrial Mario Alfredo Jacobs Lima, que lleva por título "INCIDENCIA DE LAS POLITICAS ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA GUATEMALTECA.

Creo sin duda que el esfuerzo que se ha desarrollado cumple plenamente con los requisitos académicos y técnicos necesarios para ser un trabajo de tesis de graduación profesional de esa casa de estudios. El trabajo desarrollado aporta gran cantidad de información sumamente valiosa para comprender el proceso de desarrollo industrial de Guatemala, siendo un aporte importante al crecimiento de este sector de la economía nacional.

Quedo de usted,

Atentamente,



Ing. Edgar Ponce Villeda  
ASESOR DE TESIS



**FACULTAD DE INGENIERIA**

Escuelas de Ingeniería Civil, Ingeniería  
Mecánica Industrial, Ingeniería Química,  
Ingeniería Mecánica Eléctrica, Técnica  
y Regional de Post-grado de Ingeniería  
Sanitaria.

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

El Catedrático Revisor de Tesis de la Escuela de Ingeniería Mecánica Industrial de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer el dictamen del Asesor de Tesis al trabajo de tesis titulado **INCIDENCIA DE LAS POLITICAS ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA GUATEMALTECA**, presentado por el estudiante universitario **Mario Alfredo Jacobs Lima**, aprueba el presente trabajo y recomienda la autorización del mismo.

ID Y ENSEÑAD A TODOS

Ing. Cecilio Baeza Gamar  
Catedrático Revisor de Tesis  
INGENIERIA MECANICA INDUSTRIAL

Guatemala, abril de 1997

emds



**FACULTAD DE INGENIERIA**

Escuelas de Ingeniería Civil, Ingeniería  
Mecánica Industrial, Ingeniería Química,  
Ingeniería Mecánica Eléctrica, Técnica  
y Regional de Post-grado de Ingeniería  
Sanitaria.

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

El Director de la Escuela de Ingeniería Mecánica Industrial de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer el dictamen del Asesor con el Visto Bueno del Coordinador de Área, del Coordinador General de Tesis y del Licenciado en Letras, al trabajo de tesis titulado **INCIDENCIA DE LAS POLITICAS ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA GUATEMALTECA**, presentada por el estudiante universitario Mario Alfredo Jacobs Lima, aprueba el presente trabajo y solicita la autorización del mismo.

ID Y ENGENAD A TODOS

Ing. Francisco Gómez Rivera  
DIRECTOR  
INGENIERIA MECANICA INDUSTRIAL

Guatemala, mayo de 1,997.

emds

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



**FACULTAD DE INGENIERIA**

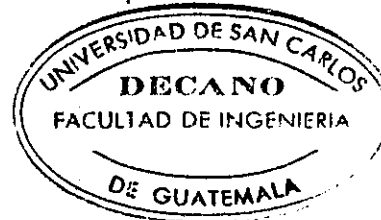
Escuelas de Ingeniería Civil, Ingeniería  
Mecánica Industrial, Ingeniería Química,  
Ingeniería Mecánica Eléctrica, Técnica  
y Regional de Post-grado de Ingeniería  
Sanitaria.

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

El Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer la aprobación por parte del Director de la Escuela de Ingeniería Mecánica Industrial, al trabajo de tesis titulado **INCIDENCIA DE LAS POLITICAS ECONOMICAS EN EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA GUATEMALTECA**, presentada por el estudiante universitario Mario Alfredo Jacobs Lima, procede a la autorización para la impresión de la misma.

IMPRIMASE:

Ing. Herbert René Miranda Barrios  
DECANO



Guatemala, mayo de 1, 1997.-

emds

**DEDICO ESTE TRABAJO A:**

**A MI MADRE: Flory Lima de Jacobs**

**A MI ESPOSA: Lucrecia López de Jacobs**



## ÍNDICE GENERAL:

LISTA DE TABLAS.....	II
LISTA DE GRÁFICAS.....	III
GLOSARIO.....	IV
INTRODUCCIÓN.....	VII
I. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	1
II. ANTECEDENTES.....	6
A. EN LO SOCIAL.....	6
B. EN LO ECONÓMICO.....	7
C. EN LO POLÍTICO.....	9
III. EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL DEL PAÍS.....	11
IV. PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA Y SUS ACTORES.....	15
A. DE 1960 A 1980.....	15
B. OTROS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN QUE FUERON CREADOS.....	20
1. EL RÉGIMEN DE INDUSTRIAS DE INTEGRACIÓN.....	20
2. EL SISTEMA ESPECIAL DE PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.....	21
3. CONVENIO CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCALES.....	22
4. ARTICULO IX DEL TRATADO GENERAL.....	23
C. REFLEXIONES SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	24
D. DE 1980 A 1995.....	27
V. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL.....	30
VI. FACTORES PARTICIPANTES EN LA INDUSTRIA A TRAVÉS DEL TIEMPO.....	33
CONCLUSIONES.....	X
RECOMENDACIONES.....	XII
BIBLIOGRAFÍA.....	XIV
ANEXOS.....	XVII

## TABLAS:

Préstamos bancarios concedidos.....	36
Porcentaje de préstamos otorgados a la industria sobre préstamos totales .....	39
Crecimiento del PIB total e industrial .....	41
Comportamiento del PIB industrial porcentualmente.....	43
Superficie autorizada construída versus superficie industrial construida.....	45
Ventas de energía eléctrica totales e industriales.....	47
Empleo total e industrial.....	49
Inversión geográfica bruta en capital fijo para el sector industria.....	53
Exportaciones totales e industriales.....	54

## GRÁFICAS:

Préstamos bancarios concedidos.....	36
Préstamos bancarios concedidos (continuación).....	38
Porcentaje de préstamos otorgados a la industria sobre préstamos totales.....	40
Crecimiento del PIB total e industrial.....	41
Comportamiento del PIB industrial, porcentualmente.....	44
Superficie construida autorizada total e industrial.....	46
Ventas de energía eléctrica totales e industriales.....	48
Empleo total e industrial.....	50
Relación empleo industrial/empleo total .....	51
Comportamiento de los puestos de trabajo en la industria.....	52
Inversión geográfica bruta en capital fijo del sector industrial.....	53
Exportaciones totales e industriales (fob).....	55
Exportaciones industriales/ exportaciones totales.....	56

## **GLOSARIO:**

Balanza comercial: también llamada balanza de mercancías, es aquella parte de la balanza de pagos en la que se recogen los ingresos por las exportaciones y los pagos por importaciones.

Bienes de capital: la producción final utilizada para producción, no para consumo.

Capital humano: valor económico potencial de los conocimientos que posee un individuo, o el conjunto de la población activa de un país, adquiridos en la escuela o por experiencia. La principal fuente de formación del capital humano son los gastos en educación. Tanto a nivel macroeconómico como microeconómico se han desarrollado múltiples métodos y modelos para su medición, uno de los más elementales o simples es el consistente en actualizar el exceso de renta que esa persona es capaz de generar cuando alquila su trabajo con respecto a otra sin formación. A nivel macroeconómico suele suponerse que todo aumento de renta que no puede ser explicado por el incremento de los restantes factores productivos es fruto del incremento en la dotación de capital humano.

Compensaciones intersectoriales: gastos de un sector, utilizados para compensar el gasto insuficiente de otro sector.

Crecimiento real: aumentos en producción corregidos de acuerdo los cambios en el poder adquisitivo de la moneda.

Deuda externa: las deudas que deben los miembros de una comunidad, por lo general de una nación a otra, o a un organismo internacional.

Deudas Internas: las deudas que se deben entre sí los miembros de una comunidad, por lo general una nación.

Estado de derecho: forma política caracterizada por la sumisión del poder al derecho, mediante la limitación jurídica de su actividad. Se fundamenta en la división de poderes, el principio de legalidad de la actuación administrativa y la responsabilidad del Estado, facilitada por el reconocimiento de su personalidad jurídica.

Grupos de presión: grupo real o supuesto utilizado por sus líderes para imponer modificaciones en la política de otros grupos o de una organización mayor de la que forman parte. Esta presión toma de ordinario la forma de peticiones y propuestas cuyos mantenedores sostienen ser la expresión auténtica de las necesidades y demandas de sus representados.

Inversión: el acto de crear capital.

Producción: el uso de mano de obra y recursos para crear riqueza.

Productividad: eficiencia de la actividad productiva del ser humano, expresada por la correlación entre el gasto de trabajo (en escala de sociedad, de una rama, de una empresa o de un solo trabajador) y la cantidad de bienes producidos (establecida en dinero o en especie) en una unidad de tiempo.

Producto Interno Bruto (PIB): renta nacional, valor monetario el conjunto de bienes y servicios producidos por un país durante un año.

Proteccionismo: doctrina económica que concede sentido económico a las fronteras políticas de los Estados nacionales y se muestra partidaria de proteger las producciones nacionales de la competencia extranjera por medio de derechos de aduana y demás restricciones a las importaciones. Nacida con el mercantilismo, la doctrina económica proteccionista sostiene que el comercio internacional es juego de suma nula: ninguna nación puede enriquecerse si no es a costa de que otra se empobrezca.

Recesión económica: es la fase del ciclo económico subsiguiente al auge, que se materializa al empezar a apreciarse síntomas de declive en los principales indicadores de la actividad económica. De mayor o menor duración, a la recesión puede seguirle la recuperación en caso de introducirse políticas económicas adecuadas; o puede conducir a una situación más difícil.

Riqueza: producción que da como resultado utilidades.

Sector: una división de la economía con características comunes. Por lo general se habla del sector público y privado; de los sectores de consumo, de inversión y gubernamental; o de los sectores agrícolas, industriales y de servicios.

Sustitución: la capacidad que posee un bien para brindar los beneficios de otro. Los aumentos en el precio de un bien dan como resultado aumentos en la demanda de sus sustitutos.

Términos de intercambio: una comparación de las cantidades de bienes que se requieren para obtener a cambio otra determinada cantidad de bienes. Por ejemplo, los términos de intercambio de Guatemala pudieran medir el número de quintales de café necesarios para comprar una computadora.

Tipo de cambio: el precio de las monedas extranjeras en términos de la moneda propia.

Utilidad: placer o bienestar.

Variables dependientes: cantidades cuyos valores se determinan mediante el valor de otra variable "independiente" contenida en una ecuación.

Variables independientes: cantidades cuyos valores se determinan en forma independiente; es decir, fuera de una ecuación.

## INTRODUCCIÓN:

Tanto en Guatemala como en cualquier otro país en vías de desarrollo, el tema del desarrollo industrial es parte vital de cualquier análisis que se haga, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como fortalecer la estructura económica del mismo, así como ser competitivo dentro del conjunto de países con los que sostiene relaciones comerciales. Normalmente, se ha visto el proceso industrial a nivel nacional como parte del trabajo de los economistas, sin embargo en muchos casos esta visión no es suficiente para tener un marco más profundo y claramente relacionado con quienes ejecutan normalmente el trabajo cotidiano dentro del proceso industrial, haciendo que la sumatoria de este trabajo se convierta en variables que posteriormente son analizadas por los economistas, para convertirse posteriormente en parte de la gran ecuación nacional de los diferentes sectores, que hacen que nuestro país permita la subsistencia de sus habitantes.

Es por lo anteriormente dicho, que profundizar en éste tema desde el punto de vista del ingeniero industrial adquiere relevancia y proporciona valiosa información con el fin de mejorar variables de nivel nacional, las cuales posteriormente puedan incidir positivamente en la productividad del sector industrial en su conjunto, así como en cada industria en particular, a manera de crear un círculo virtuoso que permita mejorar la contribución del sector industrial a la producción, el empleo, el consumo y la calidad dentro de la vida nacional.

El presente trabajo de tesis tiene el propósito de brindar la información necesaria para **entender el proceso de desarrollo de nuestra industria, así como la forma en que han incidido distintas políticas económicas en la industria guatemalteca.** En el transcurso del tiempo distintas escuelas del pensamiento económico han estado presentes en la toma de decisiones nacionales y a la vez han incidido en el sector industrial, sea para mejorar la posición de éste o para bloquear su crecimiento, así como su nivel de expansión; de donde se desprende la necesidad de contar con los análisis que describan científicamente el devenir de estos acontecimientos con el propósito de revisar las razones de aciertos y fracasos, a manera de mejorar las decisiones que se tomen al respecto y así pueda la industria nacional convertirse en un verdadero motor de crecimiento económico y desarrollo humano.

Para el presente trabajo se ha desarrollado una labor investigativa bastante profunda y difícil, en virtud de que Guatemala es un país en el que la información es escasa, costosa de conseguir e incompleta; sin embargo, a partir de la conjunción de diferentes fuentes, se llegó a establecer continuidad en los datos y cifras investigados. A partir de ello se han planteado modelos matemáticos y representaciones gráficas de los distintos aspectos y fenómenos que forman parte de la actividad industrial o inciden en ella, para plantear hipótesis, efectuar análisis y arribar a conclusiones con alto nivel de seguridad científica.

---

\* Ver gráficas de las páginas 36 a la 56.

Al mismo tiempo que se investigaban y trabajaban los datos obtenidos, se estudiaron, analizaron y contrastaron con la realidad distintas bases teóricas, que sirvieron como sustento a los resultados que se obtenían en el manejo de los datos, las teorías analizadas brindan el entorno necesario para entender el por qué en un determinado momento fueron utilizadas por quienes tomaron las decisiones en nuestro país, también cuando es oportuno se analiza la motivación para algunas decisiones, donde se podrá observar que en algunos casos intereses individuales o de grupo influyeron muchísimo en la formulación de políticas y como esto en la mayoría de los casos ha sido nefasto para nuestro país.

El trabajo para su mejor comprensión se ha dividido en cinco partes, las cuales en su orden tratan los siguientes aspectos:

La primera parte comprende el "Marco teórico para el análisis de los factores que Inciden en el desarrollo industrial y el Crecimiento Económico", donde se analizan diferentes teorías sobre la industria y la forma en que ésta se desarrolla en diferentes países.

La segunda parte comprende los "Antecedentes", que forman parte de nuestro país, desde el punto de vista social, económico y político. Este componente permite ubicar al lector en el marco adecuado para analizar la incidencia de la industria en los diferentes aspectos que le dan sentido a nuestro país.

La parte tercera muestra la "Evolución del sector Industrial del país", ésta viene a ser el elemento medular del trabajo porque presenta un detallado análisis de las distintas etapas que le ha tocado a la industria nacional vivir y se podrá comprender el por qué de el estado actual de este sector. Se menciona claramente la participación de la industria en el contexto nacional y los actores de la misma de una manera cronológica, y se da una serie de características básicas del sector industrial.

En la cuarta parte se presentan las tablas de datos y sus respectivas gráficas de los distintos factores participantes en la actividad industrial, que han servido como base para efectuar los distintos análisis.

Posteriormente, se llega a las conclusiones y a las recomendaciones surgidas del trabajo efectuado. Dentro de las conclusiones se destaca el hecho de que la mayoría de las leyes emitidas por el Estado referentes a la industria, no han tenido efecto positivo sobre el sector. También se podrá observar que la creación del Mercado Común Centroamericano fue positiva para la industria de Guatemala. Por otro lado, la inseguridad ciudadana, la lucha armada y las altas tasas de interés han sido un elementos que ha impactado negativamente al desarrollo industrial. El inicio del proceso democrático así como el establecimiento de la industria de la maquila fueron positivos para la industria.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Centro



Dentro de las principales recomendaciones que se dan, están las siguientes: mejorar la calidad de los equipos negociadores de acuerdos comerciales, arribar a la firma de los acuerdos de paz, no crear leyes antojadizas en materia industrial, mejorar la mano de obra industrial, ampliar y mejorar los servicios públicos de electricidad, telefonía e infraestructura.

Al final se presenta en los anexos un análisis detallado de las encuestas de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril, las cuales son efectuadas por el Banco de Guatemala y nos brindan información valiosa desde punto de vista del empresario, además se contrastan estas encuestas con los datos obtenidos de los indicadores de crecimiento industrial con el propósito de evaluar que tan certero es el punto de vista de los empresarios.”

“ Ver en la parte final los ANEXOS, con tablas y gráficas.

## **I. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO:**

El tema del desarrollo industrial está adquiriendo creciente importancia en los trabajos contemporáneos de técnicos, ingenieros, y profesionales de las ciencias económicas y sociales, preocupados por las dificultades del crecimiento económico y los problemas de largo plazo. Por lo que es oportuno presentar algunas consideraciones sobre el marco teórico, en el que se estima conveniente examinar el tema del desarrollo industrial como parte del crecimiento económico de largo plazo y efectuar las reflexiones pertinentes sobre qué es lo que en ésta materia está ocurriendo en nuestro medio.

En muchos trabajos realizados anteriormente sobre el tema<sup>1</sup>, ha influido de manera determinante la teoría neoclásica del crecimiento económico, que en su formulación original con su más conocido representante Harrold Domar, plantea que el ritmo de crecimiento de la economía esta dado por tres parámetros exógenos al sistema, como son: 1. La tasa de ahorro, 2. La tasa de crecimiento de la población y 3. La relación capital-producto. El problema con esta concepción es que desaparece la noción de incertidumbre que subyace bajo la idea misma de investigación y búsqueda de nuevos conocimientos; ya que debemos suponer a priori que el investigador conoce con antelación la distribución de probabilidades de sus posibles búsquedas tecnológicas y los costos y beneficios asociados a cada una de ellas. Esta es la razón para afirmar que es necesario desarrollar un espacio teórico alternativo al neoclásico, si se desea arrojar cierta luz sobre el fenómeno del desarrollo industrial y el sendero de crecimiento de largo plazo de nuestra sociedad.

Recientemente ha comenzado a desarrollarse en distintas partes del mundo un pensamiento alternativo al neoclásico, en el que el desequilibrio, la protección ambiental, la dinámica de los mercados, la globalización de la economía, la búsqueda de conductas empresariales bajo condiciones de imperfecta información, los rasgos idiosincráticos de organización social de la producción y de funcionamiento del marco institucional que caracterizan a distintas sociedades, aparecen como elementos centrales de un nuevo paradigma del crecimiento.

El primero que se objeta es el de competencia, tal como el mismo se presenta en el modelo convencional. Por largos años sólo se ha prestado atención a la idea de competencia de precios, dicha noción se refiere a un escenario de condiciones dadas en el que los métodos de producción y, más en particular aún, a las formas de organización industrial son invariantes. Sin embargo, en la realidad actual, a diferencia de lo que ocurre en los modelos teóricos no es ese el tipo de competencia que más cuenta, sino la competencia del nuevo producto, la nueva tecnología, las nuevas fuentes de oferta, los nuevos tipos de organización del proceso productivo, etc. Esta competencia introduce una ventaja decisiva de costos y calidad sobre lo preexistente y no golpea a aquello en el

---

<sup>1</sup> Johan Akerman, *Teoría del industrialismo. Análisis causal y planes económicos*. Editorial Tecnos. 1968.

margen de beneficios, sino que lo hace en sus mismos cimientos, en su razón misma de sobrevivencia.

Es con la visión planteada anteriormente, en la que se presenta lo que se ha dado en llamar el modelo Schumpeteriano, el cual fue desarrollado originalmente por Joseph Schumpeter y, esboza el cambio estructural y la apertura de nuevas ramas productivas, la irrupción de nuevos modelos de organización y división social del trabajo, el fracaso y la eventual desaparición de industrias, nuevas formas organizativas, etc. Estos elementos son los que conforman el sendero para la expansión de largo plazo de una determinada estructura industrial, más que el equilibrio dinámico de naturaleza neoclásica, fue un adelanto a lo que hoy conocemos como reingeniería.

Al desaparecer la idea de comportamiento regular y predecible inherente al modelo convencional se introduce la noción de conducta evolutiva y, en parte estocástica de búsqueda de nuevas rutinas más eficaces de comportamiento, de nuevas formas organizacionales, etc. capaces de generar mayor productividad y eficiencia. Más que el mundo de los multiplicadores de Lagrange - los cuales se adaptan perfectamente al escenario de equilibrio competitivo - nos movemos hacia el mundo de las cadenas de Markov, donde la conducta presente esta fuertemente influida por el pasado reciente, dando ello entrada a la historia idiosincrática de cada empresa, del mercado particular en el que la misma actúa, y del marco institucional en que dicho mercado está inserto en el que son significativos los esfuerzos de adaptación que la empresa realiza, y por un elemento estocástico que conlleva la incertidumbre de cada situación.

Ahora bien, se debe reconocer que el pensamiento de muchos de los responsables del desarrollo industrial está determinado tanto por la necesidad de construir un nuevo paradigma teórico como por la cambiante realidad en que contemporaneamente nos toca vivir en el marco de un país que se esta abriendo cada vez más a la competencia internacional y con la necesidad de embarcarse en profundos procesos de reestructuración industrial en particular y productiva en general. Lo particular e idiosincrático de nuestro modelo de organización social de la producción requiere ser identificado, si hemos de avanzar en la construcción de un paradigma analítico que arroje luz sobre el cambio estructural necesario para el desarrollo industrial de nuestro país, y la importancia de éste desarrollo en relación al conjunto de la economía.

La naturaleza de las críticas al modelo neoclásico convencional de la empresa y el mercado están cada vez más claras. La empresa es una entidad organizacionalmente mucho más compleja y mejor informada que mantiene relaciones de interdependencia directa con proveedores y subcontratistas, que lo que supone el modelo antiguo.

Ahora bien: si se debe admitir que es así en sociedades industrializadas, en las que sin duda existe una historia industrial más madura, donde los agentes económicos están acostumbrados a operar bajo la presión del juego competitivo, y donde las instituciones exhiben una larga historia de estabilidad, con mayor razón aun dichas limitaciones deben

ser tomadas en cuenta en casos de países de menor desarrollo (como Guatemala) en los que la ausencia de mercados, las deficiencias de los que existen, los errores regulatorios, el tamaño, la idiosincrasia organizacional e incompleta historia madurativa del sector industrial, etc. presentan un escenario de organización social de la producción absolutamente menos estructurado que el que es dable observar en países más desarrollados.<sup>2</sup>

Es obvio que en el caso guatemalteco no resulta aconsejable emplear acriticamente los modelos establecidos, sino que es imprescindible reformular los mismos en función de los rasgos idiosincráticos del medio industrial, social e institucional prevalente. Es imperativo examinar como es la industria representativa local, como es el papel del Estado con relación a la industria, cual es su tamaño típico y su esquema de integración vertical, el volumen de producción con el que normalmente trabaja, los modelos de subcontratación que emplea, las formas de organización del trabajo y de planeamiento de la producción que usa, etc. ; ya que es justamente en estos planos microeconómicos de organización de la producción donde habremos de encontrar los temas centrales de la problemática del desarrollo industrial de sociedades como la nuestra. Concomitantemente, se debe prestar atención a lo idiosincrático del cuadro institucional y de mercado en que la empresa promedio actúa cotidianamente. En éste plano, emergen con claridad las imperfecciones institucionales y de mercado propias de un modelo de industrialización que se mantuvo por mucho tiempo fuertemente cerrado a la competencia externa, que en el correr de los años se conformó a partir del lobby corporativo ejercido por grandes grupos económicos (tanto nacionales como extranjeros) con alta capacidad de negociación con el aparato estatal<sup>3</sup>. Frente a este desarrollo corporativo en el área privada resulta evidente que las instituciones regulatorias del sector público están lejos de haber alcanzado la independencia y capacidad negociadora, que se estima necesarios.

Como se ha visto existe la necesidad de acelerar el proceso de modernización industrial, en el contexto del "ajuste estructural", el cual tiene mucho que ver con los términos de ajuste, que se refieren a la aplicación de ciertas medidas de tipo económico, orientadas básicamente a la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, déficit fiscal y déficit cuasifiscal, así como la obligada participación en el proceso de apertura económica. Por lo cual, en materia económica es más profundo que hablar de "estabilización", pues este último término tiene como objetivo el restablecimiento, en el corto plazo, del equilibrio económico interno de un país. En cuanto al término ajuste estructural, se le vincula más a programas concretos cuyo fin es el apoyo a políticas y reformas institucionales necesarias para lograr las modificaciones requeridas en la

---

Estudio del Desarrollo Industrial. Volúmen especial para la Segunda Conferencia General de la ONUDI. Lima. Perú. marzo de 1985.  
Industria, Estado y Sociedad. La Restauración industrial de America Latina  
EURAI/Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas  
Fundación Friedrich Ebert en Argentina. Editorial Nueva Sociedad, 1989.

estructura de la economía, con el fin de poder mantener una constante tasa de crecimiento global y la viabilidad del sector externo en el mediano plazo<sup>4</sup>.

La modernización industrial es un proceso que consiste en crear ventajas competitivas a nivel internacional para la colocación de los bienes industriales de un país; también busca reforzar, ampliar y mantener las ventajas competitivas que ya existen. Los procesos de modernización industrial son demandados por aquellas industrias que se encuentran operando, pero que con el transcurso del tiempo han perdido capacidad de competencia externa, lo que constituye una de las causas principales de su descapitalización progresiva.<sup>5</sup>

Recientemente, ha comenzado a desarrollarse en el medio latinoamericano lo que se ha dado en llamar "antropología industrial" que gradualmente va poniendo al descubierto muchos de los elementos estructurales de nuestro proceso de industrialización, pues las industrias se acostumbraron a actuar en mercados fuertemente protegidos de la competencia externa, en el marco de una creciente concentración económica, y disfrutando de múltiples mecanismos de subsidio y transferencia de recursos por parte del aparato estatal.

Recomponer la fuertemente deteriorada capacidad de crecimiento, tanto industrial como nacional de nuestra sociedad, favorecer una transición gradual y lo menos traumática posible en términos de empleo y equidad distributiva, etc. al mundo automatizado de lo que se está dando en llamar la fábrica del futuro, reducir paulatinamente el cariz endodirigido del proceso de crecimiento, incrementar la producción de bienes de capital cuya participación relativa en el producto y las exportaciones industriales ha sido despreciable, mejorar gradualmente la productividad del sistema social en su conjunto, etc. constituyen, sin duda, algunos de los temas centrales de la agenda pública nacional en relación a la industria.

Planteados de la anterior forma los objetivos más generales de la política industrial, se debe reconocer que además de los diversos rasgos estructurales previamente identificados, la política pública deberá afrontar en Guatemala una restricción adicional de carácter macroeconómico, dada por la abrupta caída que ha experimentado en el curso de la última década la tasa de ahorro e inversión de las industrias. El hecho de que la búsqueda del crecimiento, la modernización tecnológica y la reestructuración productiva tengan que efectuarse en el marco de una baja tasa marginal de ahorro e inversión, condiciona sin duda, el ritmo y la naturaleza del proceso. A veces como sucede en Guatemala, este contexto es poco favorable al desarrollo de la inversión de riesgo parte de la cual se dirige hacia la industria, y con esto creando hipertrofias sectoriales en el conjunto de la economía.

---

<sup>4</sup> Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta. Industria y agricultura. Estudios e informes de la CEPAL. Naciones Unidas 1981.

<sup>5</sup> Conferencia de SELA buscará superar estancamiento industrial regional. Agencia France Press. La Hora, 9 de octubre de 1991, página 13.

En lugar de poner el acento en la nueva inversión de maquinarias y equipos y en el cambio tecnológico incorporado, la política industrial deberá prestar especial atención a la organización y división social de la producción y a todo aquello que este en condiciones de mejorar la productividad global del sistema por vía del cambio tecnológico desincorporado, que se explica a continuación. Afortunadamente, los estudios microeconómicos sugieren que las mejoras factibles de alcanzar por la vía de los cambios organizacionales son realmente cuantiosas y que el aumento por vía desincorporada de la relación producto-capital por medio de cambios en la organización del trabajo, tanto a escala del puesto individual de tareas como del layout de la planta en su conjunto, puede llegar a constituir la explicación central del rendimiento observado, tanto de una empresa individual, como del sector industrial en su totalidad. En éste sentido los esfuerzos de la organización social de la producción, que sin duda reclaman un monto considerable de concertación social en la medida en que involucran reducciones y reasignaciones de personal, van mucho más allá de lo que la mano invisible de Adam Smith está en condiciones de proveer por si sola. El planeamiento industrial del país se transforma así en un requisito obligatorio de cualquier programa futuro en el plano económico.<sup>6</sup>

Resulta difícil argumentar en favor del planeamiento en una sociedad históricamente cargada de contenido regulatorio y en las que el accionar del Estado muestra signos evidentes de fracaso. Se debe sin embargo, ser cautos en esta materia y reconocer que no existe necesidad lógica en el planteamiento que dice que, "siempre y bajo cualquier circunstancia, desregular y no intervenir es óptimo". Es obvio que en muchos casos, lo es, pero también parece claro que el fracaso del mercado (caso México 1994-1995) puede implicar que en muchas situaciones la mano visible cuando sea claramente indispensable, aparezca como el sustituto adecuado de un sistema de precios incapaz de producir las señales correctas.

Es de vital importancia que cualquier acción de política industrial explícita, deberá necesariamente comenzar con un profundo replanteamiento de ingeniería institucional, que promueva la reconstrucción, modernización y profesionalización del aparato público estatal encargado de estos temas. Dicha acción de ingeniería institucional es la que debería a la larga permitir que la intervención del gobierno en materia industrial deje de ser una sucesión de corto plazo carente de una concepción estratégica de largo alcance, y se transforme en un verdadero instrumento de gobierno capaz de incidir sobre el ritmo y la naturaleza del desarrollo industrial alcanzado por la sociedad. Lo mismo debe suceder con los equipos de trabajo en el Congreso de la República, en el sector privado organizado y en el seno de las Centrales Sindicales, que deberían cumplir un papel protagónico en la discusión sobre el desarrollo y modernización del sector industrial, pero que escasamente se hallan preparadas en la actualidad para cumplir esa tarea. Como encarar la modificación de esta extrema fragilidad institucional que se transforma así en uno de los desafíos centrales de cualquier acción en esta materia.

---

<sup>6</sup> Descentralización Industrial en Guatemala. Tesis de graduación de Economista, USAC. José Adalberto Cabrera Ovalle.

Es importante recalcar que alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de recursos no debe hacernos perder de vista el hecho de que la legitimidad social de cualquier acción en esta materia solo puede provenir de una simultánea búsqueda de mayor equidad distributiva, razón por la cual la búsqueda de nuevos modelos de eficiencia y competitividad deberá tener como principio rector el de revertir gradualmente las tendencias hoy visibles hacia un modelo social menos regresivo y excluyente.

## II. ANTECEDENTES:

### EN LO SOCIAL<sup>7</sup>:

Los indicadores sociales en Guatemala se encuentran entre los peores de América Latina. Aún durante la época de un pujante crecimiento económico, desde los años 50 hasta fines de los '70, los beneficios del desarrollo económico se distribuyeron de manera sumamente desigual y prácticamente no llegaron a los grupos más pobres de la población.

"La falta de progreso social durante los años 80 puede atribuirse en gran medida a tres factores principales: a) insuficiente crecimiento económico, b) incapacidad de los sectores público y privado de proporcionar incentivos, servicios y recursos a los pobres para facilitarles su integración a la economía formal,<sup>8</sup> c) falta de inversiones en áreas sociales como la educación primaria, atención primaria y preventiva de la salud, y agua potable y saneamiento. Los bajos niveles de inversión en esas áreas indican que durante demasiado tiempo estas inversiones se han considerado no productivas.<sup>9</sup>"

La pobreza sigue siendo un fenómeno generalizado en Guatemala. "La malnutrición, el desempleo y subempleo, la escasez de vivienda, el casi nulo acceso a los servicios básicos de salud y educación, junto con una erosión sostenida de los salarios reales siguieron caracterizando las condiciones de vida de la gran mayoría de la población guatemalteca durante los años 80 y 90. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, la proporción de pobres en la población aumento del 63 al 83 por ciento entre 1980-81 y 1986-87, mientras que la extrema pobreza se duplicó, yendo del 32 al 64 por ciento durante el mismo período.<sup>10</sup>" Al dejar que una porción tan grande de la población no participe plenamente en las actividades económicas, el país en efecto ha limitado su capacidad productiva futura. La generación del empleo urbano debería recaer principalmente sobre el sector industrial, sin embargo por los factores anteriormente expuestos no se ha logrado en nuestra historia que se tenga la suficiente capacidad para cubrir la demanda existente, por lo cual esta necesidad ha sido cubierta en forma deficiente por el sector de servicios, tal extremo se demuestra cuantitativamente más adelante en esta tesis.

<sup>7</sup> Informes sobre desarrollo humano, años 1993, 1994, 1995.  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-.

<sup>8</sup> Ver gráfica en página 50.

<sup>9</sup> Ver gráfica en página 53.

<sup>10</sup> Ibid. numeral 7.

Guatemala todavía tiene un largo camino por recorrer para satisfacer las necesidades educativas de su población. "En 1988, el 51 por ciento de la población de más de 15 años de edad era analfabeta y en algunas de las zonas más pobres el analfabetismo superaba el 80 por ciento. Solamente un 60 por ciento de los niños en edad escolar asisten a la escuela en las zonas rurales pobres. Un factor muy importante que ha influido en esta matriculación tan baja, en especial en las zonas rurales, ha sido la asignación de recursos a la educación pública. En Guatemala el gasto en educación ha estado sesgado a favor de la educación superior y contra la educación primaria, con lo que las tasas de rendimiento son bajas en todos los niveles educativos."<sup>11</sup>

La situación de la salud en Guatemala también es preocupante. Los motivos principales son: a) la falta de recursos, b) la tendencia a asignar la mayoría de los recursos a la atención curativa, c) la actitud pasiva hacia la atención primaria de la salud y hacia los problemas de nutrición.

Se debe concebir una estrategia social que abarque a todos los segmentos de la sociedad. El principio rector de dicha estrategia debería ser el logro de un desarrollo más equitativo mediante un crecimiento de amplia base, del empleo productivo y de la inversión en el recurso humano. El objetivo social del futuro debería ser una mejora en la situación de los pobres del país, de otra manera será siempre difícil pensar en un mayor nivel de industrialización del país.

#### EN LO ECONOMICO<sup>12</sup>:

Los problemas económicos que tienen que ver con las distorsiones existentes principalmente en los sectores agropecuario, industrial, financiero y comercial, merecen urgente atención. El mantener como base de nuestra economía el modelo agroexportador, los impedimentos a la competencia, la poca flexibilidad de los mercados e ineficiencias en el sector público siguen limitando las perspectivas de crecimiento económico de Guatemala.

En el plano fiscal grandes déficits en el sector público acosan a Guatemala. Su persistencia ha demostrado que los esfuerzos de ajuste fiscal han sido transitorios y desproporcionadamente dirigidos a reducir los gastos de capital, mientras que no se limitó suficientemente el gasto corriente. El impacto de ésta política es más evidente en los descuidados sectores social y de infraestructura. "El alcance de la crisis en la administración fiscal puede ser indicado a través de estimaciones que muestran las recaudaciones en concepto de impuesto al valor agregado y a la renta, los cuales podrían fácilmente duplicarse si la mayor parte de las obligaciones fueran cumplidas. En 1989, esto por si solo hubiera significado un aumento en el porcentaje de impuestos del actual 7.8 por ciento del PIB al potencial 10.6 por ciento del PIB."<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ibid. numeral 7.

<sup>12</sup> Informes anuales del Banco de Guatemala. 1994, 1995, 1996.

<sup>13</sup> Ver gráfica en página 41.



"Las reformas tributarias de 1983, 1987 y 1992 resultaron ser intentos vacilantes de reestructurar el sistema tributario y de mejorar su administración, que no tuvieron una repercusión duradera. Ninguno de los impuestos logró aumentar los ingresos tributarios debido a dificultades de aplicación y a las revisiones que desgastaron la intención original de la reforma, especialmente en el caso del impuesto del valor agregado. Al final, los ingresos tributarios como parte del PIB disminuyeron en realidad a solo el 6.9 por ciento en 1990. Además el gobierno no logró ajustar los precios de los servicios públicos de manera oportuna, aumentando de ese modo los problemas financieros del sector público.<sup>14</sup>"

"En Guatemala la política monetaria ha sido tradicionalmente más bien conservadora y, como resultado de ello, el país ha experimentado en general bajas tasas de inflación. Tras sufrir un aumento temporal de la inflación durante el período 1985-86, según el Banco de Guatemala disminuyeron los precios a un nivel promedio anual de 12 por ciento en el período 1987-89, pero con la flotación del tipo de cambio en noviembre de 1989, el Banco de Guatemala no logró pasar a una situación monetaria activa, es decir, a utilizar la política monetaria como instrumento clave de la política macroeconómica."<sup>15</sup>

Aunque la Junta Monetaria liberalizó las tasas de interés del sistema bancario en agosto de 1989, éstas se han mantenido sin cambios hasta febrero de 1990, debido al convenio suscrito por los bancos comerciales de mantener la estructura de las tasas de interés y a la ausencia de efectivas operaciones de mercado abierto. Durante el resto de 1990, las tasas de interés aumentaron solo modestamente debido a consideraciones de liquidez de los bancos y a la incapacidad del Banco de Guatemala para aumentar significativamente las tasas de interés en sus operaciones de mercado abierto. Como consecuencia, las tasas de interés se volvieron cada vez más negativas en términos reales. **Las tasas de interés real negativas no solamente colocaron presiones sobre el tipo de cambio sino también sirvieron como un poderoso desincentivo al ahorro en el mercado interno en 1990.** Como resultado, el país cayó en una espiral de devaluaciones y precios entre fines de 1989 y 1990.<sup>16</sup>

Las políticas cambiarias irregulares e incoherentes que rigieron durante la década de los 80, ilustraron la búsqueda por parte de las autoridades de una solución a los problemas de balanza de pagos del país. Entre agosto de 1989 y noviembre de 1990, Guatemala experimentó una variedad de sistemas de tipo de cambio sin mucho éxito. Con el fin de comprender la reciente evolución del tipo de cambio, es necesario considerar cambios en la cartera, existe una creciente evidencia de que en 1989 y 1990 hubo un importante cambio en la cartera, pasandó de quetzales a dólares. Los acontecimientos en materia de tipo de cambio durante 1990 estuvieron vinculados al comportamiento no competitivo del sistema bancario. El regreso de la confianza en las políticas de las autoridades monetarias ha minimizado las actividades especulativas y estimulado una entrada significativa de divisas. No obstante esta entrada de divisas y el sistema de tipo de cambio corriente condujeron a

<sup>14</sup> Ibid. numeral 7.

<sup>15</sup> Informes anuales del Banco de Guatemala. 1994, 1995, 1996.

<sup>16</sup> Ver gráficas en páginas 36 y 38.

una pequeña sobrevaluación real del quetzal, la cual ha tenido un impacto negativo en la competitividad externa del país.

Un cambio significativo que se ha dado recientemente en la política cambiaria del país es el haber flexibilizado el sistema cambiario, mediante la implementación del mercado bancario de divisas y suprimiendo el engorroso mecanismo denominado "Venta Pública", a cargo exclusivo del Banco de Guatemala. Los tipos de cambio aplicables son pactados entre el comprador y el vendedor, de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda de divisas en el mercado. Participan en estas transacciones los bancos del sistema, las sociedades financieras, las casas de cambio autorizadas y recientemente el recién establecido -SINEDI- Sistema de Negociación de Divisas en la Bolsa de Valores Nacional. Con ésta medida el Banco de Guatemala será un agente más en el mercado cambiario, comprando y vendiendo divisas, su delicada misión es garantizar que el tipo de cambio no se maneje especulativamente.

La inversión que se ha dado a nivel nacional ha sido principalmente especulativa dirigida hacia el sector financiero, por ello el proceso de desarrollo económico es sumamente débil. La inversión en el sector industrial se ha centrado principalmente en empresas maquiladoras, las cuales tienen la característica de poder emigrar rápidamente a otro país que brinde más facilidades y donde la inversión sea más productiva. El comportamiento de los capitales para inversión ha sido influido en buena medida por la estructura institucional, la cual es bastante rígida y la grabación fiscal posee una estructura que no propicia la inversión en bienes de capital para producción a largo plazo.

Los elementos de política antes expuestos, han sido determinantes en el desarrollo productivo nacional y particularmente en el sector industrial, en virtud de propiciar incertidumbre entre los actores de la producción, lo cual ha incidido dramáticamente en la inversión, la cual se ha visto reducida y menos competitiva.

## EN LO POLÍTICO<sup>17</sup>:

Si los aspectos antes vistos poseen claros desequilibrios y bajo desarrollo, el espectro político nacional tiene una trágica historia y un presente confuso, principalmente durante el período de arranque y desarrollo industrial en el país.

"La inestabilidad, los regímenes dictatoriales y la falta de espacios de participación política, han propiciado un ambiente poco adecuado para la inversión y el desarrollo, lo cual tiene como resultado la actual situación. Los gobiernos poco representativos y defensores de feudos particulares que han desfilado a lo largo de los años por la administración pública nacional, han incidido en la inestabilidad y pobres o inexistentes políticas en materia industrial.<sup>18</sup>"

<sup>17</sup> Conclusiones de Seminarios sobre Democratización en ASIÉS. 1994, 1995.

<sup>18</sup> Ibid. numeral 7.

La muestra más reciente del desencanto ciudadano se ha presentado de manera creciente durante las últimas elecciones que se han realizado, al aparecer un altísimo nivel de abstencionismo, siendo en la última elección legislativa de 1994, hasta casi un 80%, con lo cual la estructura del Estado pierde legitimidad y tiende a debilitar el sistema democrático, lo cual a la larga puede incidir en desestimular la inversión en el país.

“La administración pública en Guatemala, ha sido determinante en el desarrollo de la industria nacional, al formar parte de toda la estructura que soporta el funcionamiento legal, fiscal, administrativo, de seguridad, etc. La experiencia no ha sido buena al ser un elemento de retraso y poca visión al dificultar la instalación y buen funcionamiento de cualquier tipo de negocio, y se convierte en algo más difícil cuando se trata de instalaciones industriales. Se deberá en el corto plazo de mejorar el servicio que el Estado está obligado a prestar a las empresas y facilitar la inversión, e incentivar los niveles de inversión.” “Sin embargo no es un proceso continuo el que se ha desarrollado en la administración pública, pues el modelo institucional que aplicó las políticas establecidas durante las décadas de los 60's y los 70's, mostró elementos positivos que propiciaron el establecimiento y crecimiento de industrias en el país, posteriormente a finales de la década de los 70's este modelo principio a mostrar signos de agotamiento y ya en los años 80's se presenta como un obstáculo que limita la iniciativa empresarial en lugar de facilitarla<sup>19</sup>, actualmente se encuentra en un proceso de revisión y mejora de los procesos existentes, a fin de equipararlos al nivel de la competitividad establecida por el proceso de globalización económica.”<sup>20</sup>

En el plano político es necesario que se le de el peso específico necesario al conflicto armado interno, el cual ha incidido poderosamente sobre el desarrollo industrial del país, al ser un elemento condicionante a la inversión en el país y de una economía de guerra, por lo que ante la expectativa de la firma de paz, se da la posibilidad de mejorar los volúmenes de inversión en el país, y de éste modo incidir en la producción y el empleo de la nación.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

<sup>19</sup> Ver gráfica en página 46

<sup>20</sup> Conclusiones de Seminarios sobre Democratización en ASIES. 1994, 1995.

### III. EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL DEL PAIS:

El proceso de nacimiento, crecimiento y desarrollo industrial en Guatemala, ha presentado a lo largo del tiempo toda una serie de modificaciones y cambios, los cuales mantienen una amplia correlación con las transformaciones en la estructura de la economía nacional y de lo que acontece fuera del país.

La industria guatemalteca nunca ha tenido un lugar preponderante en la economía nacional, desde su inexistencia hasta los momentos donde ha influido más, no se presenta un tramo de importancia determinante que permita vislumbrarla como un medio de alcanzar mejores niveles económicos para el país, o que sea apreciada y competitiva en el exterior<sup>21</sup>.

"Históricamente, el sector industrial ha sido la fuerza más dinámica de las que contribuyen a la modificación estructural de cualquier sistema económico y social. El sector agrícola que depende en gran medida de las circunstancias naturales y el nulo nivel de decisión sobre los precios de sus productos en el mercado mundial, ha representado tradicionalmente un cometido más importante como motor del crecimiento económico."<sup>22</sup> A juzgar por las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística -INE-, en que el ingreso nacional se descompone atendiendo a su origen, y por los índices de producción agrícola, las tasas máximas de crecimiento anual del sector primario se sitúan, entre un 2 y 3 %. Con frecuencia, esas tasas no van a la par con las tasas anuales de crecimiento demográfico.<sup>23</sup>

En cambio el sector industrial ha registrado por lo general tasas de crecimiento que superan las tasas de aumento de la población. Las estadísticas del ingreso nacional por origen industrial o los datos de series cronológicas sobre producción industrial indican que, el sector secundario en muchos países y en Guatemala ha alcanzado niveles de crecimiento muy superiores a las del sector agrícola, más adelante en esta tesis se encuentran los cuadros y gráficas de la relación del Producto Interno Bruto total y el industrial, así como la relación entre el empleo total e industrial, datos con los que se puede establecer el nivel de correlación existente entre las distintas variables analizadas<sup>24</sup>.

La tendencia de la industria a crecer con rapidez afecta indirectamente, a toda la economía y posee intrínsecamente un efecto multiplicador sobre los demás sectores de la economía. La nueva demanda de diversos insumos industriales vincula al sector industrial con otras actividades económicas, y la renta creada puede contribuir a la modificación de la estructura y el nivel de la demanda de muy diversos productos.

El sector terciario, está estrechamente ligado al sector industrial. En el sector terciario se crea valor agregado en la distribución de los insumos y productos necesarios, la

---

<sup>21</sup> Ver gráfica en página 44.

<sup>22</sup> Evolución de la Economía Guatemalteca 1984-1988. El Sector Industrial durante 1978-1988. Cámara de Industria de Guatemala 1989.

<sup>23</sup> ver gráficas de páginas 41 y 42.

<sup>24</sup> ver páginas 41 y 42.

provisión de recursos financieros, la corriente de información y el suministro de servicios públicos, entre otros. La tasa real de crecimiento del sector terciario en Guatemala se sitúa normalmente entre las tasa de los sectores primario y secundario. La experiencia sugiere que, a medida que el país se desarrolla, el sector terciario, que ocupa un amplio abánico de actividades económicas -transporte, comunicaciones, electricidad, comercio, finanzas, administración pública, etc.- tiende a adquirir más importancia en términos de su contribución al PIB y al empleo, como ha ocurrido en muchos países desarrollados. La economía de los países en ésta época post industrial ha sufrido una mutación con un amplio y dinámico crecimiento del sector servicios (terciario) a costa del sector industrial. Dentro de las causas que más han influido, se encuentran el crecimiento de las comunicaciones como parte vital del proceso de globalización económica.<sup>25</sup>

El desarrollo y la industrialización suponen la transformación de la sociedad y su economía. Para generar soluciones industriales bien concebidas y de efecto duradero es imprescindible el intercambio internacional, cualquiera que sea la etapa de desarrollo del país. Por ello, los esfuerzos que se realizan hoy día en la esfera de la industrialización dependen de un empujón interno y de un tirón externo. La industria puede y debe ser una posibilidad prometedora de movilizar los recursos de los países en desarrollo de manera eficaz para que escapen a la pobreza nacional, dadas ciertas condiciones de división del trabajo, y reciclaje de recursos financieros de otros sectores dinámicos en países en desarrollo. El planteamiento anterior lleva implícito el supuesto de que la industrialización nacional es más que un importante impulsor del proceso de desarrollo; es parte indispensable del mismo. Tal opinión, es puesta en tela de juicio por quienes afirman que la industrialización ha creado algunos de los problemas que azotan hoy a los países en desarrollo, aunque ese argumento puede ser, en parte una reacción a las excesivas esperanzas puestas inicialmente en la industria. De igual manera deben de ser tomadas en cuenta las opiniones de algunas organizaciones conservacionistas serias que han manifestado su desacuerdo sobre el tema.

La cooperación internacional especialmente en la esfera industrial, ha de ser un requisito previo, si se quiere que el futuro intercambio económico mundial rectifique las desigualdades socioeconómicas que dividen hoy en día al mundo, en el proceso de extinción de las ideologías, el impacto de las mismas se reduce cada vez más, acercándonos paulatinamente a niveles superiores de pragmatismo tanto en la industria como en la comercialización de los productos provenientes de ella. Se precisa de una acción global para hacer frente a los problemas mundiales, y la iniciativa ha de provenir tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, sin olvidarnos de el papel vital que en este contexto juegan los organismos técnicos de carácter multilateral como los son: El Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo, en este sentido llegará a ser muy útil el fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio -OMC-.

Es indudable que la existencia de una política coordinada en la esfera comercial internacional parece ser el componente fundamental para el éxito de una estrategia de

---

<sup>25</sup> Evolución de la Economía Guatemalteca 1984-1988. El Sector Industrial durante 1978-1988. Cámara de Industria de Guatemala 1989.

desarrollo abierta al exterior y orientada hacia la exportación. No obstante la industrialización basada en la exportación puede entrañar más riesgos que otros métodos. Los riesgos antes mencionados deben estudiarse teniendo en cuenta los siguientes factores: la etapa de desarrollo del país, su dotación de recursos, el volumen de su economía y la globalización de la economía<sup>26</sup>.

Existe una gran disparidad entre las esperanzas y la realidad en lo que respecta al Sistema Generalizado de Preferencias -SGP- del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Los esfuerzos encaminados a extender el SGP y eliminar sus características restrictivas ofrecen algunas promesas para los países en desarrollo. No obstante, el hecho de que no se apliquen novedosos esquemas preferenciales y la ampliación de los ya existentes limita la eficacia del SGP como estímulo a la industrialización, sin embargo ésta y el Programa Interino de Comercio -PIC-, también del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, son las únicas salidas a corto plazo que se presentan para hacer frente al Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (NAFTA por sus siglas en inglés). Se debe tener en cuenta también la importancia de las organizaciones económicas de carácter regional, tales como: la Comunidad Europea, Mercosur (en América del sur) y Caricom (excolonias británicas), quienes presentan diversos grados de oportunidades y costos que se deben examinar y evaluar a fin de tener un mapa más completo de todos los actores y la globalización económica.

La industria manufacturera ha sido la fuente más importante de empleo urbano en los países que se han industrializado. Los cambios de la distribución del ingreso en detrimento de los agricultores y productores de menor cuantía y a favor de la gran industria y de ciertos estratos urbanos han fomentado el éxodo de las zonas rurales a los mayores centros urbanos en busca de mejores salarios y acceso a mayores y mejores servicios. Este fenómeno tiene en Guatemala consecuencias más serias en virtud de que el crecimiento industrial no fue suficiente para absorber los crecientes niveles de mano de obra urbana, lo cual se deriva de la incapacidad del mercado nacional para demandar mayor cantidad y calidad de bienes industriales, así como de la reducción de los espacios de competencia en el mercado internacional<sup>27</sup>.

Al abordar los problemas del crecimiento del ingreso y del empleo, se ha tendido a centrar la atención en la industria. Pero, en realidad, para tratar de reducir la pobreza y crear empleo no cabe referir esos problemas a un solo sector exclusivamente, sino a todo el sistema económico. Por fuerza el gobierno de turno atribuye diferente prioridad a cada cuestión relacionada con sus objetivos de desarrollo. La identificación de tales prioridades tiene consecuencias concretas tanto para el sector industrial nacional como para la agricultura, los servicios y la infraestructura<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Ver gráficas en páginas 55 y 56.

<sup>27</sup> Industria e Industrialización Planificada. Tesis de grado de Economista USAC. AGOSTO DE 1980.

<sup>28</sup> Ver gráfica en página 48.

Las empresas transnacionales cumplen una función especial en la innovación tecnológica y aportan a los países en desarrollo una parte importante del capital que entra en ellos. Como la importancia de estas entidades en los sectores manufactureros de los países en desarrollo ha ido aumentando constantemente, ha crecido también la preocupación por el papel que desempeñan en el desarrollo. La cuestión del control de estas empresas en el país debe sopesarse cuidadosamente junto con los beneficios que las mismas aporten a Guatemala en forma de capital y tecnología, principalmente dentro del marco de la globalización económica actualmente en boga. Las maquiladoras de algunos países han tenido problemas en sus relaciones laborales, pues en varias oportunidades han sido señaladas del mal trato de trabajadores en las inspecciones para el Sistema General de Preferencias -SGP- de los Estados Unidos, lo cual debe ser continuamente examinado.

La industrialización es un fenómeno que afecta a toda la economía y que se refiere, no solo a la actividad manufacturera, sino también a la agricultura y a los servicios. En un sentido amplio, la industrialización está estrechamente enlazada con los demás sectores económicos - especialmente la agricultura - para que pueda mejorar verdaderamente las condiciones de vida. No se debe tratar de elegir entre industria y agricultura, sino entre proyectos y complejos de proyectos. Muchos proyectos agroindustriales trascienden las líneas que dividen a los dos sectores. Las actividades industriales apoyan considerablemente a la agricultura y agroindustria, proporcionándole dispositivos de riego y almacenamiento, insumos agrícolas vitales, como los fertilizantes, etc. Es preciso que las políticas y estrategias de desarrollo en esta esfera estén estrechamente integradas a nivel de la aldea, el caserío, el municipio, el departamento, la región y la nación, y se encadenen a las metas comunes tendientes a un mayor bienestar social.

Las empresas extranjeras han reportado a los países en desarrollo muchas ventajas en forma de equipo y técnicas modernas. Sin embargo, el precio que ha habido que pagar ha sido un uso excesivo de capital, en lugar de mano de obra -descontando el caso de las maquiladoras de prendas de vestir-, y de insumos intermedio extranjeros, en lugar de nacionales; la repatriación de cuantiosas utilidades; y la postergación del desarrollo de la capacidad tecnológica autóctona. Muchos países en desarrollo, como Guatemala, se han percatado de que, para evitar situaciones en que esos costos superen a los beneficios, es necesario establecer un código de prácticas que especifique los derechos y las obligaciones de las empresas transnacionales y de otros inversionistas particulares extranjeros. El mejor acceso a la tecnología es una cara de la cuestión; la necesidad de utilizar mejor la tecnología importada es la otra. Es preciso que Guatemala forme personal técnico, a fin de que puedan adaptar las tecnologías a las necesidades locales. Es necesario que los países en desarrollo seleccionen las tecnologías que se adapten adecuadamente a su dotación de recursos y a sus objetivos nacionales. Últimamente, se ha dedicado gran esfuerzo al intento de definir el concepto general de "tecnología apropiada", pero, hasta la fecha se ha hecho poco por aplicar ese concepto sistemáticamente al tomar decisiones en materia de inversión.

Los problemas económicos de Guatemala vistos desde el plano industrial son bien conocidos. Consisten, entre otros muchos, en deficiencias de infraestructura de apoyo, atraso tecnológico y debilidad del mercado nacional. El aislamiento general en que se

encuentra respecto de las corrientes de la actual economía global es una consideración más, que reviste especial importancia cuando se trata del comercio y las inversiones internacionales. Es importante recordar que uno de los fines de la industrialización es promover el desarrollo nacional y la diversificación de la producción.

#### **IV. PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA Y SUS ACTORES:<sup>29</sup>**

##### **A. DE 1960 A 1980:<sup>30</sup>**

El decreto No. 459, primera ley de Fomento Industrial en nuestro país, emitido el 3 de diciembre de 1947, se proponía esencialmente incrementar la riqueza nacional mediante nuevas fuentes de ocupación que contribuyeran a elevar el nivel de vida, y satisfacer las necesidades del mercado interno mediante la diversificación de la producción nacional. Para alcanzar tales objetivos, declaró de urgencia nacional el establecimiento y desarrollo de industrias que facilitarían el aprovechamiento más efectivo de los recursos del país y que ofrecieran posibilidades de colocar económicamente sus productos en los mercados del interior y del exterior, y creó dos grandes grupos de clasificación atendiendo, el primero a la composición del capital en cuanto a su origen nacional o extranjero; y el segundo a la estructura de la producción, determinada fundamentalmente por la relación entre materias primas nacionales y extranjeras.

El decreto No. 1317, segunda Ley de Fomento Industrial, emitida por el Congreso de la República el 22 de septiembre de 1959, se propuso estimular el desarrollo de las fuentes de producción. En una palabra promover mediante una política proteccionista el desarrollo de la industria, armonizando los intereses del sector industrial, del consumidor y del Estado. Esta ley establece toda una gama de beneficios y exoneraciones correspondientes a las industrias nuevas.

Con la Ley de Fomento Industrial No. 1317, se inició una política sistemática de industrialización basada en la sustitución de importaciones. Previamente había sido promulgada en 1947 la Ley de Apoyo al Sector Industrial, además, en 1948 fue creado el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) que tenía como función principal el otorgamiento de créditos a las empresas manufactureras para el financiamiento de capital fijo y capital de trabajo. Hasta 1968 surgieron 743 empresas de las cuales alrededor del 50% pertenecían a la industria de alimentos. En los años siguientes, la creación de nuevas empresas se concentró básicamente en la producción de llantas, acero, productos petroquímicos, farmacéuticos, cosméticos, textiles y artículos domésticos. En esta fase, el motor del desarrollo industrial fue, principalmente, la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Mientras la mayoría de pequeñas y medianas empresas se fundaron bajo propiedad de empresarios guatemaltecos, la gran mayoría de las grandes empresas fueron

---

<sup>29</sup> Ver la incidencia de las decisiones en las gráficas de las páginas 36 a 56.

<sup>30</sup> Industria e Industrialización Planificada. Tesis de grado de Economista. USAC, agosto de 1980.



el resultado de inversiones directas extranjeras, provenientes, especialmente, de Estados Unidos, Europa, Japón y México.

La historia de los convenios centroamericanos de política industrial se inician con el **Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración**, este convenio fue aprobado el 10 de junio de 1958 y entró en vigencia el 4 de junio de 1961, salvo Costa Rica donde fue vigente sólo a partir del 23 de septiembre de 1963. El origen de este convenio se encuentra en los planteamientos iniciales del programa de integración centroamericana. Tales planteamientos destacan que "el concepto de integración económica, es el de una integración limitada, acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial".

La idea de la integración antes mencionada, tiende a la óptima localización de algunas actividades económicas importantes, **sobre todo industriales, para hacer posible el establecimiento de industrias nuevas que jamás serían viables si sólo contaran con el mercado nacional.** La política de reciprocidad también mencionada anteriormente, da a entender por resultado que cada país centroamericano, de acuerdo con un plan general, contará con algunas de las industrias de localización óptima, según el principio de que "la industrialización no es un proceso privativo de unos cuantos países solamente, sino que en un sentido amplio es un requisito de todos los países, de acuerdo con las circunstancias y recursos de cada uno".

Fue en el año de 1956 que el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano -CCE-, le encargó a la CEPAL la presentación de un proyecto de ley uniforme que definiera las industrias de integración, así como los estímulos necesarios para su establecimiento. El acuerdo que en definitiva tomo el CCE en 1958, fue en el sentido de limitarse a establecer los principios generales que deberán regir la integración centroamericana en el campo industrial, y el proyecto de convenio elaborado con éste espíritu restrictivo, que representó en ese momento una marcha atrás en esta materia, fue el que suscribieron los plenipotenciarios de los cinco países en junio de 1958, en el mismo acto en que se suscribió el tratado multilateral de libre comercio e integración económica.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericano, suscrito en Managua en diciembre de 1960, adoptó en su capítulo VI todas las disposiciones del convenio sobre el régimen de industrias de integración, por lo cual ambos instrumentos jurídicos cobraron vigencia en la misma fecha, la cual fue el 4 de julio de 1961. Los principales aspectos de este régimen fueron los siguientes:

Compromiso de los Estados Centroamericanos de promover el establecimiento de industrias nuevas, así como la especialización de las existentes, sobre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtengan progresivamente beneficios económicos.

Definición de las industrias centroamericanas de integración como aquellas que se compongan de una o más plantas cuya capacidad mínima requiera que tengan

acceso al mercado centroamericano para operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas.

La incorporación de las distintas industrias en el régimen, después de que los proyectos presentados por personas naturales o jurídicas pasan por un proceso de dictámenes técnicos para probar su viabilidad, está sujeta a que se suscriba un protocolo en cada caso, en que se estipulan el país de ubicación de las plantas, las condiciones de admisión de las plantas adicionales dentro del régimen, las normas de calidad exigibles, las reglas aconsejables respecto a la participación del capital de origen centroamericano, etc.

Los productos de las plantas comprendidas en la misma industria, pero no acogidas al régimen, pagan el derecho de aduana correspondiente, pero gozando de una reducción anual del 10% y de libre comercio después del décimo año.

La adjudicación de una segunda planta de integración a un mismo país centroamericano, no podrá acordarse mientras a cada uno de los cinco países no se le hubiera asignado una planta, con el fin de promover una distribución equitativa de éstas.

Como consecuencia de la existencia de ese régimen, aparece el **Sistema especial de promoción de actividades productivas**, a diferencia de lo que ocurre con el régimen antes expuesto, en el caso de éste sistema especial, prácticamente no pueden encontrarse antecedentes. Incluso no constituye un convenio por separado, sino se originó en las disposiciones del capítulo IV del Primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en San Salvador el 29 de enero de 1963. Este Protocolo y por lo tanto el Sistema Especial, cobró vigencia el 26 de febrero de 1965, excepción hecha para Honduras que nunca lo ratificó. Los aspectos fundamentales del sistema especial son los siguientes:

Estimular el establecimiento de industrias nuevas en Centroamérica que sean de particular interés para el desarrollo económico de la región. Es importante resaltar que nunca llegaron a aprobarse los criterios aplicables para determinar el contenido real de estos conceptos, aunque SIECA hizo las propuestas correspondientes.

El estímulo antes indicado debía operar mediante la concesión de protección arancelaria, pero con las modalidades siguientes: se deberían suscribir protocolos específicos, y en éstos acordar derechos arancelarios más altos que los establecidos de conformidad con el convenio centroamericano de Equiparación de Gravámenes de la importación.

Los aranceles proteccionistas, sin embargo, solo pueden ponerse en vigor cuando concurren dos circunstancias, que son: a) que haya producción centroamericana de los correspondientes artículos; y b) la capacidad instalada efectiva debe cubrir por lo menos el 50% de la demanda regional.

Los aranceles establecidos conforme el convenio de Equiparación antes citado, vuelven a aplicarse en caso que los productos de una planta incorporada al Sistema Especial tengan precios indebidamente altos.

Al momento de constituirse el Mercado Común, los distintos países tenían leyes de fomento industrial, las cuales establecían la concesión de determinadas exoneraciones de impuestos como medio para estimular el establecimiento de nuevas empresas. Como en el caso del Régimen, la uniformidad de los incentivos fiscales fue motivo de tempranas preocupaciones en el proceso de integración centroamericana. Aun antes de suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica en 1958, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano CCE, ya había resuelto dar los pasos conducentes a tal uniformidad, lo que se explica muy fácilmente: la formación gradual de una zona de libre comercio planteaba la necesidad de dar incentivos uniformes a la actividad industrial, con vista a una sana competencia dentro de la zona.

El convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, se suscribió en San José, Costa Rica, el 31 de julio de 1962, pero entró en vigor hasta el 23 de marzo de 1969. El convenio tuvo dos objetivos de fondo: a) Mejorar la estructura industrial de Centroamérica, para lo cual se graduaron los incentivos a concederse por tipo de industria; y b) racionalizar el sacrificio fiscal, en virtud de la graduación de los incentivos antes descrito.

Los principales aspectos de este Convenio son los siguientes:

Los incentivos fiscales se conceden tanto para el establecimiento como para la ampliación de plantas y consisten en exoneraciones de derechos de aduana que gravan la importación de bienes de capital y de materias primas y envases; así como sobre los activos y el patrimonio.

Con el objeto de graduar los incentivos concedidos, se distinguen tres grupos de industrias, recibiendo el trato preferencial las del grupo A, que comprenden las que producen materias primas industriales y bienes de capital o que producen bienes de consumo, productos semielaborados y envases. En este último caso, por lo menos el 50% del valor total de los insumos debe ser de origen centroamericano.

De igual manera, reciben mayores estímulos las industrias nuevas de los grupos A y B, que las existentes de tales grupos, lo que es congruente con la orientación de incentivar de modo diferente el establecimiento de plantas que fabriquen bienes que todavía no se producían en los países centroamericanos. Las industrias existentes no se beneficiarían de franquicias para importar materias primas y envases.

Las empresas que al entrar en vigor el convenio estaban gozando de concesiones otorgadas conforme las leyes nacionales, continuaron disfrutando de tales concesiones.

En virtud de distintas disposiciones del convenio, las empresas pueden equipararse en beneficios fiscales con los mayores de que estuvieran gozando otras que produzcan artículos similares, bien sea en virtud de concesiones por ley nacional o por el convenio.

Más adelante se suscribieron los Protocolos al Convenio Centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial. El primer protocolo, suscrito en Managua, el 23 de septiembre de 1966, estableció un tratamiento preferencial a Honduras, como país con menor grado de industrialización relativo, consistente en la posibilidad de conceder mayores plazos y porcentajes de exención de impuestos a las empresas de dicho país, este protocolo venció su plazo de vigencia en 1974. El segundo protocolo se suscribió en Guatemala el 23 de octubre de 1973 y entro en vigencia en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica el 4 de diciembre del mismo año, y en Guatemala en 11 de marzo de 1974; el aspecto principal del segundo protocolo es que, en los casos de empresas cuyos beneficios hubieran vencido o vencieran entre el 1 de enero de 1973 y el 31 de marzo de 1975, se prorrogarian, por un período que no excediera del 30 de junio de dicho año, las concesiones para importar con franquicia materias primas y envases, excepto los casos de las empresas que tuvieran posibilidad de prorrogar las exoneraciones por la vía de su equiparación de beneficios fiscales con otras. Un protocolo sin número vino a modificar el segundo, en el sentido de que la prórroga de los beneficios no venciera en junio de 1975, como quedó apuntado, sino hasta el 31 de diciembre de 1977, o antes, en la fecha que se ponga en vigor la nueva política arancelaria regional. El tercer protocolo se suscribió en San José, el 31 de agosto de 1977, los aspectos principales de este instrumento son los siguientes:

Segunda prórroga de los efectos del segundo protocolo, esta vez hasta el 31 de diciembre de 1983.

Modificación del convenio en el sentido de derogar su artículo 24, conforme el cual, a partir del 24 de marzo de 1976, hubieran debido clasificarse como "industrias nuevas" solamente aquellas que se establecieran para fabricar artículos que no se producen en Centroamérica, en tanto que durante los primeros 7 años de vigencia del Convenio bastaba con que un producto no se fabricara en el país.

Inclusión de una norma, que constituye una verdadera curiosidad jurídica, que permitió, por el período de un año, la equiparación de beneficios fiscales de empresas que no estuvieran debidamente clasificadas, con lo beneficios mayores de que venían gozando otras empresas por indebida aplicación del instrumento.

**ARTICULO IX DEL TRATADO GENERAL.** Aunque la norma en referencia es sencilla, sus alcances son muy importantes, pues consistía en prohibir la concesión, parcial o total, de franquicias para importar productos fabricados en Centroamérica en condiciones adecuadas; y constituyó una garantía de que la protección arancelaria del mercado de dichos productos no será anulada con la práctica de las exoneraciones.

## B. OTROS MECANISMOS DE INTEGRACION QUE FUERON CREADOS:

SIECA, La Secretaria de Integración Económica Centroamericana.

BCIE, El Banco Centroamericano de Integración Económica.

Consejo Monetario Centroamericano.

ICAITI, El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial.

Después de haber presentado los que fueron los principales instrumentos centroamericanos de política industrial, a continuación se presentaran las **razones fundamentales por las que muchos de dichos instrumentos se convirtieron en obsoletos, así como el impacto generado por ellos.**<sup>31</sup>

1. El régimen de industrias de integración. Mientras vivió este régimen, se dijo que éste era un caso curioso de instrumento de un esquema de integración que tenía inmerecida resonancia internacional. Todo el mundo se ocupaba del régimen de industrias de integración, menos los centroamericanos, pues solo tres industrias se establecieron dentro de este régimen.

En cuanto al que se mostró en el pasado por parte de los estudiosos de la integración en el exterior se explica, porque como se dijo anteriormente, el régimen nació bajo la idea de una integración con reciprocidad, que implicaba una industrialización selectiva, de aliento regional; no excluyente, por supuesto, de las iniciativas de inversión que quisieran hacerse en los campos más diversos, pero si con énfasis en la promoción conjunta y preferente de los proyectos de inversión de los países seleccionados de mutuo acuerdo, evitando, donde ello fuera procedente, la duplicación de inversiones, gracias a una política de coordinación que tendía más bien a la especialización por países en ciertas industrias o en ciertos productos de la misma industria, según se indicaba en el informe de la CEPAL en 1952.

Sin embargo, los hechos tomaron muy pronto un rumbo distinto al previsto: la creación acelerada de la zona de libre comercio en virtud del Tratado General de Integración Económica, cambio por completo la situación para la cual había sido propuesto el régimen. Al momento de entrar el vigor el Tratado General el 4 de junio de 1961, quedaron en libre comercio un poco más del 80% de los rubros de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana -NAUCA-. En muy pocos años más se desgravaron los rubros restantes, con la sola excepción de 55 únicos productos. No era ésta la situación para la cual estaba concebido el régimen: la idea original de apoyar el desarrollo regional en la industrialización, tenía a la vista un mercado centroamericano fraccionado en cinco espacios nacionales, y por ello el informe preliminar de CEPAL planteaba que "en un plan de integración, las actividades que conforme a el se establezcan con vistas al mercado centroamericano deberían ser objeto de comercio libre". Posteriormente, cuando se suscribió el Régimen, en forma simultánea con el Tratado Multilateral de Libre Comercio, todavía el Mercado Común se limitaba a un avance gradual, lo que daba lugar a hacer reservas del libre comercio para

---

<sup>31</sup> Centroamerica: Algunos problemas de la Integración Económica. CEPAL 1990.

ciertos artículos cuando las empresas productoras fueran incluidas en el régimen. Esta posibilidad fue teórica, pues el régimen no pudo entrar en vigor hasta la suscripción del Tratado General, y en éste caso, no obstante que el tratado hizo suyas todas las disposiciones del Convenio sobre el Régimen, la contradicción entre ambos instrumentos, en cuanto al libre comercio se refería, era evidente.

Posteriormente, al suscribirse el primer Protocolo al Convenio sobre el Régimen, se asentó en su artículo primero una disposición general, indicando que "los beneficios del Convenio sobre las Industrias Centroamericanas de Integración no podrán restringir o limitar el intercambio comercial que se estuviese realizando al amparo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana". Cualquiera que sea la interpretación que se diera a esta norma, es indudable que plasmó el pensamiento que presidía en ese entonces la formación del Mercado Común.

En efecto, la creación acelerada de la zona de libre comercio en el marco del Tratado General, respondió a una orientación muy distinta a la que se tuvo originalmente, al concebirse el mercado común. El Tratado mismo respondía a ese cambio de orientación. En tales condiciones, la base en la que se sustentó el régimen se vió definitivamente socavada. Una vez que el acceso a mercado centroamericano estaba abierto para cualquier industria (con la sola excepción de unas pocas que se encontraban incluidas en el anexo A del Tratado General y de aquellas que simplemente armen, empaquen, envasen, corten o diluyan productos importados), la inclusión de una industria en el Régimen dejó de tener razón de ser. Dejó de tenerla, además, porque el libre comercio generalizado se planteaba en un momento en que el terreno para inversiones industriales estaba prácticamente virgen. Así las cosas, hubiera sido extraño que los inversionistas sintieran preferencia por inversiones en industrias cuyas características presentaban algún tipo de acuerdo o modalidad de programación, antes que por inversiones de más fácil rentabilidad. En lo que toca a las inversiones extranjeras, es obvio que su preferencia estaba por un mercado amplio sin restricciones y no por ninguna forma de programación. En el país esta dinámica tomada tuvo como principal efecto, la reducción de la participación de los industriales en el marco del régimen, lo cual vino a reducir su capacidad de acción política en las decisiones regionales.

2. El sistema especial de promoción de actividades productivas. No obstante que el sistema especial fue concebido, aunque no de modo explícito, como un instrumento que permitiría eludir los aspectos de programación industrial que tenía el régimen de industrias de integración, tampoco tuvo una aplicación intensa.

En éste caso la respuesta es rápida y directa: siendo lo esencial de éste instrumento la protección arancelaria anticipada que brinda para estimular el establecimiento de capacidad productiva, fue definitivamente letal para el Sistema la rigidez del arancel externo común del Mercado Común. Cada gravamen arancelario que se establecía o se modificaba, seguía un engorroso procedimiento de negociación y además de estar sujeto a la aprobación legislativa y al depósito de la ratificación del protocolo correspondiente. Basta decir que, en lo que se refiere a las 13 actividades que llegaron a incluirse en el sistema

especial (de 31 cuya inclusión fue solicitada), el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la vigencia del protocolo respectivo, varió entre un mínimo de tres años y un máximo de casi cinco.

Aparte de otras razones secundarias que pudo haber habido, es indudable que haberse llegado a suscribir un convenio de flexibilización del arancel, fracasó con el Sistema especial de promoción de actividades productivas, al punto que poco tiempo después no se volvió a presentar ninguna solicitud de inclusión de una actividad industrial en dicho sistema.

3. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Las siguientes son algunas razones por las cuales este convenio falló en su influencia en la toma de decisiones industriales.

Al formarse el Mercado Común Centroamericano, el sector industrial era muy incipiente. Ya se mencionó antes que el terreno para inversiones industriales estaba prácticamente virgen. Durante la década de los 60 se establecieron numerosas empresas. Del total, la mayor parte se concentró en el estrato de industrias de productos de consumo (donde la sustitución de importaciones por entonces mucho más fácil); y en la categoría de empresas pequeñas (menos de 30 trabajadores de producción por establecimiento). Los estratos de industrias intermedias y metal-mecánicas también registraron avances significativos, como la prueba el hecho de que la mayor parte de empresas con que cuenta centroamérica en estas áreas se estableció en esa década. Tampoco se puede pasar por alto el hecho de que en todos los estratos industriales se establecieron empresas grandes (más de 100 trabajadores de producción).

Posterior a lo descrito, cuando fue cubierta una primera etapa de inversiones industriales, las posibilidades de crecimiento en las ramas tradicionales se encontraron, sobre todo en la especialización, pero esta última tenía que apoyarse en mecanismos más poderosos que los incentivos fiscales.

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, por otra parte, nunca llegó a surtir los efectos que se esperaron del mismo, pues cuando entró en vigor, siete años después de haberse aprobado, el panorama industrial centroamericano ya había cambiado bastante; **pero, sobre todo, por el hecho de que se mantuvieron todas las concesiones otorgadas mediante las leyes nacionales con anterioridad, lo que significa la coexistencia de varias concesiones de política industrial.** En otras palabras: la continuada vigencia de las concesiones nacionales y la posibilidad de equipararse con estas, significó que en los casos en que el convenio, conforme sus criterios, limita el otorgamiento de los incentivos, se ha hecho letra muerta de aquellos al ampliar los beneficios conforme los criterios de las concesiones nacionales.

El anterior punto se relaciona con éste en un aspecto sumamente significativo, como es la prórroga una y otra vez de los incentivos fiscales, más allá de la fecha original

de vencimiento de la concesión, mediante los protocolos suscritos. **Difícilmente podría considerarse como un estímulo a las inversiones industriales, que una empresa goce de exoneraciones por quince o más años consecutivos.**

Como se ha dicho, después de aprobado el convenio de incentivos fiscales transcurrieron 7 años en que la promoción descansó en las leyes nacionales, rivalizando unos países con otros; pero luego transcurrieron otros 10 años en que el instrumento regional se aplicó sobre base nacional, o sea, que se clasificaron como industrias nuevas aquellas que producían artículos que no se fabricaban en un determinado país, aunque se producían en el resto de los países centroamericanos. El efecto de esta situación fue mucho más sensible debido a que Centroamérica ha carecido de una política industrial.

De esta suerte el papel de éste Convenio, cada vez fue más modesto por el cúmulo de razones antes mencionadas, no solo se diluyó sino que **contribuyó, paradójicamente, a facilitar la rivalidad entre países, a sustituir importaciones dentro del mercado común, sin mejora de las estructura industrial de la región ni racionalización del sacrificio fiscal, que fueron dos objetivos específicos del convenio cuando fue concebido.**

4. Artículo IX del Tratado General. Ya se indicó anteriormente que esta norma, si bien sencilla en su aspecto formal, es muy importante a efecto de evitar que la protección arancelaria sea anulada en virtud de la exención de derechos de aduana, principalmente al amparo de la leyes de fomento industrial. El Consejo Ejecutivo del Tratado General aprobó en 1964 la resolución No. 26, estableciendo el compromiso de cada uno de los gobiernos de mantener informados a los demás de Centroamérica acerca de la producción en su país de materias primas, artículos semielaborados y envases; también dicho Consejo en su XIX reunión dispuso que también se informará sobre la producción de bienes de capital y artículos de uso final.

Hasta 1977, se aprobó el reglamento correspondiente, se aplicó la resolución 26, haciéndose uso de un instructivo para obtener la información pertinente. Hubo muchos problemas en la aplicación del artículo IX, pero las negociaciones llevadas a cabo en 1977 allanaron las dificultades para demostrar que se producía en condiciones adecuadas, sobre todo en lo referente al precio, y algunas veces en lo referente a la calidad. Sobre este último punto, la XXI reunión de Viceministros de Economía de Centroamérica acordó que las empresas favorecidas con el artículo IX, presentarían anualmente un certificado de calidad por lotes extendido por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial -ICAITI-, que tiene funciones específicas en materia de normalización. De todos los instrumentos de política industrial que se han mencionado, es el artículo IX el, sin duda, mantuvo intacto todo su potencial de protección y estímulo industrial, lastimosamente no se fue perfeccionando gradualmente en lo referente a su reglamentación y aplicación, en base a la experiencia que se adquirió.



## C. REFLEXIONES SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL:

Lo que se ha mencionado hace concluir que, en lo fundamental, los instrumentos centroamericanos de política industrial perdieron su capacidad para promover las inversiones en la industria o tuvo una influencia marginal sobre las decisiones de invertir. En otras palabras, en lo fundamental se volvió obsoleto, con excepción del artículo IX del tratado general, pues no correspondieron a la situación en que fueron concebidos.

La **Ley de Fomento para la descentralización Industrial**<sup>32</sup> que se encuentra contenida en el Decreto # 24-79, comprobó su inutilidad con los pobres resultados obtenidos durante sus casi 11 años de vigencia, pues esta ley fue derogada mediante la Ley de Supresión de Privilegios Fiscales contenida en el Decreto # 24-79, las condiciones económicas nacionales e internacionales eran muy diferentes a las que actualmente vivimos además se debe recordar que el apareamiento de la Corporación Financiera Nacional -CORFINA-, permitió la realización de grandes e ilícitas ganancias para algunos sectores privilegiados del gobierno y de la empresa privada; es un fenómeno que es importante resaltar en los análisis que se hagan sobre el impacto negativo de la industrialización de una mala gestión de gobierno.

En el paso del tiempo, el poder de negociación de las empresas industriales condujo a que la vigencia de estas exoneraciones y regalías fiscales se perpetuara, a pesar que las distintas leyes de protección y fomento las concebían como transitorias. En efecto, según éstas leyes, las industrias en estado de infancia debían ser sometidas a la competencia internacional, una vez superada la fase de aprendizaje. La historia se encargo de demostrar que éste modelo no fue funcional.

<sup>33</sup>El crecimiento del sector industrial guatemalteco tuvo una tasa promedio de 6.4% en la década previa a 1960, entre 1961 y 1970, esta se elevó a 8.1% y entre 1971 y 1980 a 7.1% anual, superando el promedio latinoamericano durante éste último periodo el cual fue de 6.5% anual, por un lado, y la tasa de crecimiento del PIB guatemalteco por otro. Por consiguiente, la participación del sector industrial en el PIB aumenta de 11.1% en 1950 a 11.3% en 1960, a 15.1% en 1970 y 16.7% en 1980; lo cual viene a dar como resultado que el grado de industrialización solamente subió 5 puntos en 30 años. Llama poderosamente la atención el hecho de que los incentivos establecidos no influyeran realmente en elevar el nivel de industrialización nacional; ya que estos modelos en otros países funcionaron haciendo crecer a la industria nacional; la principal causa a esto es la falta de comperetración del modelo nacional planteado, pues se aprovecho de los incentivos fiscales para el lucro personal y no orientado hacia la ampliación de la capacidad instalada y mejorar cantidad y calidad en la producción.

---

<sup>32</sup> Decreto No. 24-79. Ley de Fomento para la Descentralización Industrial. Congreso de la República. Publicado en el Diario de Centroamerica el 22 de mayo de 1979.

<sup>33</sup> Evolución de la Economía Guatemalteca 1984-1988. El Sector Industrial durante 1978-1988. Cámara de Industria de Guatemala 1989.

<sup>34</sup> Durante la década de los 70's se desarrollo una profunda y amplia reforma del Estado guatemalteco, en la cual como resultante de los diseños de planificación económica, se crearon instituciones y mecanismos novedosos para nuestro país, que ya se trató de equiparar a Guatemala dentro de la tendencia existente a nivel internacional, tales como:

**GUATEXPRO, Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones:**

Se creo con base en el decreto 60-71 del Congreso de la República, publicado el 11 de junio de 1971, entre sus funciones principales se encontraban, las siguientes:

- a. Estudiar y divulgar las oportunidades de exportación, mediante el análisis de los mercados internacionales.
- b. Diseñar los programas de promoción de exportaciones que deberán seguir los agregados comerciales.
- c. Proponer a los organismos que correspondan el establecimiento de incentivos y medidas que sean necesarias para el fomento de las exportaciones.

Esta institución era dirigida por una Junta Directiva, la cual estaba conformada por el sector público y privado, así como contaba con toda una estructura administrativa que ejecutaba la decisiones de la Junta Directiva.

**INE, Instituto Nacional de Estadística:**

Se creo y existe como una dependencia del Ministerio de Economía, con funciones específicas de generación y divulgación de información nacional de carácter cuantitativo.

**INDECA, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola:**

Nace en el seno del Ministerio de Agricultura con base en el Decreto 101-70 de Congreso de la República, publicado el 22 de diciembre de 1970, entre sus funciones principales se encontraban entre otras, las siguientes:

- a. Comprar, vender, transportar, almacenar, conservar y tratar los productos agrícolas sujetos a los programas de mercadeo, estabilización de precios y abastecimiento.
- b. Importar las cantidades necesarias de productos agrícolas básicos, para cubrir el déficit de la producción nacional.
- c. Exportar los excedentes de sus compras de productos agrícolas.

Esta institución es dirigida por una Junta Directiva, la cual esta conformada enteramente por el sector público, así como cuenta con toda una estructura administrativa que ejecuta la decisiones de la Junta Directiva.

<sup>34</sup> Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública.

**INAP, Instituto Nacional de Administración Pública:**

Nace en virtud del Decreto 25-80, y se conforma en su plano directivo por elementos del sector gobierno. Dentro de sus funciones más importantes se encuentran las siguientes:

- a. Investigar los problemas que afectan a la organización y funcionamiento de la administración pública para fundamentar soluciones adecuadas a las mismas.
- b. Definir políticas de reforma o cambios administrativos de corto y mediano plazo.
- c. Prestar la asistencia técnica que requieran las instituciones y dependencias públicas, en apoyo a la ejecución de acciones de desarrollo administrativo.

**INTECAP, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.**

Creado con base en el Decreto 17-72, publicado el 19 de mayo de 1972, su estructura directiva esta conformada por el sector público, el sector empresarial y el sector laboral. Dentro de sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- a. Constituir el organismo técnico especializado del Estado, al servicio de la Nación, para el desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad.
- b. Colaborar con los planes de desarrollo del gobierno en la consecución de las metas de formación y capacitación de la mano de obra.
- c. Promover y fomentar el incremento de la productividad, en todos sus aspectos y niveles, y atender el desarrollo de los recursos humanos.

**ICTA, Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas.**

Nace bajo la creación del Decreto 68-72, publicado el 24 de octubre de 1972, su estructura directiva esta conformada por el sector público, el sector privado agrícola y académico. Dentro de sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- a. Conducir investigaciones tendientes a la solución de los problemas de explotación racional agrícola que incidan en el bienestar social.
- b. Producir materiales y métodos para incrementar la productividad agrícola.
- c. Promover la utilización de la tecnología a nivel del agricultor y del desarrollo rural regional, que determine el sector público agrícola.
- d. Desarrollar programas de enseñanza y promoción agrícola que tiendan a la aplicación de los resultados obtenidos en la investigación que realice.

**ZOLIC, Zona Libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castilla".**

Su base legal es el decreto 22-73, publicado el 24 de abril de 1973, su estructura directiva esta conformada por el sector público, el sector privado industrial y un representante de la municipalidad de Puerto Barrios, Izabal. Dentro de sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- a. Promover el desarrollo industrial y comercial del país.
- b. Promover el desarrollo de operaciones, negociaciones y actividades consistentes en introducir, extraer, almacenar, exhibir, empacar, desempacar, manufacturar, emvasar, montar, ensamblar, refinar, purificar, mezclar, transformar y en general, comerciar, operar y manipular toda clase de

- mercancías, productos, materias primas, equipos, envases y demás efectos de comercio, con excepción de los artículos que se prohíba su importación.
- c. Construir edificios para oficinas, fábricas, almacenes, depósitos o talleres para uso propio de la Zona Libre o para arrendarlos.

#### **BANDESA, Banco Nacional de Desarrollo Agrícola.**

Nace bajo el decreto 99-70, que fue publicado con fecha 22 de diciembre de 1970. Su estructura directiva esta conformada únicamente por el sector público. Dentro de sus principales funciones se encuentran:

- a. Realizar en base a la política de desarrollo agrícola nacional y a través de sus dependencias centrales, distritos regionales y agencias departamentales, las operaciones bancarias, a fin de promover y administrar la asistencia crediticia que el Gobierno de la República otorgue a la actividad agrícola, orientando dicha asistencia fundamentalmente al pequeño y mediano agricultor.
- b. Actuar como banquero y agente financiero del Instituto Nacional de Transformación Agraria y del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola.
- c. Otorgar préstamos de avío y de refacción agropecuaria, a efecto de incrementar la producción nacional del sector primario, tanto para consumo interno como para exportación.

#### **D. DE 1980 A 1995:**

Hasta este punto las perspectivas se veían sumamente alagüeñas, sin embargo en el quinquenio 1981-85, el PIB manufacturero decrece con una tasa promedio anual de -2.2%; la tasa de decrecimiento mas alta de la economía para éste período, después de la minería y la construcción. Por consiguiente la participación de la industria manufacturera en el PIB cae de 16.7% en 1980 a 15.8% en 1985, fenómeno denominado como desindustrialización.<sup>35</sup>

Una de las causas fundamentales de la desindustrialización fue el colapso del sector orientado a la exportación. En efecto, en el período de 1981-1985 se evidenció dramáticamente la alta vulnerabilidad del sector industrial guatemalteco, originada, especialmente, en su alta dependencia del mercado regional centroamericano y el estrecho mercado interno. Como consecuencia del derrumbe del Mercado Común Centroamericano las exportaciones reales del sector industrial guatemalteco a Centroamérica decrecieron en 1981 en 20.8% y en 1982 en 11.2%; es oportuno recordar de manera suscita algunas de las principales causas que motivaron el derrumbe del Mercado Común Centroamericano, tales como: la revolución Sandinista en Nicaragua, la guerra civil en El Salvador y Guatemala. La tendencia negativa se mantiene hasta 1985, el decrecimiento real acumulado de las exportaciones manufactureras guatemaltecas al Mercado Común

---

<sup>35</sup> Ver gráfica en página 41.

Centroamericano entre 1981 y 1985 asciende a -50.5%, y el valor de dichas exportaciones disminuye de 410.4 millones de US\$ en 1980 a sólo 228.3 millones de US\$ en 1985.<sup>36</sup>

La industria manufacturera no logra compensar la pérdida de mercados regionales con la ampliación y conquista de mercados extraregionales. Las exportaciones manufactureras al resto del mundo decrecen en 1982 en 27.3% y en 1983 en 11.0%. Entre 1984 y 1985, estas experimentan, por cierto, una fuerte recuperación, pero la magnitud de esta no permite restablecer los niveles vigentes en 1981. La caída de exportaciones extraregionales tiene dos consecuencias básicas: a) La depreciación del quetzal y b) la implantación del régimen arancelario vigente en el período que implicaba una protección efectiva para las exportaciones extraregionales.

<sup>37</sup>Adicionalmente, la caída del ingreso per capita a niveles de 1970, entre 1980 y 1985 afectó más fuertemente al consumo manufacturero que al agrícola. La caída de la demanda interna y de la demanda regional ocasionó una drástica caída de las inversiones en el sector. En efecto, estas disminuyen entre 1981 y 1984 en 47%, después que en 1980 ya habían disminuido en 23.5%. Solo en el año 1983, las inversiones manufactureras cayeron en 59.3%. Esta drástica caída se debió a la introducción de cuotas de importación en el período 1982-1984, lo que provocó una caída de las importaciones de bienes de capital para el sector manufacturero de 58.3% en 1983, lo que evidencia una vez más, la alta dependencia del sector industrial de las importaciones de bienes intermedios y de capital.

Las inversiones manufactureras se vieron afectadas, también, por restricciones financieras. En el período en cuestión, las líneas de crédito externo para el sector industrial fueron virtualmente congeladas, debido a la acumulación de morosidades en el servicio de la deuda externa. adicionalmente, la industria se vió enfrentada a graves restricciones financieras internas, originadas en la dramática caída del ahorro interno, la falta de intermediación financiera a largo plazo, la inestabilidad de la política crediticia, la fuga de capitales y las severas dificultades financieras de CORFINA. En 1984, el Banco de Guatemala asumió la intermediación financiera de mediano plazo hacia el sector manufacturero, poniendo a disposición de éste líneas de crédito externo para la importación de insumos y maquinaria. Estas líneas de crédito se ponían a disposición en quetzales a una tasa de interés del 16% anual, asumiendo el Banco de Guatemala el riesgo cambiario, y la acumulación de una presa de deuda privada sumamente difícil de manejar, la cual presiona sobre el tipo de cambio, las tasas de interés, el crédito y la inversión.<sup>38</sup>

De 1986 a 1990, se inició otra etapa difícil para el sector industrial guatemalteco, se tuvo que enfrentar la opción de la reconversión industrial. Dicho sector fue, inicialmente, muy renuente a asumir el tema de la reconversión industrial. Por esta razón, el país ya tiene un atraso muy grande en relación a otros países de similar desarrollo, lo que no le ha

<sup>36</sup> Ver gráficas en páginas 55 y 56.

<sup>37</sup> Ver gráfica en página 36.

<sup>38</sup> Ver gráfica en página 38.

permitido captar recursos, en similar magnitud, para el financiamiento de un programa de reconversión industrial en Guatemala.

Las autoridades económicas tampoco fueron capaces de elaborar e implementar una política industrial coherente que acelerará el proceso de reconversión, aumentando la eficiencia y competitividad de la industria nacional. Los cambios en la política macroeconómica y comercial en el período 1986-1987 tuvieron repercusiones ambiguas sobre el sector manufacturero: el aumento del tipo de cambio nominal favoreció, tendencialmente la reconversión, pero el aumento de la inflación deterioró el tipo de cambio real anulando los efectos positivos del aumento del tipo de cambio nominal; las altas tasas de interés nominales, consecuencia de las altas tasas de inflación, aumentaron los costos financieros del sector manufacturero, las tasas de interés reales negativas aumentaron la ineficiencia de la intermediación financiera, también afectaron negativamente las posibilidades de expansión del sector industrial; el mantenimiento del impuesto al timbre actuó en la misma dirección; los intentos de simplificación del sistema arancelario no fructificaron mayormente y, en todo caso, no eliminaron los sesgos antiexportadores en relación las exportaciones extraregionales. Por aparte, la inestabilidad de las reglas de juego, característica básica de la política económica en el período 1986-1990, freno todo intento serio de reconversión industrial.

Como consecuencia de la falta de una política industrial coherente y estable, así como la escasa y deteriorada infraestructura básica a nivel nacional, el sector industrial muestra un comportamiento absolutamente insatisfactorio en el período 1986-1987. La tasa de crecimiento promedio asciende a solo 1.8% anual, mientras que la tasa correspondiente al PIB asciende a 3%. Consiguientemente, la participación del sector manufacturero en el PIB disminuye de 15.9% en 1986 a 15.0% en 1990. Este resultado es aun más decepcionante si se considera que el sector manufacturero es, por lo general, el sector más dinámico de la economía y, en países similares a Guatemala, muestra tasas de crecimiento muy superiores a las del PIB global.<sup>39</sup>

La década que se inicia en 1990, trae consigo variaciones en las características del sector industrial. Los factores que ha sido determinantes en éste cambio, fueron: El crecimiento de la agroindustria de los productos no tradicionales y la presencia marcada de las industrias de maquila de vestuario. Es clara la tendencia a participar con mayor fuerza en el mercado de los Estados Unidos, quien sigue manteniendo su primer lugar como socio importador de los productos guatemaltecos.

Sin embargo a partir de que entro en vigor el Acuerdo de libre comercio de Norteamérica (NAFTA), se ha observado una clara disminución en los volúmenes de exportaciones hacia los Estados Unidos, pues México ha accedido a tener mejores y más competitivas condiciones para exportar similares productos hacia los Estados Unidos. Se

<sup>39</sup> Programa de Estabilización y Ajuste Estructural un Proyecto Nacional de Corto y Mediano Plazo. Volumen I: Escenarios y Políticas Macroeconómicas. Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN- y Asociación Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-. enero de 1991.

debe de recordar que muchas de las industrias dedicadas a la maquila de textiles, son muy volátiles y su lealtad hacia los países se mide en función de que se les permita mejores condiciones para invertir y hacer que su rentabilidad aumente. Otro factor muy actual que ha influido en la competitividad es que con la crisis financiera mexicana que estalló a finales de 1994, la moneda mexicana se devaluó considerablemente, haciendo esto que los productos mexicanos sean más baratos de importar a los Estados Unidos y otros países, tanto europeos como asiáticos.

## V. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL:<sup>40</sup>

A pesar de que Guatemala fue el principal beneficiario del esquema de integración regional industrial hasta 1980, no deben de perderse de vista los graves efectos negativos que éste esquema conlleva, según se concluye en los siguientes puntos:

Primero: No obstante que el esquema de industrialización quiso basarse en inversiones nacionales y regionales, terminó favoreciendo principalmente al capital extranjero. El mercado regional ampliado y la alta protección frente a las exportaciones extraregionales, posibilitaron inversiones directas extranjeras a una escala mayor que las que el capital regional podía competir.

Segundo: La estructura de la protección regional hizo a las industrias guatemaltecas altamente dependientes del mercado regional. En 1980 el 84.4% de las exportaciones manufactureras iban a Centroamérica. Esta gran dependencia del mercado regional conlleva una alta vulnerabilidad del sector industrial guatemalteco. Por consiguiente, Guatemala sufrió en mayor magnitud los impactos del rápido decline de la demanda regional, originado en los problemas políticos y económicos que afectaron al Mercado Común Centroamericano en la primera mitad de los años 80.<sup>41</sup>

Tercero: La sustitución de importaciones generó una estructura productiva orientada a satisfacer el patrón de consumo de los grupos sociales de mayores ingresos. En efecto, la sustitución de importaciones toma como referencia las importaciones ya existentes a objeto de sustituirlas. Pero esta estructura de las importaciones refleja, ante todo, los patrones de consumo de la clase media y alta, lo que, en última instancia refleja la desigual distribución del ingreso de la sociedad. Por esta razón, la estrategia de sustitución de importaciones, y no modificar la distribución del ingreso, no logra ampliar el mercado interno ni satisfacer las necesidades de consumo de la población de menores ingresos.

Cuarto: Si bien el patrón de industrialización practicado entre 1960 y 1980 aceleró la industrialización del país, la dinámica industrial de las últimas décadas es, en su conjunto bastante decepcionante, con relación a los masivos recursos y

<sup>40</sup> Centroamérica: Algunos problemas de la Integración Económica. CEPAL 1990.

<sup>41</sup> Ver gráficos en páginas 55 y 56.

esfuerzos que fueron desviados hacia el sector industrial. Los siguientes indicadores, corroboran esta afirmación:<sup>42</sup>

-Grado de industrialización: la participación máxima alcanzada por el sector manufacturero en el PIB fue en 1980 de 16.7%, la que esta muy por debajo del promedio latinoamericano que fue 25.2%.

-Absorción de la mano de obra: el aporte ocupacional del sector industrial ha sido relativamente bajo. En 1980, solo 287,200 personas encontraron ocupación en el sector manufacturero. Por consiguiente, la participación de la fuerza de trabajo manufacturera en la fuerza de trabajo total se elevó en 1980 a solo 14%. La ocupación manufacturera creció entre 1950 y 1960 en una tasa promedio anual de 4.8% y entre 1960 y 1980 a una tasa promedio anual de solo 3.7%, mientras que la población urbana creció en los mismos periodos en 4.4% y 4.0% respectivamente. El bajo aporte ocupacional del sector industrial se evidencia, también, en los cambios que ha sufrido la estructura ocupacional durante el período 1950-1980. Mientras la agricultura reduce drásticamente su participación en la ocupación total de 68.2% en 1950 a 50.2% en 1980, la industria aumenta su participación solo levemente de 11.5% en 1950 a 14.0% en 1980. Por consiguiente no es el sector industrial el que ha absorbido la disminución relativa de la ocupación en la agricultura, sino que básicamente el sector terciario. Este fenómeno se conoce como hipertrofia estructural, en la medida en que países como Guatemala no siguen el patrón tradicional de transformación de la estructura ocupacional.<sup>43</sup>

-Uso de tecnologías intensivas de capital: como se mencionó anteriormente, la ocupación manufacturera creció en el período 1960-1980 a una tasa promedio anual de 3.8%, mientras que el PIB industrial creció en el mismo periodo a una tasa promedio anual de 7.6%. La diferencia entre ambas cifras, da una tasa promedio anual de aumento de la productividad para el período 1960-1980 del orden del 3.8%, tasa que estaría muy por debajo de la tasa promedio latinoamericana, aproximadamente 5%. Si se toman en cuenta los bajos niveles de educación y capacitación de la fuerza de trabajo guatemalteca, se puede concluir que éste aumento de la productividad se debe, ante todo, a la introducción de tecnologías ahorradoras de trabajo.

-Balance industrial comercial: la estrategia de sustitución de importaciones tuvo una fundamentación básica: Ahorrar importaciones y cerrar la brecha externa. En la práctica los efectos fueron inversos. El sector manufacturero es el sector económico que más demanda importaciones en Guatemala. Las importaciones para el sector industrial en bienes intermedios y de capital se elevaron en 1987 a 820.6 millones de US\$ lo cual equivale al 56.7% de las importaciones totales. Por otra parte las exportaciones

<sup>42</sup> Centroamérica: Algunos problemas de la Integración Económica. CEPAL 1990.

<sup>43</sup> Ver gráficas en páginas 50, 51 y 52.



manufactureras guatemaltecas alcanzaron en 1987 a solo 289.3 millones de US\$, que equivalen al 28.7% de las exportaciones totales. Por consiguiente el déficit en la balanza comercial industrial se elevó en 1987 a -531.3 millones de US\$. En otras palabras en 1987, el 53.8% de los ingresos de exportación totales fueron utilizados para financiar el déficit comercial del sector manufacturero; lo cual evidencia que el sector agroexportador soportó el desarrollo del sector industrial, quien absorbió principalmente las divisas generadas por el trabajo de la tierra.

-Estructura por ramas industriales: el proceso de sustitución de importaciones se limitó solo a bienes de consumo, los que representaban en 1980, el 77.7% del valor agregado manufacturero. Los bienes intermedios y de capital participan solo con un 12.8% y un 9.5% en el valor agregado manufacturero. Estos últimos valores están muy por debajo de los alcanzados en países similares, también en el marco de industrializaciones sustitutivas de importación. Estos bajos valores en Guatemala se han debido, entre otras cosas, al uso indiscriminado de exoneraciones arancelarias para la importación de estos productos, lo que ha impedido, incluso, aprovechar el potencial de sustitución eficiente de importaciones existentes, en éste campo. En un proceso normal de industrialización los subsectores intermedio y metal mecánico crecen con un mayor valor agregado, en Guatemala no existió esa noción, mucho menos una política racional de fomento de esas condiciones, paralelo a una industria de densidad de mano de obra para absorber la población económicamente activa. La estructura por ramas industriales ha sido muy estable en las últimas décadas, lo que ha indicado una pérdida de dinamismo y un agotamiento del proceso de sustitución de importaciones. Además, la evidente falta de integración vertical de la industria guatemalteca es una de las determinantes del amplio déficit comercial industrial analizado.

-Bajo nivel de eficiencia productiva: el sistema de incentivos para la sustitución de importaciones generó una industria altamente ineficiente, de baja productividad y calidad de sus productos, y por ende falta de competitividad. Paralelo a esto se da una reducción del empleo.

-Concentración regional de la industria: Guatemala posee una economía estructuralmente heterogénea y desarticulada, la actividad manufacturera se encuentra concentrada, básicamente en la región central la cual para el año de 1990 representaba el 61.9%.

-Baja competitividad de los mercados: el sistema de incentivos hacia la sustitución de importaciones genera mercados cautivos dominado por un número reducido de empresas.

## **VI. FACTORES PARTICIPANTES EN LA INDUSTRIA A TRAVÉS DEL TIEMPO.**

En el siguiente segmento de este trabajo se presenta una gama de diferentes factores, los cuales en su conjunto conforman en buena medida la industria guatemalteca a fin de observar los niveles de incidencia y correlación que cada uno de estos posee en el desenvolvimiento de la misma.

Este trabajo pretende presentar, en forma muy esquemática, las tendencias y cambios que ha experimentado la organización del sector industrial guatemalteco en el pasado reciente. Debe tenerse en cuenta, en primer lugar que se trata de uno de los períodos mas inestables del desarrollo económico guatemalteco, debido tanto a los profundos cambios políticos que ha sufrido el país, como a la cambiante economía internacional. Estas situaciones han afectado estructuralmente al sector industrial, de modo que este no puede ser analizado exclusivamente a base de los indicadores tradicionales de los niveles de producción, empleo, productividad, inversión, etc.

A continuación se presentan varias series de datos agrupados, con sus respectivas representaciones gráficas.

Como un complemento a la comprensión del fenómeno industrial en Guatemala, al final de este trabajo de tesis se incluye un análisis algunas de las Encuestas de Opinión Empresarial de la Industria Manufacturera Fabril, las cuales son efectuadas semestralmente por el Banco de Guatemala. Estas encuestas sirven de mucho para tomar el pulso de lo que los empresarios directamente involucrados en la industria, en sus distintos niveles opinan del comportamiento de la misma.

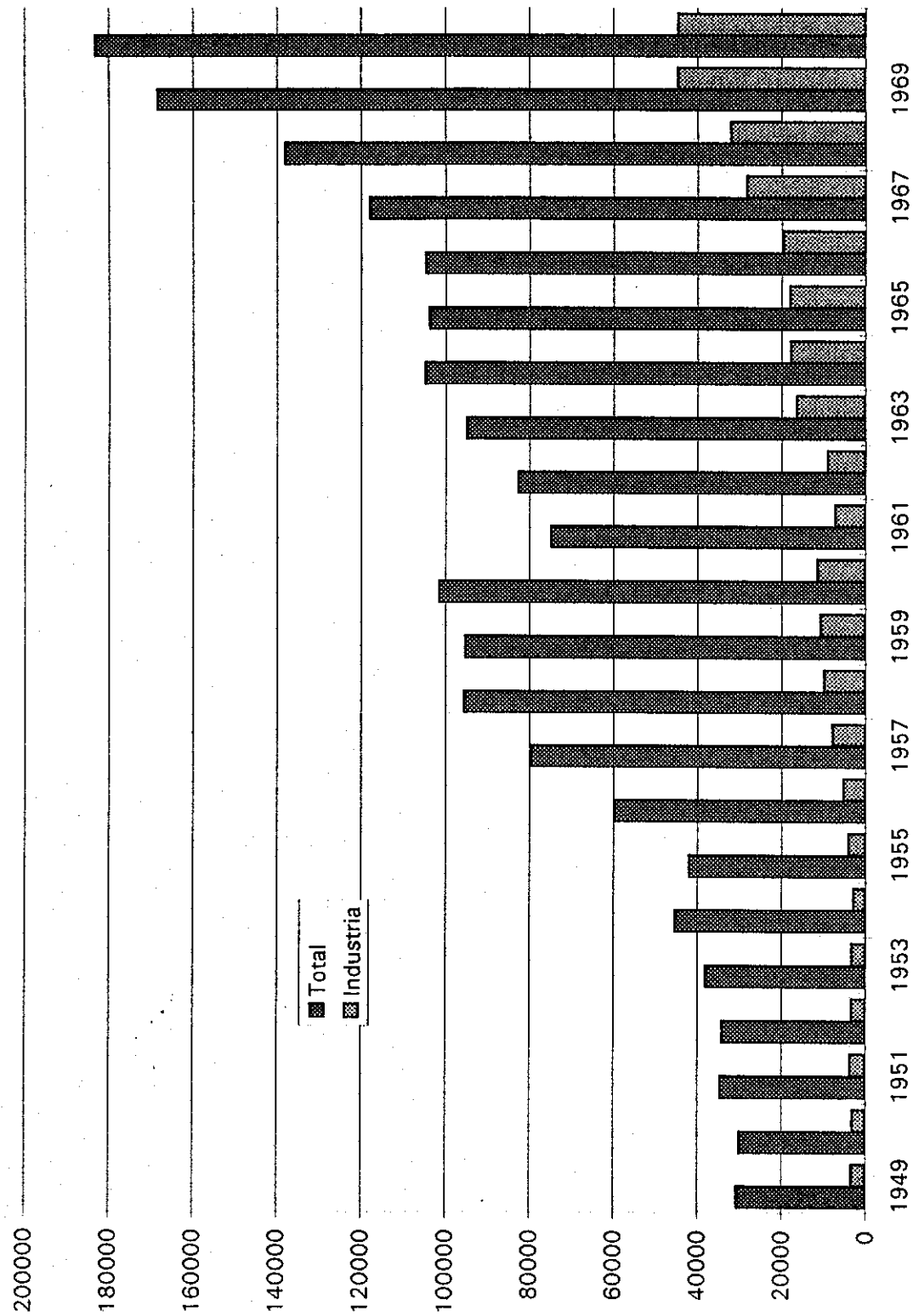
**DATOS  
Y  
GRÁFICAS**

Préstamos bancarios concedidos (en miles de quetzales)

Año	Total	Industria
1949	30760	3369
1950	30074	3158
1951	34427	3627
1952	34093	3225
1953	38030	3224
1954	45292	2880
1955	41872	4025
1956	59702	5284
1957	79654	7839
1958	95474	9750
1959	95232	10726
1960	101359	11393
1961	74695	7147
1962	82528	9068
1963	94860	16354
1964	104832	17738
1965	103782	17941
1966	104625	19403
1967	117963	28199
1968	138102	31986
1969	168439	44568
1970	183180	44576

Fuente: Departamento de Estudios Económicos. Banco de Guatemala.

Préstamos bancarios concedidos (en miles de quetzales)

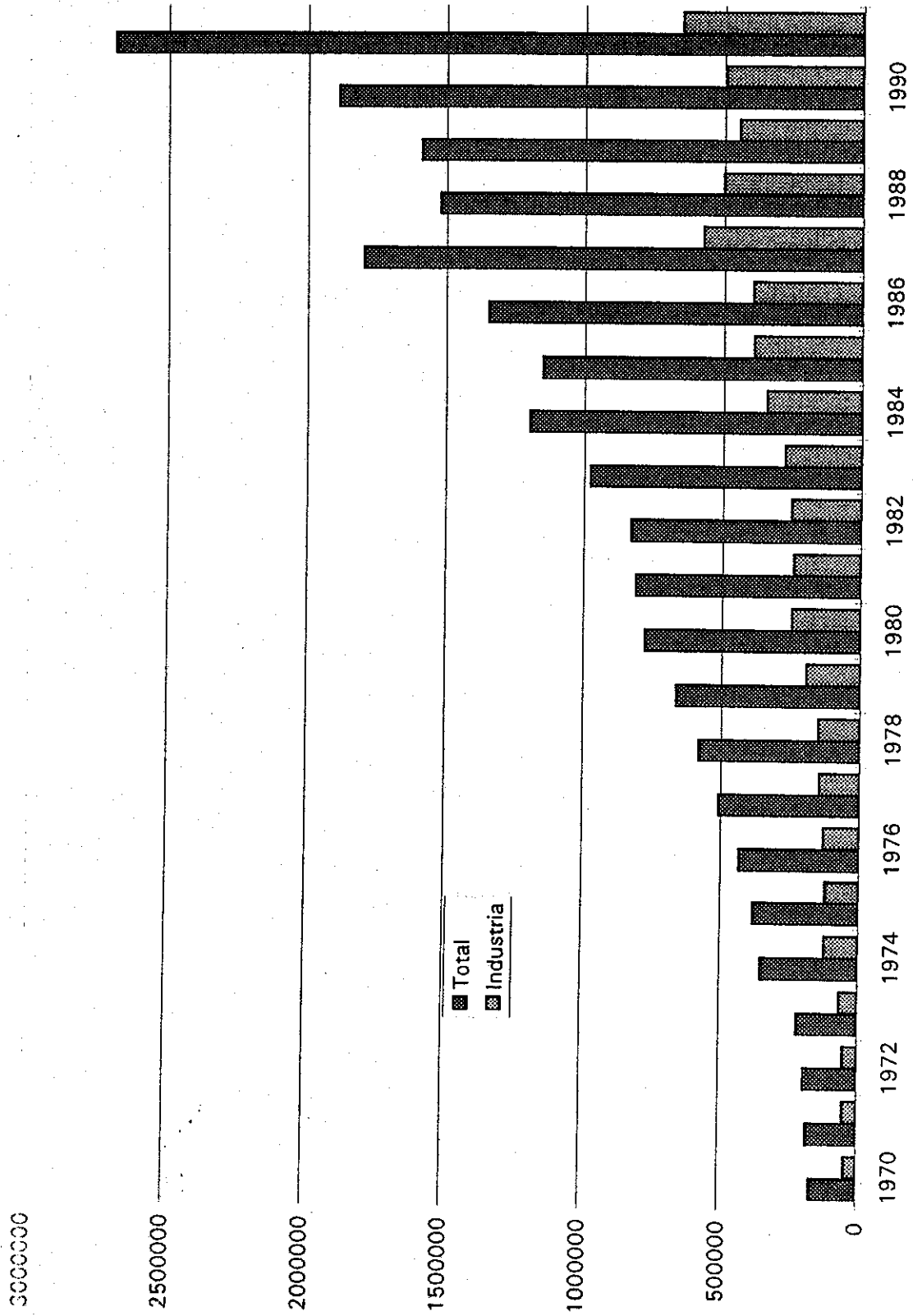


Préstamos bancarios concedidos (en miles de quetzales)

Año	Total	Industria
1970	168439	44576
1971	183180	52314
1972	192129	52082
1973	218801	64139
1974	349895	122641
1975	380433	122886
1976	433392	129296
1977	506983	144986
1978	579437	149461
1979	663471	194956
1980	777224	247847
1981	810654	242164
1982	828702	251927
1983	977363	276431
1984	1197705	342659
1985	1151800	391460
1986	1346943	394741
1987	1797650	574529
1988	1520076	501492
1989	1589292	444879
1990	1887771	495460
1991	2691272	649293

Fuente: Departamento de Estudios Económicos. Banco de Guatemala.

Préstamos bancarios concedidos (en miles de quetzales)



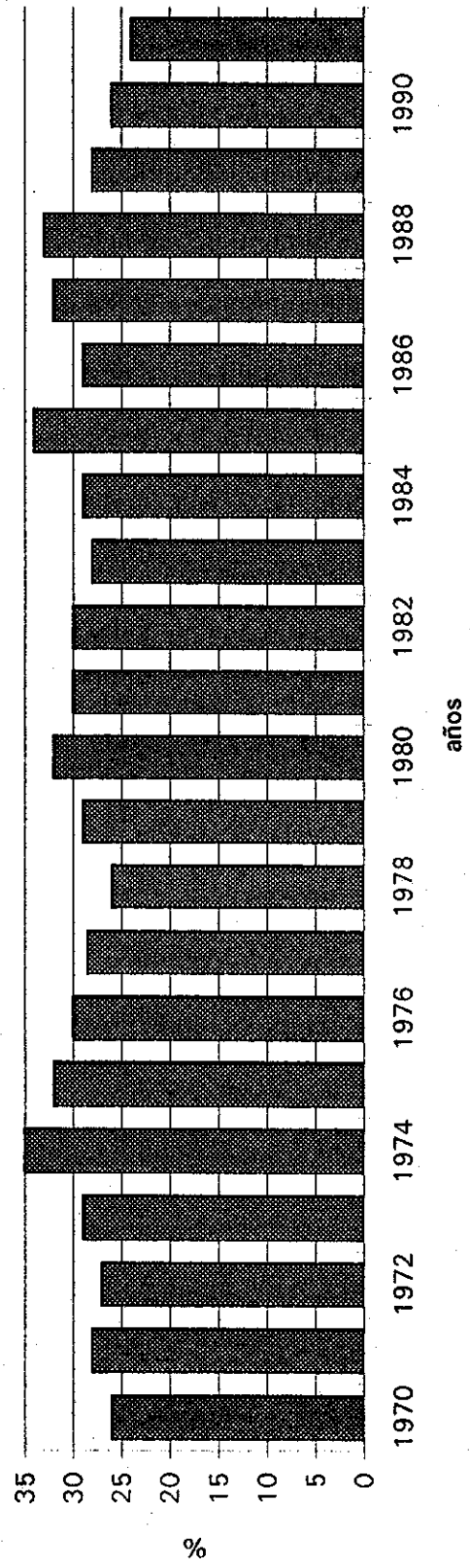
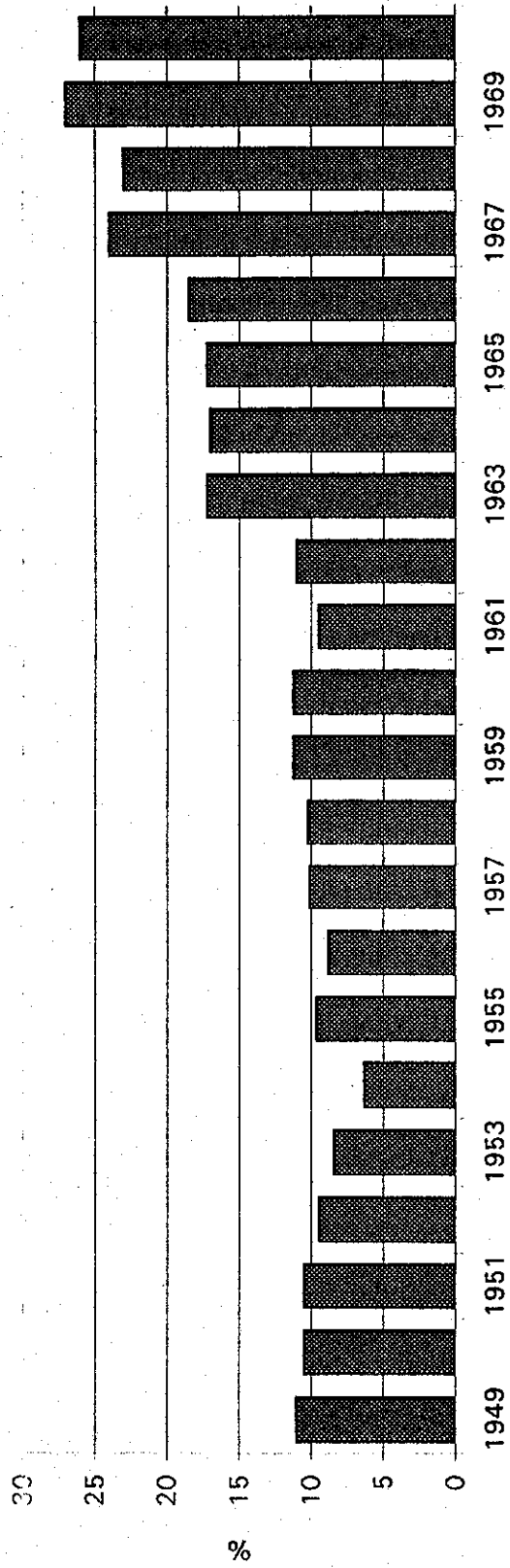
Porcentaje de préstamos otorgados a la industria, sobre préstamos totales

Año	Relación	Año	Relación
1949	11	1970	26
1950	10.5	1971	28
1951	10.5	1972	27
1952	9.45	1973	29
1953	8.4	1974	35
1954	6.3	1975	32
1955	9.6	1976	30
1956	8.8	1977	28.5
1957	10.1	1978	26
1958	10.2	1979	29
1959	11.2	1980	32
1960	11.2	1981	30
1961	9.5	1982	30
1962	11	1983	28
1963	17.2	1984	29
1964	17	1985	34
1965	17.2	1986	29
1966	18.5	1987	32
1967	24	1988	33
1968	23	1989	28
1969	27	1990	26
1970	26	1991	24

Fuente: Departamento de Estudios Económicos. Banco de Guatemala.



Porcentaje de préstamos otorgados a la industria, sobre préstamos totales

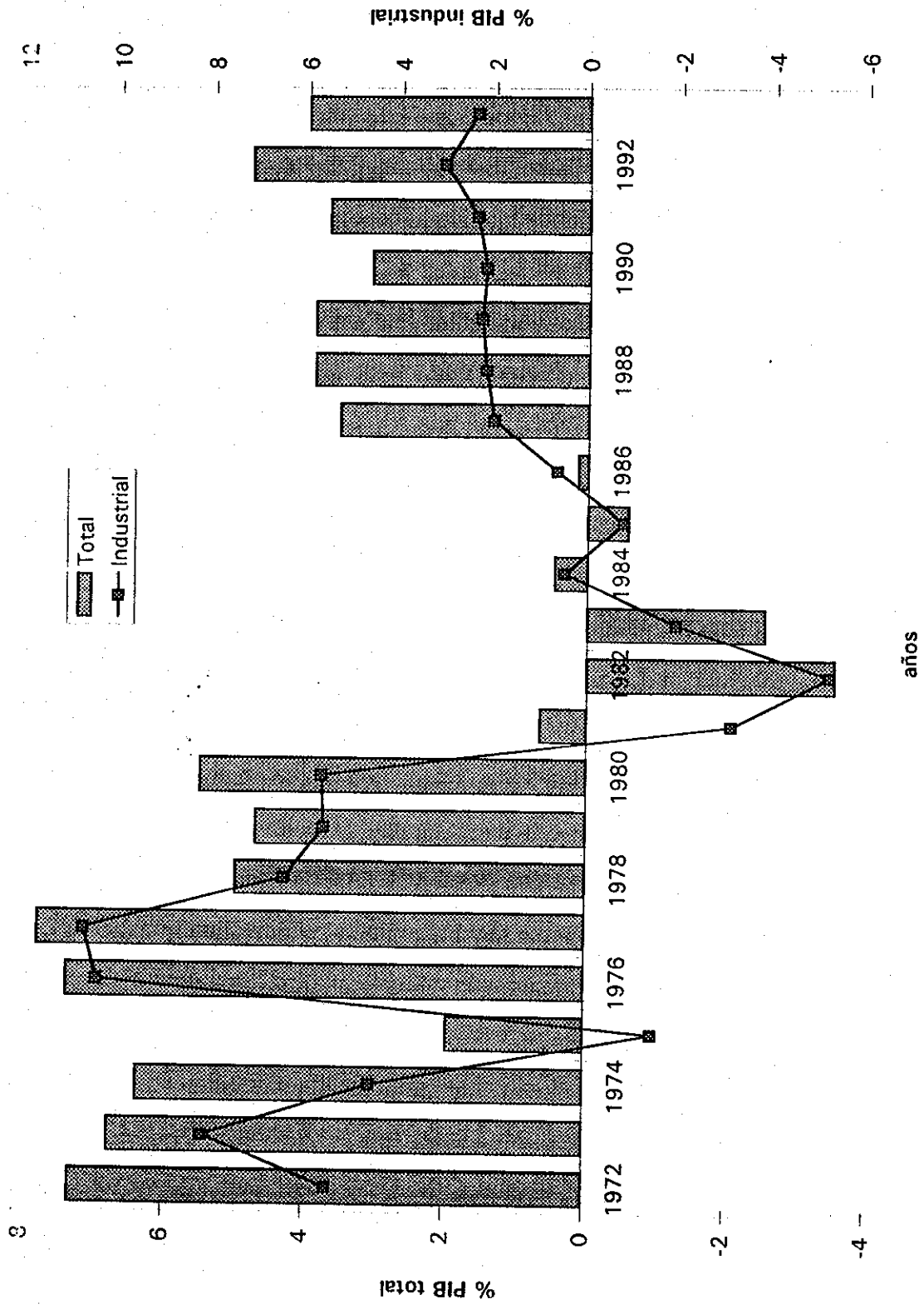


Crecimiento del PIB en el nivel total e industrial

Año	Total	Industrial
1972	7.33	5.48
1973	6.78	8.14
1974	6.37	4.57
1975	1.95	-1.46
1976	7.38	10.42
1977	7.8	10.71
1978	4.99	6.44
1979	4.7	5.6
1980	5.5	5.65
1981	0.66	-3.11
1982	-3.55	-5.21
1983	-2.55	-1.9
1984	0.47	0.49
1985	-0.59	-0.77
1986	0.14	0.67
1987	3.54	2.03
1988	3.9	2.2
1989	3.9	2.3
1990	3.1	2.2
1991	3.7	2.4
1992	4.8	3.1
1993	4	2.4

Fuente: Departamento de Estudios Económicos. Banco de Guatemala.

Crecimiento del PIB en el nivel total e industrial

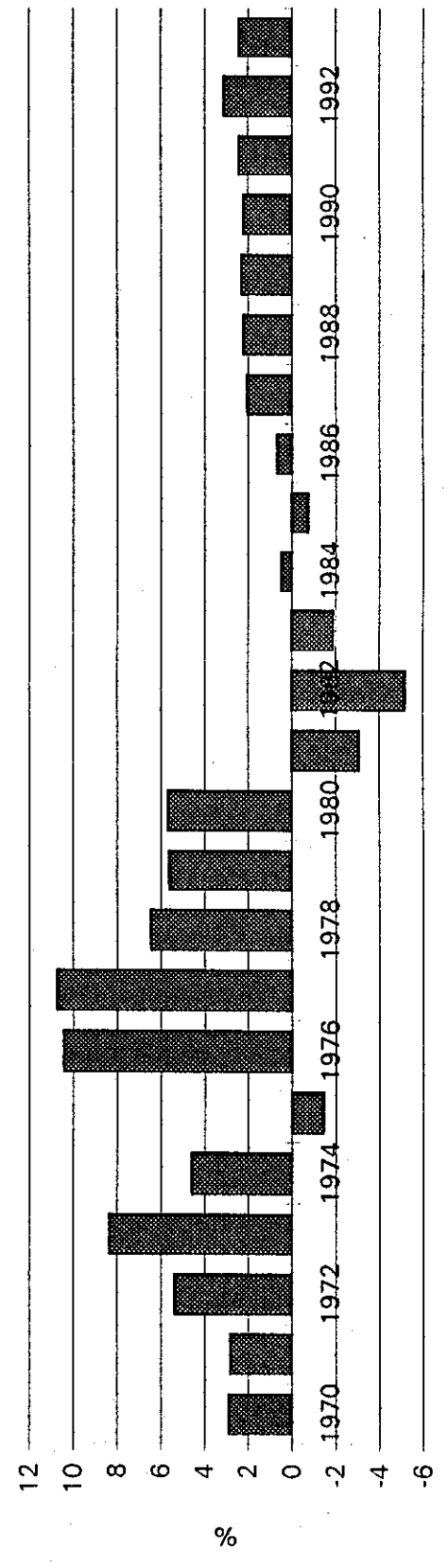
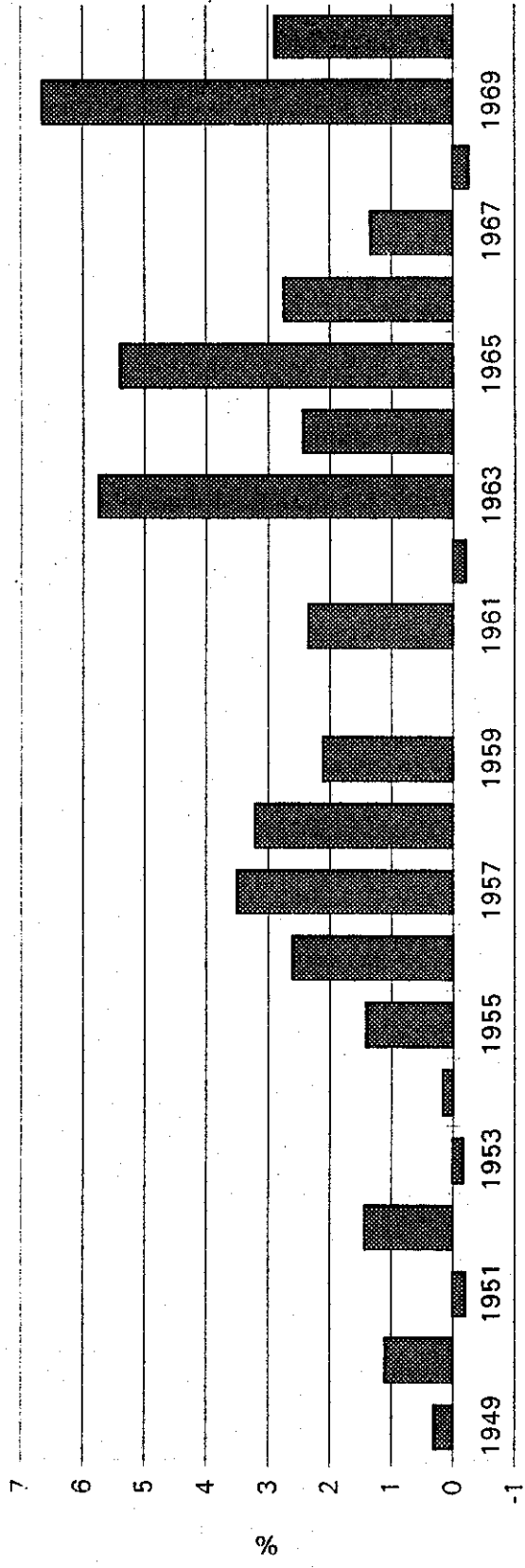


Comportamiento porcentual del PIB, en el área industrial

Año	%	Año	%
1949	0.31	1970	2.88
1950	1.1	1971	2.81
1951	-0.22	1972	5.35
1952	1.42	1973	8.34
1953	-0.18	1974	4.57
1954	0.16	1975	-1.46
1955	1.4	1976	10.42
1956	2.6	1977	10.71
1957	3.5	1978	6.44
1958	3.2	1979	5.6
1959	2.11	1980	5.65
1960	0	1981	-3.11
1961	2.34	1982	-5.21
1962	-0.22	1983	-1.9
1963	5.74	1984	0.49
1964	2.43	1985	-0.77
1965	5.4	1986	0.67
1966	2.74	1987	2.03
1967	1.33	1988	2.2
1968	-0.27	1989	2.3
1969	6.64	1990	2.2
1970	2.88	1991	2.4
		1992	3.1
		1993	2.4

Fuente: Departamento de Estudios Económicos. Banco de Guatemala.

Comportamiento porcentual del PIB, en el área industrial



**SUPERFICIE CONSTRUIDA AUTORIZADA**

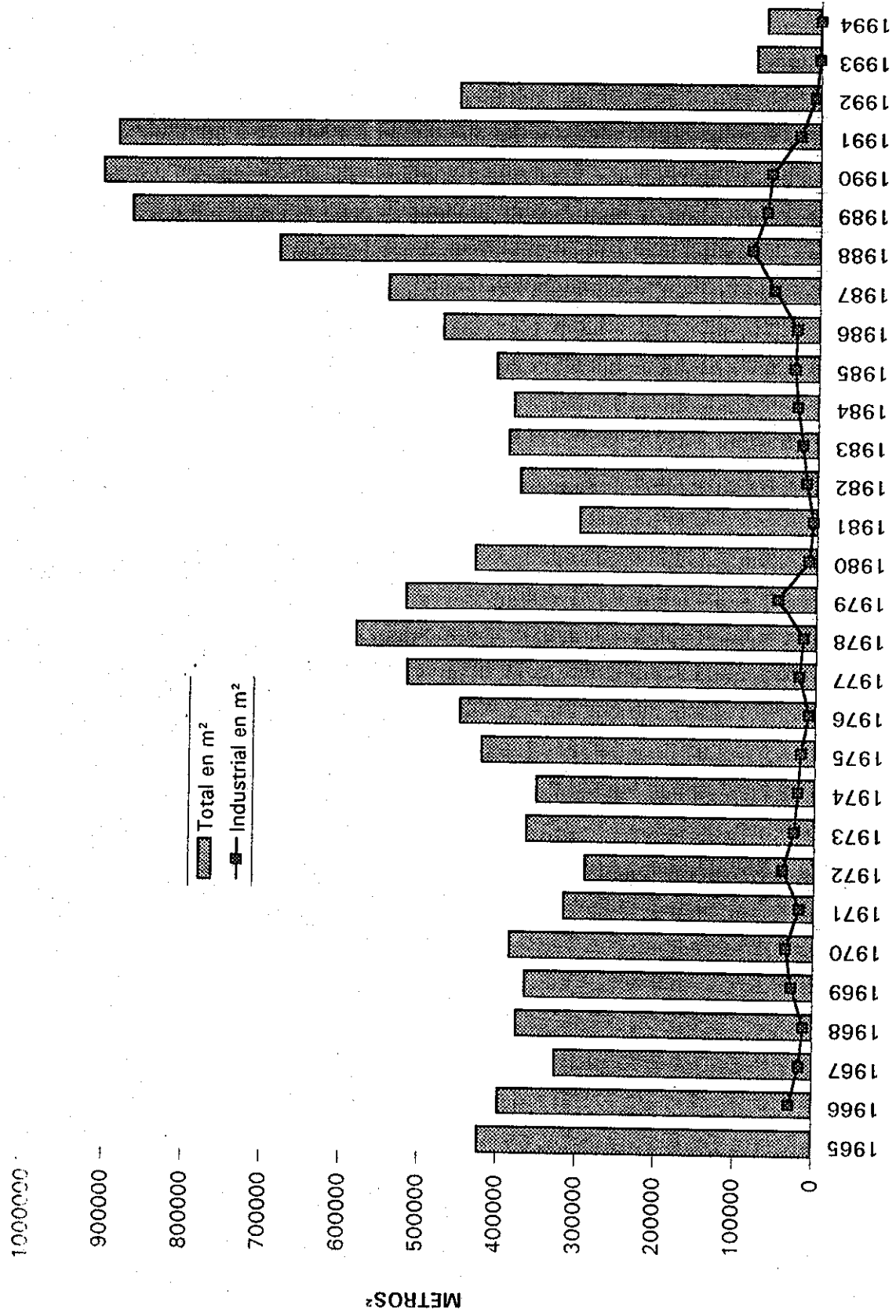
Años	Total en m <sup>2</sup>	Industrial en m <sup>2</sup>
1965	423710	
1966	398245	29089
1967	326684	16990
1968	375611	11858
1969	365586	27045
1970	385575	34915
1971	317188	17928
1972	290629	39752
1973	365485	25888
1974	353137	21474
1975	423142	17744
1976	451277	8413
1977	519467	21329
1978	584289	16192
1979	521219	49208
1980	433404	9874
1981	301791	5141
1982	377682	13887
1983	393241	19151
1984	386429	26436
1985	409464	30470
1986	477276	28080
1987	547564	57021
1988	686638	85505
1989	872977	67782
1990	910012	60874
1991	891150	25763
1992	457897	6741
1993	81820	1200
1994	68070	0

\* datos a junio/1994

Fuente: Municipalidades de Guatemala, Mixco y Villa Nueva

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

SUPERFICIE CONSTRUIDA AUTORIZADA



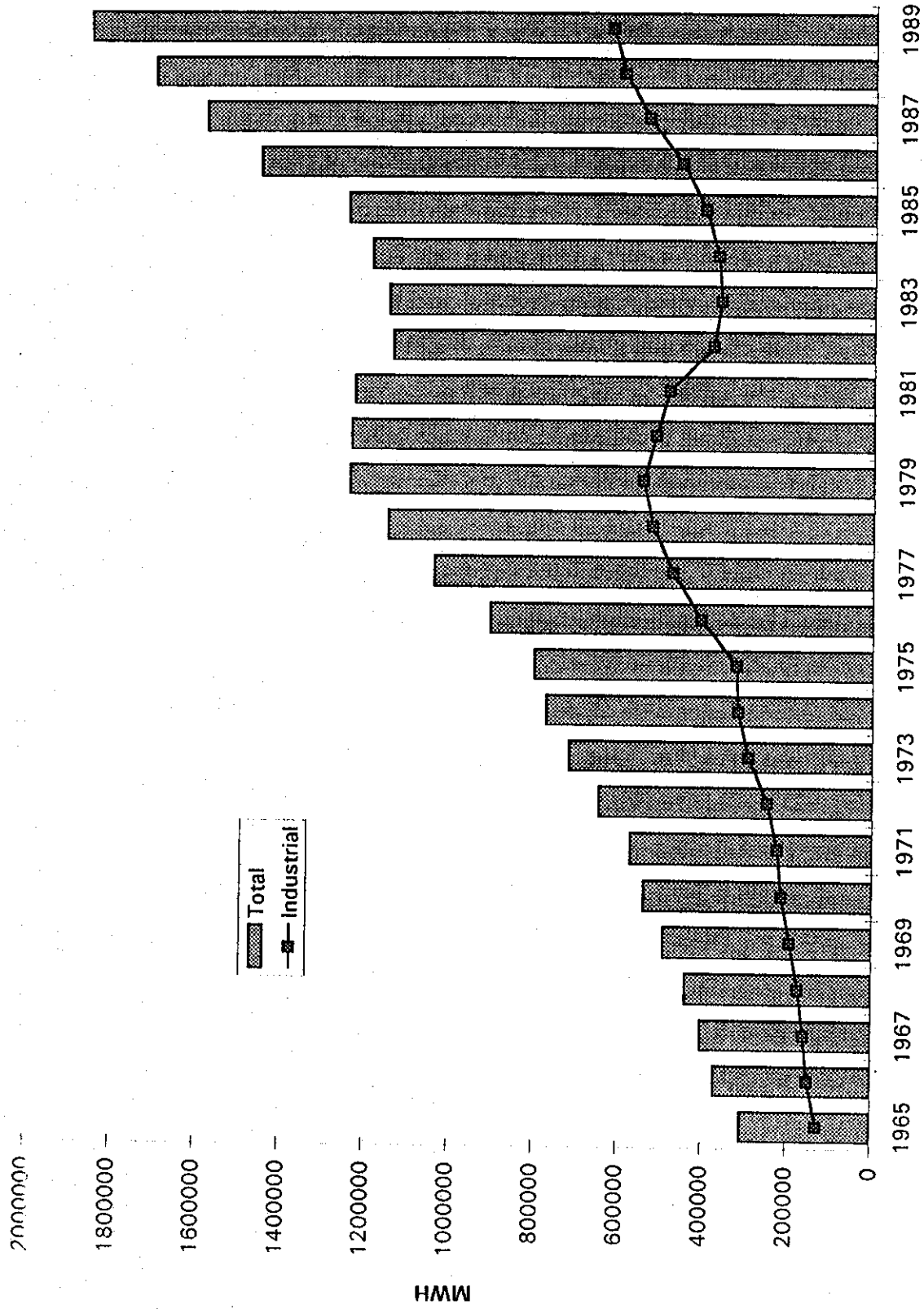
Ventas de energía eléctrica, a nivel total e industrial

Años	Total	Industrial
1965	306695	126779
1966	369871	148545
1967	401917	159242
1968	439869	172372
1969	492381	193075
1970	539554	213738
1971	571006	223218
1972	645433	248117
1973	716694	293427
1974	771058	317446
1975	800307	322177
1976	905774	405679
1977	1038252	474115
1978	1149373	522971
1979	1239274	545000
1980	1235708	515006
1981	1228625	485014
1982	1138829	381157
1983	1149328	362117
1984	1188427	370503
1985	1245039	401272
1986	1451682	456586
1987	1580076	534891
1988	1700754	592336
1989	1852354	620888

Fuente: Instituto Nacional de electrificación I.N.D.E.



Ventas de energía eléctrica, a nivel total e industrial



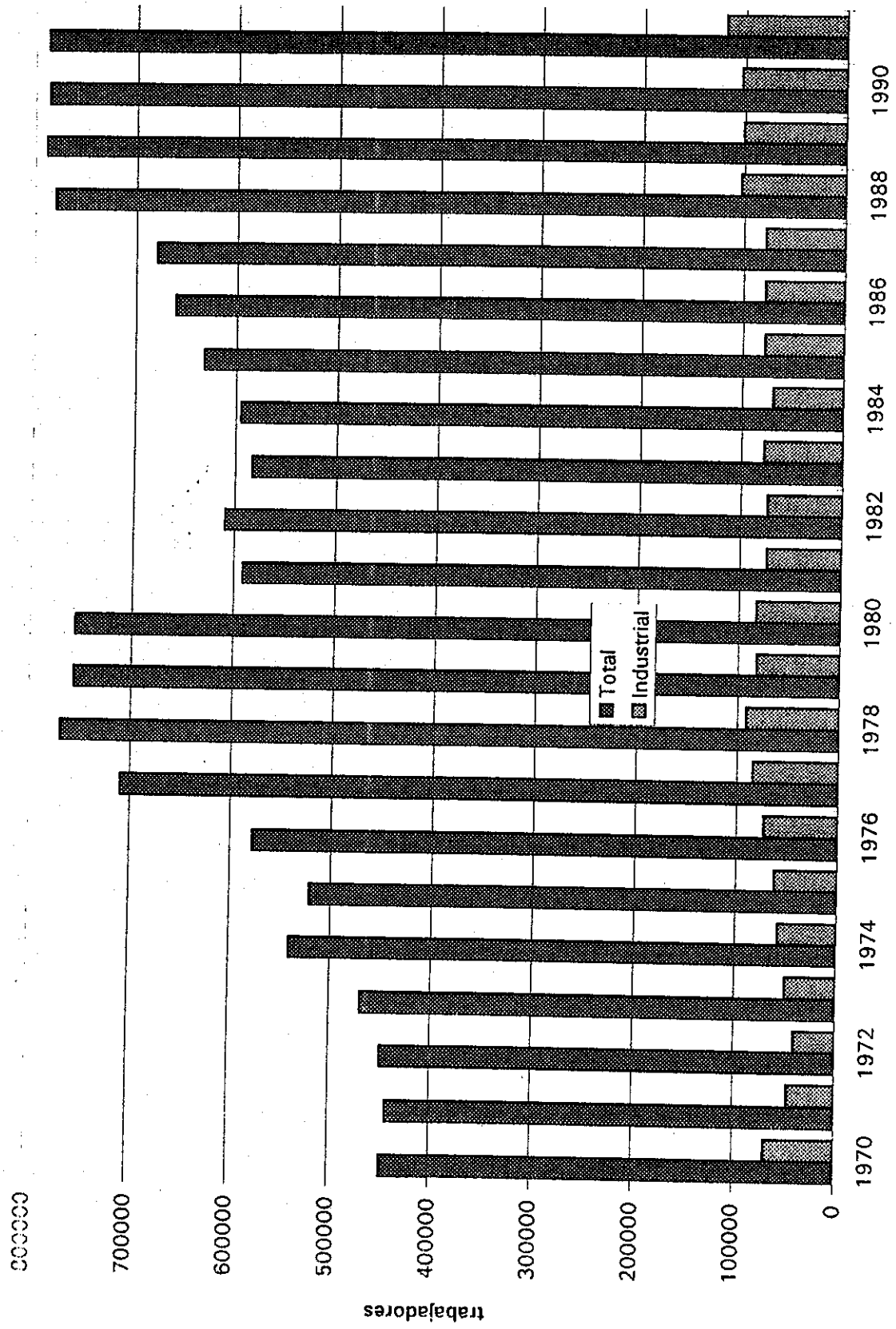
EMPLEO TOTAL e INDUSTRIAL

Año	Total	Industrial	Indust./total	Comport. indust.
1970	448276	69325	15.5	
1971	442842	46864	10.6	-32
1972	448378	40694	9.1	-13
1973	468863	49749	10.6	22
1974	539972	58117	10.8	17
1975	520696	61796	11.9	6
1976	577920	73279	12.7	18
1977	708815	84529	11.9	15
1978	769045	91701	11.9	8
1979	756171	81774	10.8	11
1980	755542	83066	11	2
1981	591019	73683	12.5	-11
1982	609144	73851	12.1	0
1983	583548	77842	13.3	5
1984	594936	69506	11.7	-10
1985	631654	78205	12.4	12
1986	660444	78251	11.8	0
1987	678995	78425	11.5	0
1988	779560	103438	13.2	32
1989	788367	101250	12.8	-2
1990	785753	103327	13.1	2
1991	786903	118762	15.1	15

FUENTE: I.G.S.S. y Banco de Guatemala

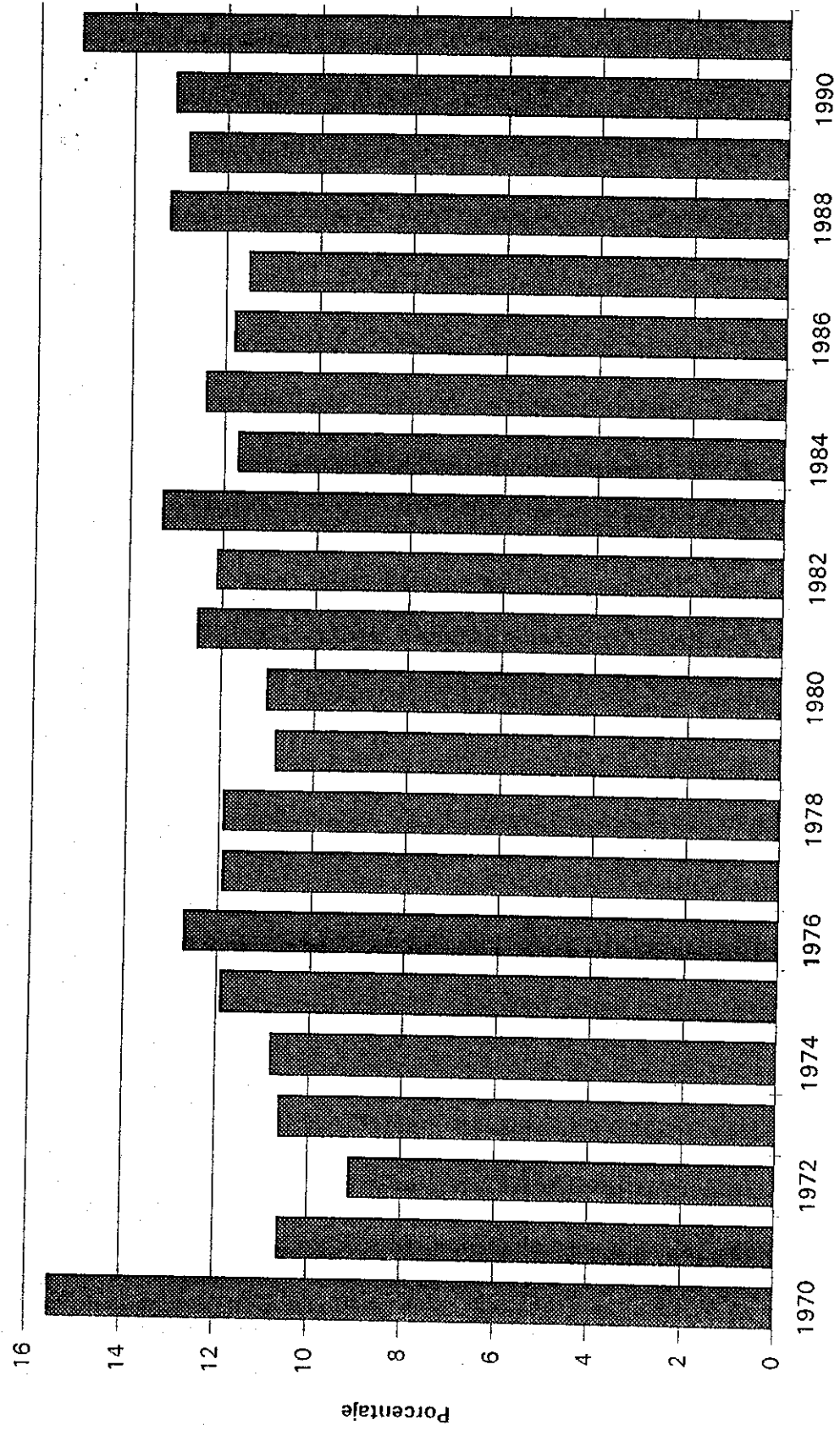
\* Se refiere al número de trabajadores afiliados cotizantes al I.G.S.S.

EMPLEO TOTAL e INDUSTRIAL



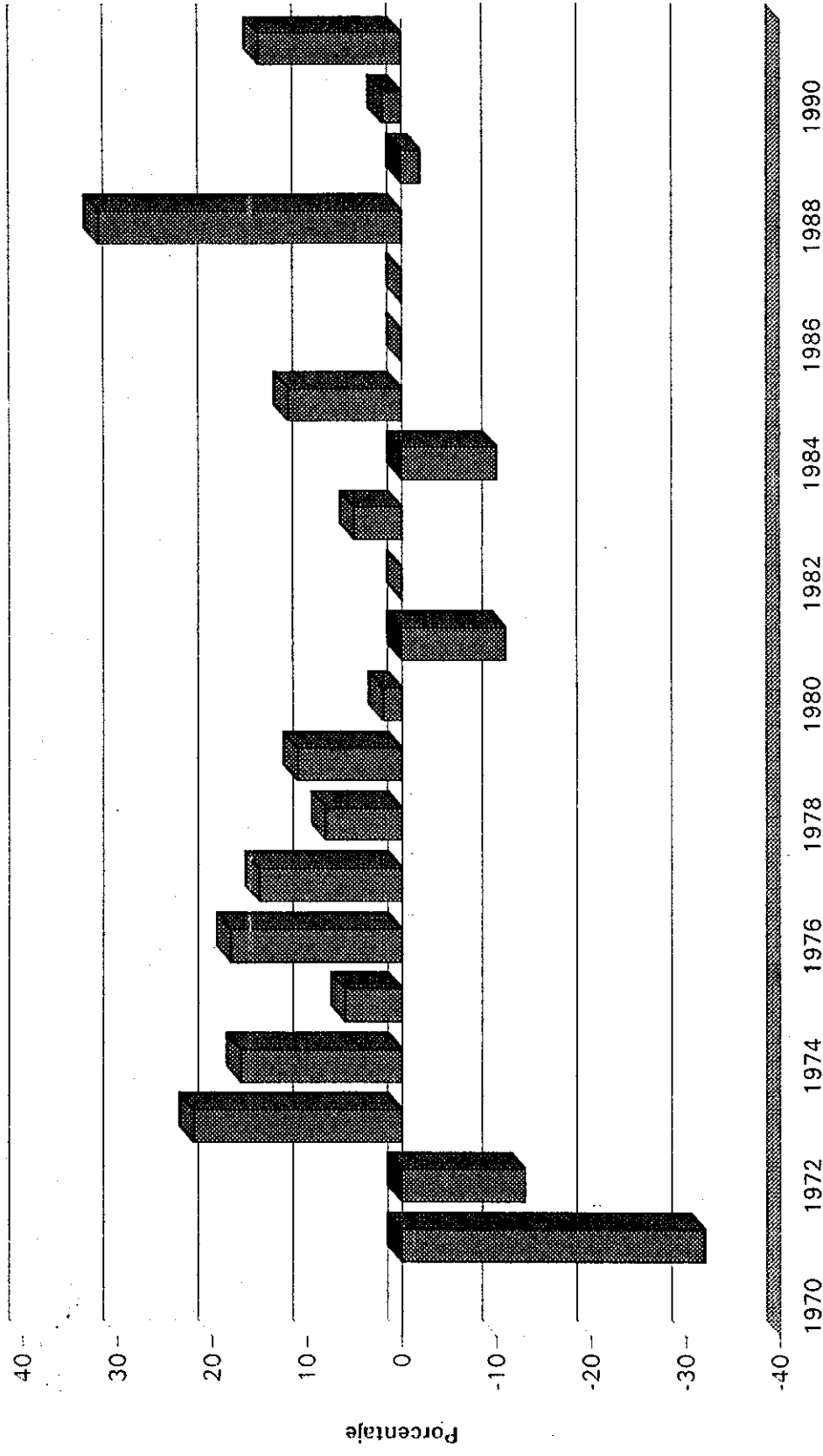
EMPLEO TOTAL e INDUSTRIAL

Relación (empleo industrial/empleo total)



EMPLEO TOTAL e INDUSTRIAL

Comportamiento de los puestos de trabajo en la industria

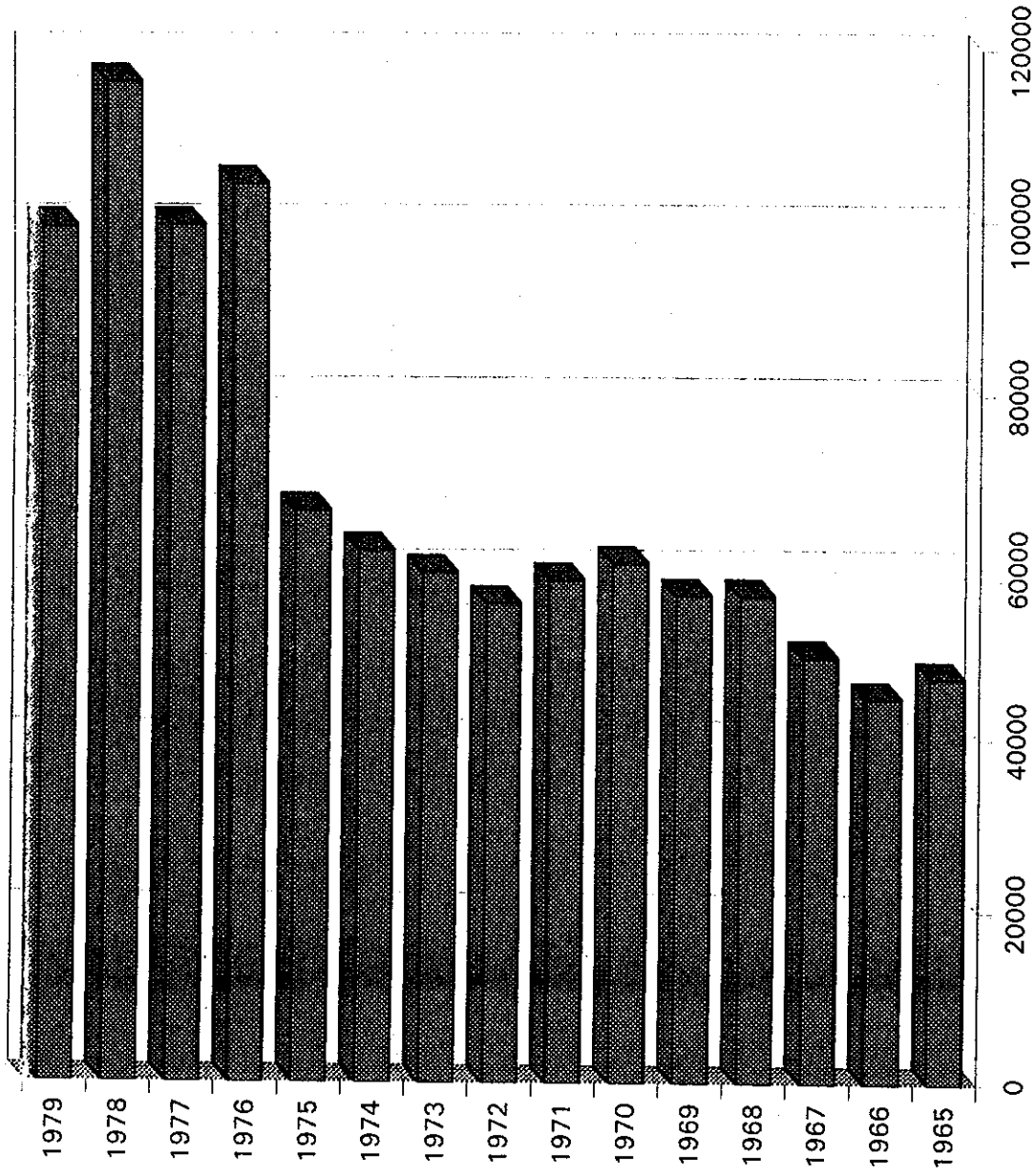


Inversión geográfica bruta en capital fijo en el sector industrial

Año	Inversión
1965	46997
1966	44658
1967	49456
1968	56540
1969	56563
1970	60348
1971	58369
1972	55679
1973	59329
1974	61838
1975	66489
1976	104484
1977	99606
1978	116256
1979	99476

\*miles de quetzales de 1958

Fuente: Banco de Guatemala



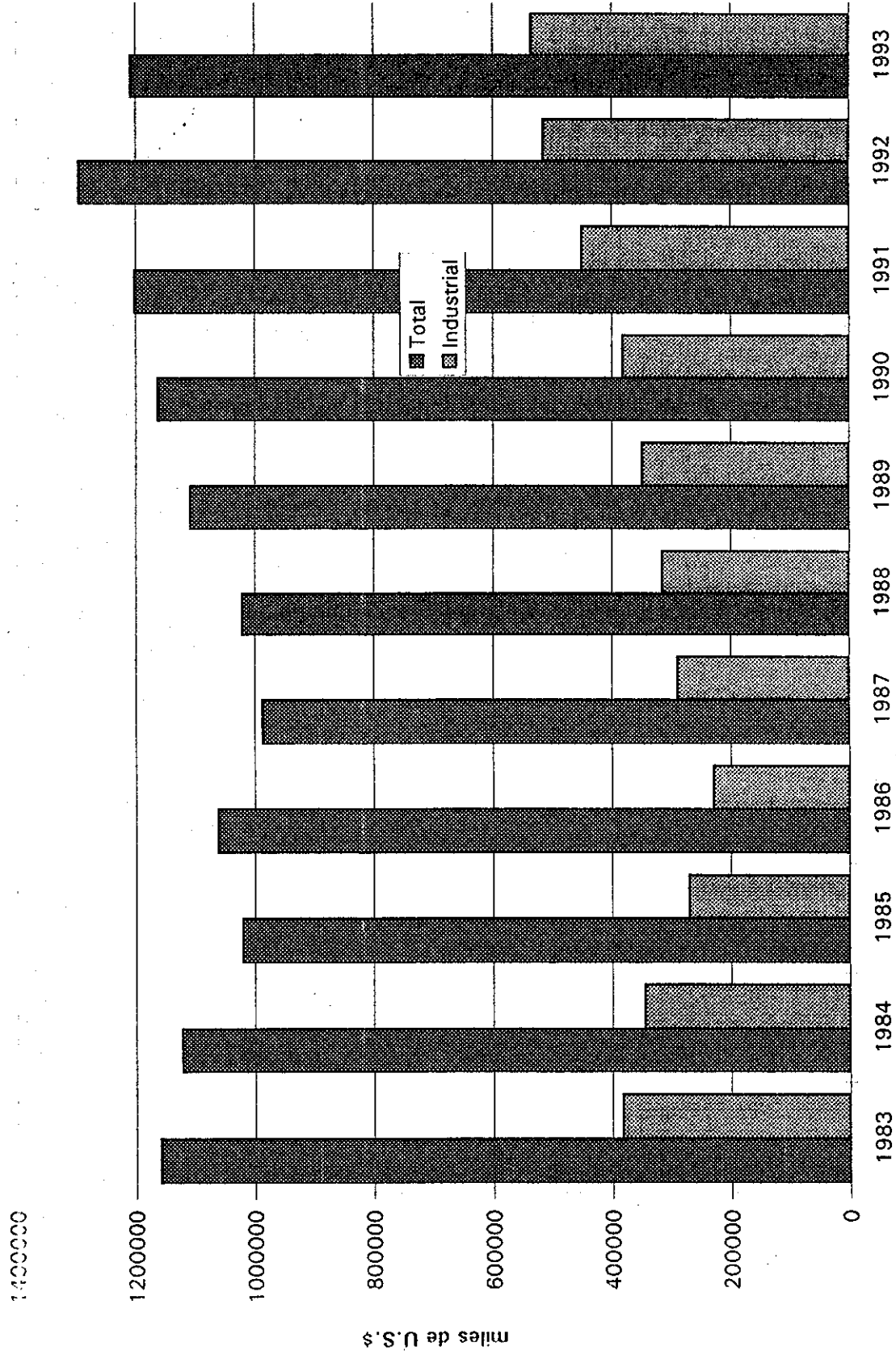
EXPORTACIONES TOTALES e INDUSTRIALES (FOB)

Año	Total	Industrial	Indust./Total
1983	1158804	382309	0.33
1984	1122286	344866	0.31
1985	1020570	269846	0.26
1986	1061638	228996	0.22
1987	987332	289254	0.29
1988	1021703	314862	0.31
1989	1107981	348819	0.31
1990	1162970	381155	0.33
1991	1202194	449534	0.37
1992	1295291	514680	0.39
1993	1208100	534800	0.44

\* FUENTE: Departamento de Estadísticas Económicas, Banco de Guatemala

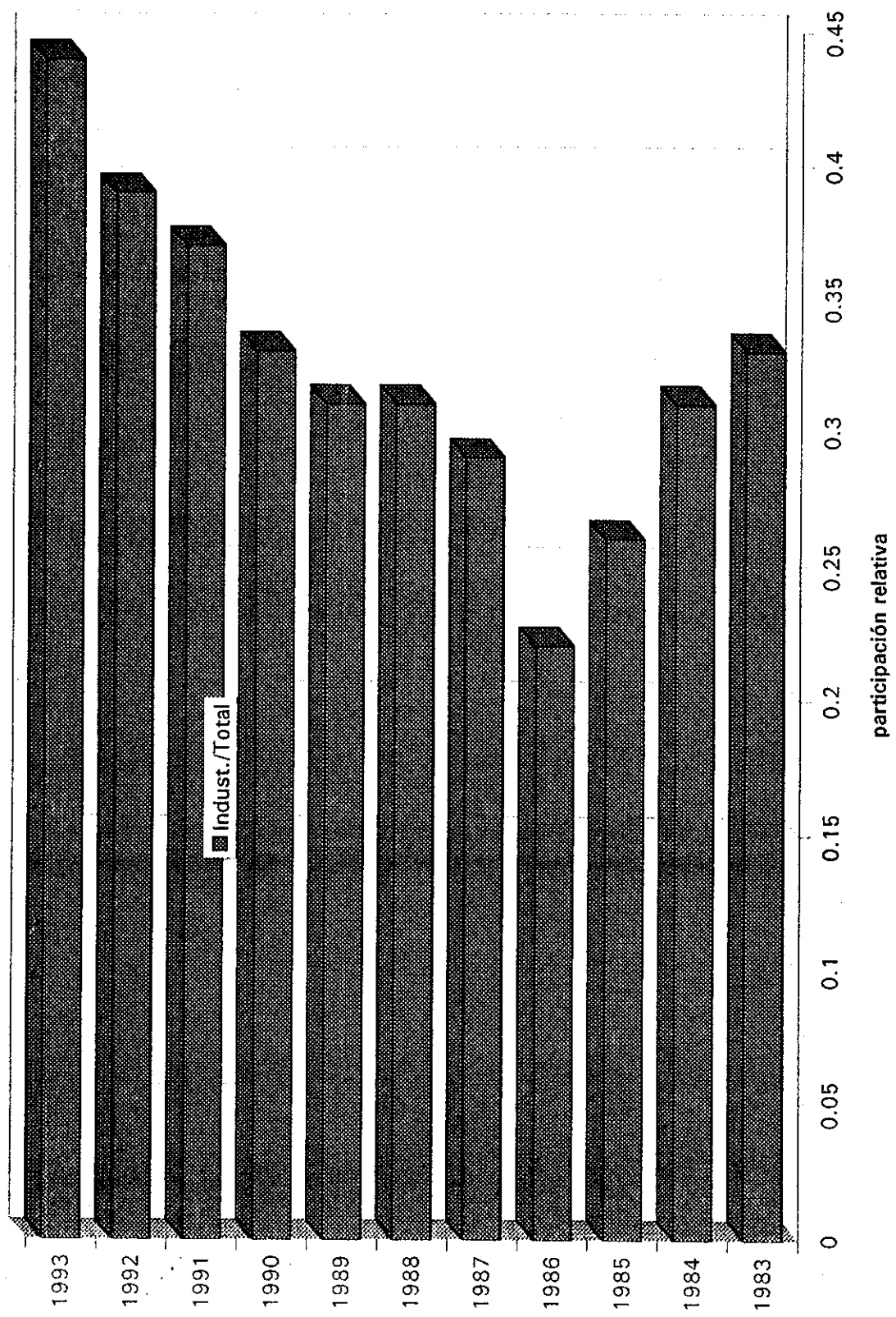
PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

EXPORTACIONES TOTALES e INDUSTRIALES (FOB)





EXPORTACIONES TOTALES e INDUSTRIALES (FOB)



## CONCLUSIONES

1. Hasta 1947 el estado no tuvo una clara participación en el desarrollo de la industria nacional.
2. La Ley de Apoyo al Sector Industrial de 1947, no tuvo un impacto que fuera medible en beneficio de la industria.
3. La creación del Instituto de Fomento de la Producción en 1948 tampoco tuvo impacto medible, en beneficio de la industria.
4. La turbulencia política y social provocada por los acontecimientos contrarrevolucionarios, hicieron disminuir claramente el crecimiento de la industria nacional.
5. La Ley de Fomento Industrial promulgada en 1959, no tuvo impacto medible en beneficio de la industria.
6. El apareamiento del Mercado Común Centroamericano, impactó en forma altamente beneficiosa al crecimiento y desarrollo de nuestra industria. Sin embargo creo una falsa sensación de confianza en el sector industrial, que a la larga trajo consecuencias negativas a la economía de Guatemala.
7. El inicio de la lucha armada a principios de la década de los años 60 y el recrudecimiento de la guerrilla urbana al final del mismo período, desestimuló sumamente el crecimiento de la industria nacional.
8. El Convenio Centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial, suscrito en 1969, impactó positivamente el crecimiento de la industria nacional.
9. El repunte de la lucha antiguerrillera al inicio de 1970, desestimuló el crecimiento de la industria.
10. El terremoto de 1976, generó una enorme demanda de productos industriales y se incrementó el volumen de medios de pago debido a las ayudas internacionales, lo cual hizo dar a la industria su salto mas alto y positivo en toda la historia guatemalteca.
11. La inestabilidad política y social posterior al terremoto, aunada al incremento de la lucha guerrillera, mermó el crecimiento que se había logrado con anterioridad.
12. La Ley de Fomento para la Descentralización Industrial, no logró verdaderamente impulsar el establecimiento de industrias en el interior del país, ni logro incrementar claramente el crecimiento de la industria nacional.

13. Los altos niveles de violencia e inestabilidad en el período entre 1980 y 1985, trajeron al suelo a la industria, hasta alcanzar índices negativos.
14. El inicio de la época democrática, fue altamente beneficiosa para la industria nacional.
15. La reforma tributaria de 1987, la cual fue muy peleada entre el gobierno y el sector privado, no incidió negativamente en lo mas mínimo en la industria.
16. La flotación del tipo de cambio y la liberalización de las tasas de interés en 1988, impulsaron el crecimiento de la industria.
17. La Ley de Supresión de Privilegios Fiscales, no tuvo repercusión alguna en la industria nacional.
18. Los altos niveles de inflación y las altas tasas de interés de finales de la década de los años 80, redujeron el ritmo de crecimiento de la industria.
19. El rompimiento del orden constitucional ocurrido en 1993, influyó negativamente en el crecimiento de la industria.
20. La industria históricamente ha consumido entre el 40% y el 45% de la producción nacional de energía eléctrica, siendo el mas importante sector productivo que la consume.
21. La caída de la construcción de inmuebles para uso industrial, es un claro síntoma de la contracción que sufre el sector.
22. El volumen de empleo industrial no ha crecido ni cercanamente al ritmo de la población urbana, y el empleo en el sector agrícola tiende a disminuir anualmente.
23. El financiamiento bancario a la industria ha disminuido en la decada de los años 90.
24. Las exportaciones aumentaron en la industria principalmente por la producción de la plantas maquiladoras, pero se corre el riesgo del traslado de estas a países donde cuenten con mejores incentivos fiscales, laborales y arancelarios.
25. La inversión geográfica bruta ha aumentado pero en maquinaria y equipo de alta tecnología, lo cual tiende a reducir la participación de la mano de obra en el proceso productivo.

## RECOMENDACIONES

1. Capacitar a los equipos negociadores en materia de acuerdos comerciales y acelerar los procesos de negociación, para acceder en el corto plazo a la reducción los aranceles a nuestros productos principalmente los industriales en otros países. Pues tal y como se ha demostrado, este ha sido uno de los principales elementos que realmente han estimulado el crecimiento de nuestra industria.
2. La concretización del proceso de paz y llegar a una firma definitiva de la mismo, debe ser apresurada, ya que en un clima de seguridad, estabilidad y paz social, se ha demostrado también con anterioridad que es uno de los principales elementos que afectan al desarrollo de la industria nacional.
3. No crear leyes específicas de fomento industrial ni de carácter proteccionista, ya que se ha comprobado históricamente su ineficacia y en muchos casos han sido desestimulantes y generadoras de corrupción.
4. Encontrar soluciones reales y de largo plazo a los problemas de generación de energía eléctrica, ya que si no se cuenta con un abastecimiento confiable y de buena calidad, será muy difícil hacer crecer el sector industrial.
5. Reducir el período de depreciación contable de los activos industriales que sean maquinaria y equipo, con el propósito de incentivar a invertir en la reconversión de la planta industrial con tecnología actualizada, que permita hacer mas competitivos nuestros productos industriales.
6. Fomentar la capacitación de la mano de obra por medio de estudios de mercado técnicos que permitan determinar las necesidades presentes y futuras en las diferentes ramas industriales, a fin de afrontar la globalización económica de una manera mas competitiva.
7. Propiciar el desarrollo del mercado financiero regulado a través de la Bolsa de Valores existentes, con lo cual se agilizará el acceso a inversionistas y empresas necesitadas de inversión al eliminar la intermediación bancaria.
8. Propiciar la inversión en el desarrollo de obras de infraestructura y servicios en el interior de la república, como única manera de lograr una verdadera descentralización industrial, ya que la inversión se irá hacia donde obtenga las mejores facilidades para desarrollarse.

9. Revisar la ley del impuesto sobre la renta, a fin de reducir las tasas y con esto mejorar la recaudación fiscal, y por otro lado propiciar la inversión de recursos frescos en la actividad industrial por parte de los poseedores de capital y desarrollar el mercado accionario guatemalteco.
10. Mejorar la tributación con el fin de reducir los montos de deuda interna para bajar las tasas de costo del dinero y de este modo estimular la producción ya que se mejorarían los márgenes de rendimiento.
11. Agilizar el proceso de desmonopolización de los servicios que brinda la empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL-, con el fin de captar fondos que sirvan para reducir la deuda interna nacional, y poder bajar las tasas de interés activas.
12. Agilizar el proceso de concesión del derecho de vía de la Empresa de Ferrocarriles de Guatemala -FEGUA-, a fin de captar fondos para que se reduzca la deuda interna nacional y poder bajar las tasas de interés activas.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

## BIBLIOGRAFÍA:

"Centroamerica: Algunos problemas de la Integración Económica", Opiniones de Empresarios, CEPAL 1990. pp. 11-13.

"Decreto No. 24-79, Ley de Fomento para la Descentralización Industrial", Congreso de La República de Guatemala, Diario de Centroamerica el 22 de mayo de 1979.

"Decreto No. 59-90, Ley de Supresión de Privilegios Fiscales", Congreso de la República de Guatemala, Diario de Centroamerica el 6 de febrero de 1991.

José Adalberto Herrera Ovalle, Descentralización Industrial en Guatemala Tesis de graduación de Economista, USAC, Abril de 1977.

"Estudio del Desarrollo Industrial", Volumen especial para la Segunda Conferencia General de la ONUDI, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Lima, Perú, marzo de 1975. pp. 97-119.

"Evolución de la Economía Guatemalteca 1984-1988. El Sector Industrial durante 1978-1988". Boletín de la Cámara de Industria de Guatemala, 1989. pp. 7, 8.

Guia para el establecimiento de Dependencias de Enlace con la Industria en los Países en desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Preparado para la Sección de organizaciones no Gubernamentales UNIDO/PC.115 , 16 de mayo de 1985.

"La Protección Arancelaria, Análisis y Postura de la Cámara de Comercio de Guatemala", Boletín de la Cámara de Comercio de Guatemala, 1989. pp. 1,2.

"Política Económica y Social del Gobierno de Guatemala para el Período 1991-1996" Gobierno de Guatemala, noviembre de 1991. pp. 61-88.

"Programa de Estabilización y Ajuste Estructural un Proyecto Nacional de Corto y Mediano Plazo", Volumen 1: Escenarios y Políticas Macroeconómicas, Secretaria General de Planificación Económica -SEGEPLAN- y Asociación Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-, Enero de 1991. pp. 21-25.

Ing. Gustavo Cadena, Vinculación Universidad-Industria, Documento preparado para la Reunión de SECOFI/CEPAL/CIT, Junio de 1991, México, D. F.

## ARTÍCULOS APARECIDOS EN PERIÓDICOS GUATEMALTECOS:

"La Industria al día", Camara de Industria de Guatemala, Prensa Libre, 8 de noviembre de 1991, página 86.

"Radiografía de la Planta Industrial", Equipo investigativo de Siglo Veintiuno Siglo Veintiuno, 2 de diciembre de 1993, página 12.

"Conferencia de SELA buscará superar estancamiento industrial regional", Agencia France Press, La Hora, 9 de octubre de 1991, página 20.

"Causas que retrasan el desarrollo industrial en Guatemala", Siglo Veintiuno, 11 de enero de 1994, página 13.

"Concentración Industrial: Fenómeno con tendencia a acentuarse", La Hora, 4 de junio de 1992, página 6.

"Cuando el Mundo se nos venga encima", Siglo Veintiuno, 7 de febrero de 1994, página 5.

"Centroamerica: Tendencias Económicas de Corto y Mediano Plazo", Siglo Veintiuno, 5 de marzo de 1994, página 12.

"A la sombra del acuerdo", Equipo investigativo Siglo Veintiuno, Siglo Veintiuno, 28 de enero de 1994, página 14.

"Mejora situación económica de la industria", La Hora, 4 de febrero de 1993, página 3.

"Favorables expectativas para la actividad industrial", La Hora, 13 de agosto de 1992, página 5.

"Calidad y productividad como plataforma para el desarrollo industrial", La Hora, 27 de septiembre de 1991, página 4.

"Guatemala con elevada tarifa eléctrica industrial", La Hora, 18 de marzo de 1993, página 4.

"La maquila aumenta la concentración industrial", La Hora, 11 de marzo de 1993, página 4.

"Reconversión industrial en Guatemala", El Industrial, mayo de 1991, página 25.

"El V Congreso Industrial Centroamericano", Siglo Veintiuno, 30 de abril de 1993, página 11.

"Incidencia de la maquila en la economía del país", La Hora, 22 de abril de 1993, página 5.

"NAFTA apunta a la industrialización", El Industrial, febrero de 1984, página 3.



# ANEXOS

## **ANALISIS DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN EMPRESARIAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA FABRIL.**

Las encuestas de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril constituyen un instrumento estadístico que permite evaluar cuantitativa y cualitativamente en forma periódica, la situación económica de este sector de la economía nacional. La encuesta esta dirigida a las industrias manufactureras; comprende aquellos establecimientos que se dedican a la transformación de materias primas de origen orgánico e inorgánico mediante procesos químicos, manuales o a través de maquinaria diseñada para el efecto, la transformación se realiza en fabricas o talleres.

Esta encuesta obtiene información de aproximadamente 350 empresas seleccionadas en el Directorio Nacional de Estadística -INE-, considerando los siguientes criterios:

- a) La actividad a la que pertenecen según la nomenclatura CIIU-Rev 2;
- b) Su participación en la producción industrial; y
- c) El número de personal que ocupan.

Con la colaboración de los empresarios la Sección de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala lleva a cabo las Encuestas de Opinión Empresarial por medio de entrevistas directas a propietarios, gerentes o personal que ocupa cargos administrativos dentro de las empresas, la boleta de encuesta abarca dos partes: a) Evaluación del semestre que termina y b) Expectativas para el próximo semestre.

Como se puede apreciar en las tablas y gráficas respectivas, se analizaron los siguientes semestres:

- Primer semestre de 1990
- Segundo semestre de 1991
- Primer semestre de 1992
- Segundo semestre de 1992
- Primer semestre de 1993
- Segundo semestre de 1993.

Los datos que se presentan en las distintas encuestas en algunos casos no son uniformes en evaluar las mismas variables, lo cual en distintas oportunidades limitó un poco el profundo análisis comparativo, sin embargo pese a las mínimas deficiencias planteadas, estas encuestas sirven de mucho en función de conocer la opinión de los empresarios de este sector de la economía, sobre como prevén la actividad de su sector antes de un determinado período y como lo ven posteriormente, esto nos da información muy valiosa sobre la capacidad de previsión y anticipación que poseen los empresarios en nuestro medio, además que permite enfocar el estudio en los factores del medio nacional que inciden a través del tiempo de alguna manera en el desarrollo de la industria nacional, y si estos realmente tuvieron impacto sobre la actividad industrial guatemalteca.

## PRIMER SEMESTRE DE 1990.

Se observaron los siguientes comportamientos entre la información obtenida como expectativas de manera previa al semestre en mención y la evaluación que se realizó posteriormente sobre las mismas variables:

### Situación económica:

Las expectativas eran mayores que las evaluaciones en relación a obtener una mejoría en este sentido.

Aumentó la apreciación sobre que esta variable se mantendría igual.

La evaluación de que esta variable disminuiría fue menor que las expectativas que se plantearon bastante negativas.

### Volumen de Producción:

La expectativa de que aumentaría fueron sobrepasadas por la evaluación la cual demostró un aumento bastante positivo.

La expectativa sobre que se mantendría igual y no variaría era alta, sin embargo fue sobrepasada también por la evaluación.

Un tercio de los entrevistados pensó que disminuiría, sin embargo esto se redujo substancialmente en la evaluación.

### Precios:

Esta variable fue bastante consistente pues casi no hubo variación en el criterio de que aumentarían.

### Conclusión de este período:

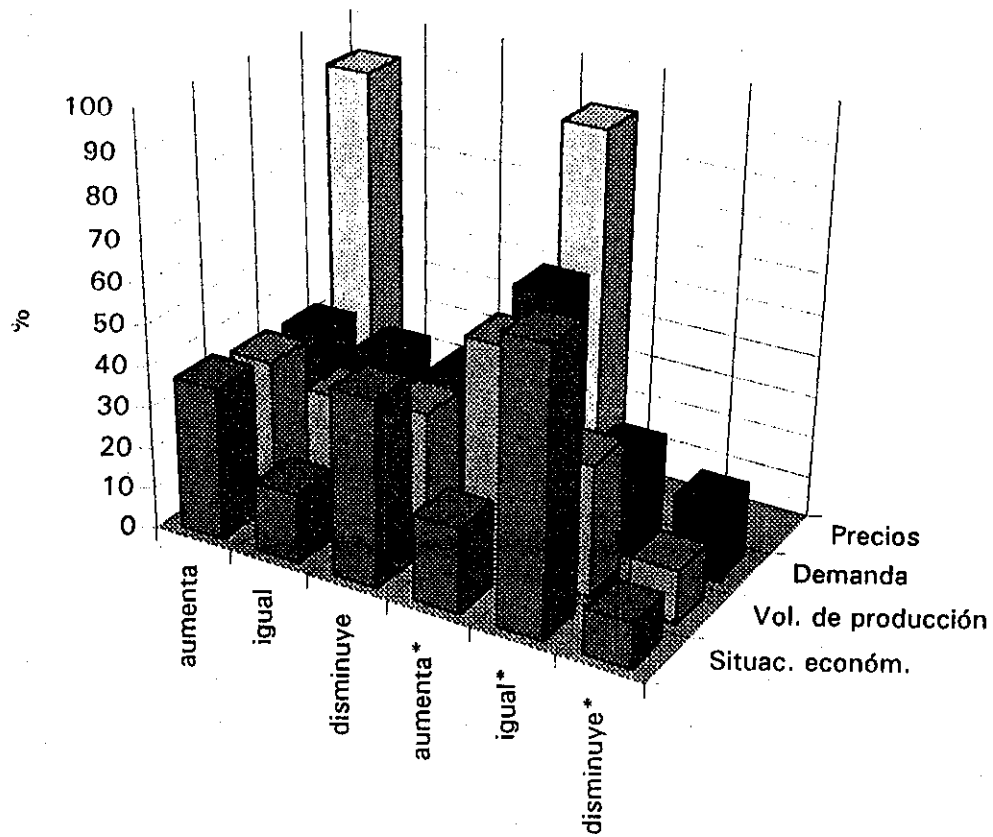
Se obtuvieron mejores apreciaciones durante la evaluación que durante las expectativas, lo cual podría indicar que el ambiente previo al período era un poco pesimista.

UNIVERSIDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

Relación expectativas vrs. evaluación 2o. semestre 1991

	Expectativas 1er. semestre 1990			Evaluación 1er. semestre 1990		
	aumenta	igual	disminuye	aumenta*	igual*	disminuye*
Situac. económ.	37	17	45	21	68	11
Vol. de producción	35	31	33	54	32	13
Demanda	34	33	33	58	24	18
Precios	92			90		

FUENTE: Encuestas de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril  
Banco de Guatemala



## SEGUNDO SEMESTRE DE 1991.

### Volumen de producción:

La expectativa sobre si aumentaría fue positiva, pero fue sobrepasada en la evaluación de manera significativa.

Sobre si se mantendría igual un poco mas de un tercio de los entrevistados sobre las expectativas así lo estimo, sin embargo esta variable disminuyo para apoyar el aumento del volumen de producción.

La pregunta sobre si disminuyó tiene un análisis similar al anterior.

### Ventas:

Las expectativa sobre el aumento fueron buenas , sin embargo también fueron superadas durante la evaluación.

Las expectativas sobre si se mantendría igual disminuyo en la evaluación para apoyar el aumento.

La disminución fue similar al párrafo anterior.

### Nivel de ocupación:

Las expectativa de aumento fueron bajas, sin embargo la evaluación demostró que si aumento.

Sobre si se mantendría igual, en las expectativas la gran mayoría así lo pensó, sin embargo en la evaluación disminuyó en favor del aumento.

Sobre si disminuiría, no se presentó variación.

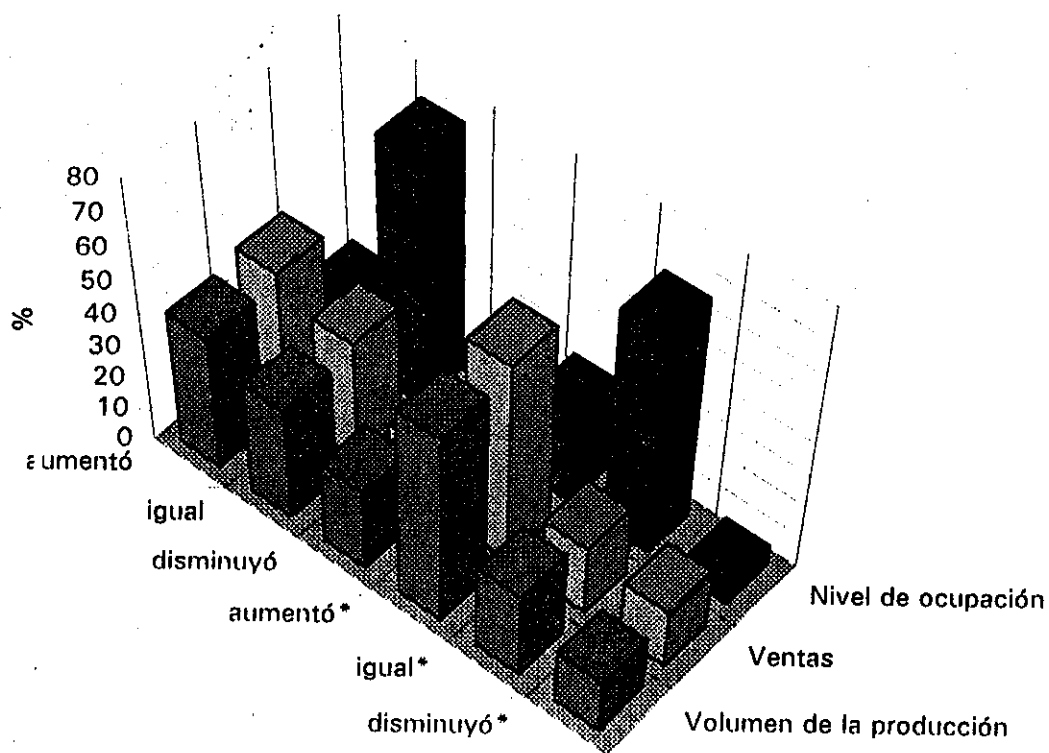
### Conclusión de este período:

La evaluación demostró que si bien es cierto existía un ambiente optimista en relación al futuro inmediato, las expectativas fueron mucho mas positivas de lo que se esperaba, fue un buen semestre para la mayoría de los entrevistados.

Relación expectativas vrs. evaluación 2o. semestre 1991

	Expectativas 2o. semestre 1991			Evaluación 2o. semestre 1991		
	aumentó	igual	disminuyó	aumentó*	igual*	disminuyó*
Volumen de la producción	41	34	25	58	26	16
Ventas	44	37	19	61	21	18
Nivel de ocupación	19	75	6	27	67	6

FUENTE: Encuestas de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril  
Banco de Guatemala



## PRIMER SEMESTRE DE 1992.

### Situación económica:

La expectativa fue optimista en relación al aumento de la misma, sin embargo en la evaluación cayó marcadamente.

La expectativa de que se mantendría igual fue un poco mas de un tercio, pero en la evaluación esta aumento claramente.

Las expectativas de que disminuiría se redujeron en la evaluación, con lo cual se compensa un poco el efecto negativo que se traía.

### Volumen de producción:

La expectativa de aumento era buena, sin embargo en la evaluación disminuyó.

La expectativa de que se mantendría igual era un tercio pero aumentó un poco en la evaluación.

La expectativa de que disminuiría era baja y se mantuvo prácticamente durante la evaluación.

### Nivel de ocupación:

Las expectativa de aumento fueron casi un tercio pero bajo durante la evaluación.

La expectativa de que se mantendría igual se mantuvo bastante similar durante la evaluación.

La expectativa de que disminuiría fue bastante baja, sin embargo aumento durante la evaluación.

### Ventas:

Las expectativas de aumento eran altas pero disminuyeron significativamente durante la evaluación.

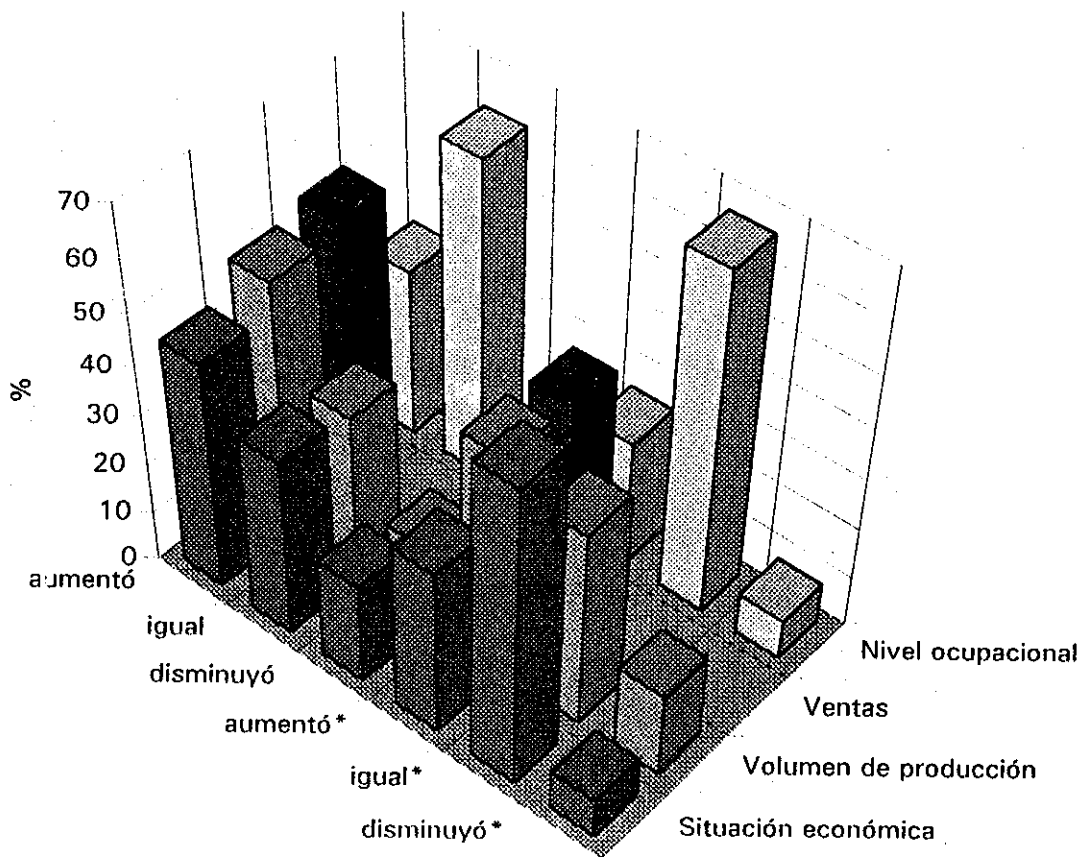
### Conclusión de este período:

El ambiente que reinaba durante la encuesta de las expectativas, era relativamente optimista. Pero la evaluación del mismo no obtuvo los resultados que se esperaban. Lo que podría indicar que el período analizado presento dificultades durante su transcurso.

Relación expectativas vrs. evaluación 1er. semestre 1992

	Expectativas 1er. semestre 1992			Evaluación 1er. semestre 1992		
	aumentó	igual	disminuyó	aumentó*	igual*	disminuyó*
Situación económica	45	35	20	33	59	8
Volumen de producción	51	33	16	44	39	17
Ventas	53			43		
Nivel ocupacional	34	63	3	25	67	8

FUENTE: Encuestas de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril  
Banco de Guatemala





## SEGUNDO SEMESTRE DE 1992.

### Volumen de producción:

La expectativa de que aumentaría fue buena, y sin embargo fue sobrepasada durante la evaluación.

La expectativa de que se mantendría igual fue también alta, pero durante la evaluación disminuyó en favor de que esta aumentaría, lo cual es positivo.

Con relación a la disminución no presento cambio.

### Ventas:

La expectativa de aumento de ventas fue alta y sin embargo, fue sobrepasada por la evaluación.

La expectativa de que se mantendría igual fue alta, sin embargo en la evaluación disminuyó, principalmente para favorecer el aumento de las mismas.

La expectativa de que disminuiría creció levemente durante la evaluación.

### Nivel ocupacional:

La expectativa de aumento decreció durante la evaluación.

La expectativa de que se mantendría igual fue la que sufrió más cambios en el período, pues aumento muy marcadamente durante la evaluación.

En relación a la disminución de la misma, la expectativa y la evaluación presentaron valores muy similares.

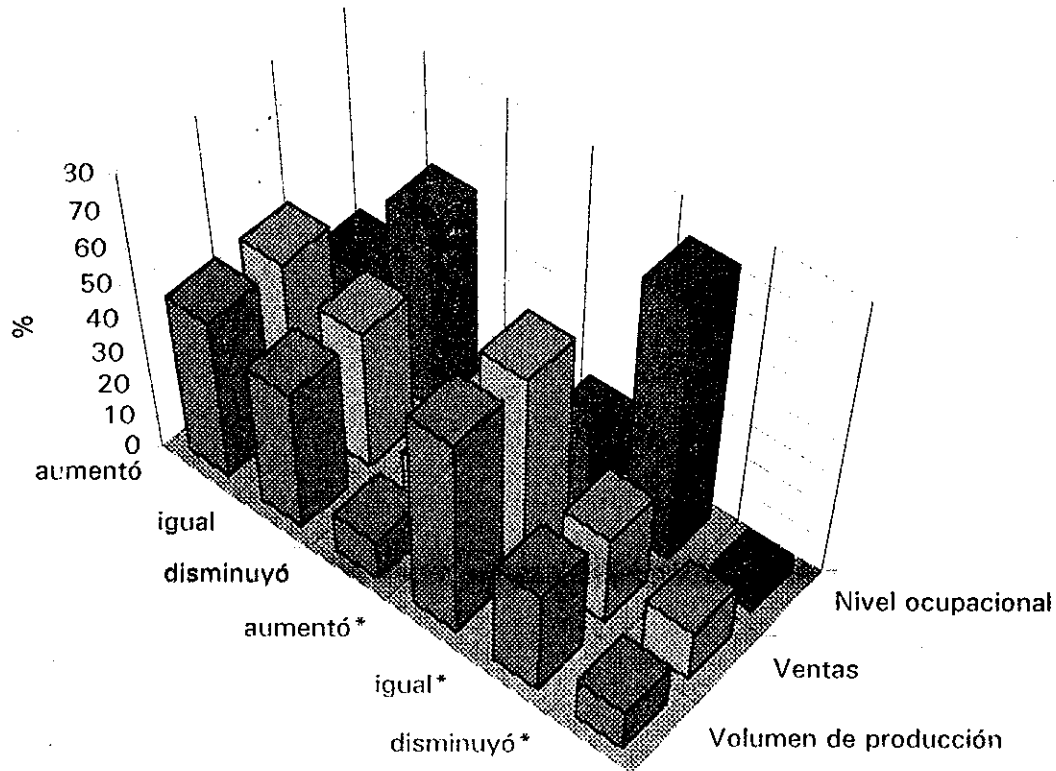
### Conclusiones de este período:

Se puede decir que la evaluación fue claramente más positiva que las expectativas, pero manteniendo un cierto estancamiento en lo referente al nivel ocupacional.

Relación expectativas vrs. evaluación 2o. semestre 1992

	Expectativas 2o. semestre 1992			Evaluación 2o. semestre 1992		
	aumentó	igual	disminuyó	aumentó*	igual*	disminuyó*
Volumen de producción	47	41	12	58	30	12
Ventas	47	41	12	58	27	15
Nivel ocupacional	29	55	6	21	75	4

FUENTE: Encuestas de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril  
Banco de Guatemala



## PRIMER SEMESTRE DE 1993.

### Situación económica:

Las expectativas de un aumento eran grandes, pero en la evaluación disminuyeron con fuerza.

Las expectativas de que se mantendría igual no eran muy altas pero aumentaron durante la evaluación con bastante fuerza.

La expectativa de que disminuiría decreció durante la evaluación.

### Volumen de producción:

Las expectativas sobre el aumento fueron altas, sin embargo disminuyó claramente durante la evaluación.

La expectativa de que se mantendrían igual eran moderadas pero aumentaron durante la evaluación.

Las expectativas de que disminuiría se redujeron un poco durante la evaluación.

### Ventas:

Las expectativas de aumento eran altas pero disminuyeron con bastante claridad durante la evaluación.

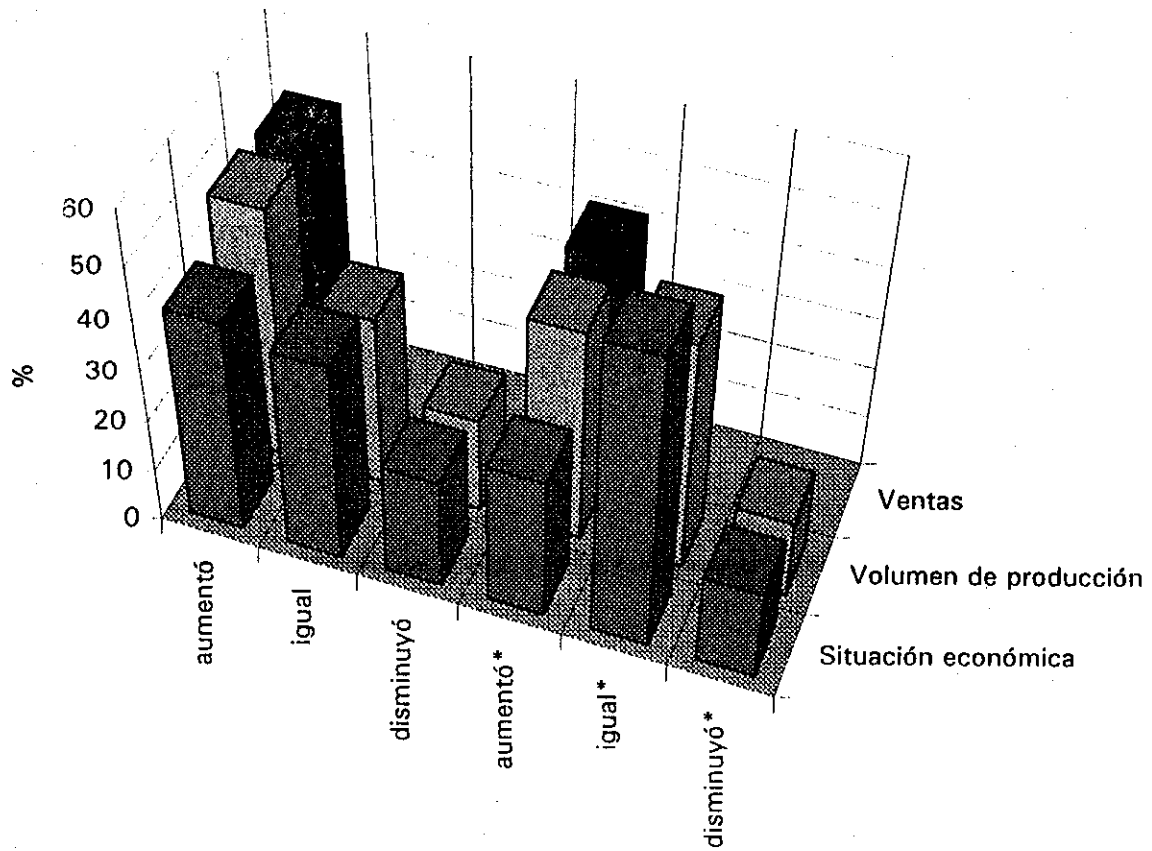
### Conclusiones sobre este período:

Aparentemente existía en el momento de las expectativas un clima bastante optimista, pero se presentó bastante pesimista durante la evaluación, lo cual induce a pensar en que no fue un semestre positivo en general para este sector de la economía.

Relación expectativas vrs. evaluación 1er. semestre 1993

	Expectativas 1er. semestre 1993			Evaluación 1er. semestre 1993		
	aumentó	igual	disminuyó	aumentó*	igual*	disminuyó*
Situación económica	41	38	21	27	56	17
Volumen de producción	49	33	18	41	44	15
Ventas	48			41		

FUENTE: Encuesta de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril  
Banco de Guatemala



PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

## SEGUNDO SEMESTRE DE 1993.

### Volumen de producción:

La expectativa del aumento fue alta y sin embargo fue superada levemente por la evaluación.

La expectativa de que se mantendría igual disminuyó claramente durante la evaluación.

La expectativa de que disminuiría fue relativamente baja, pero aumento durante la evaluación lo cual no es bueno.

### Ventas:

Las expectativas de aumento fueron altas y se mantuvieron durante la evaluación solo aumentando levemente.

Las expectativas de que se mantendría igual disminuyeron con bastante claridad durante la evaluación.

Las expectativas de que disminuiría fueron relativamente bajas, sin embargo aumentaron durante la evaluación, lo cual es negativo.

### Nivel ocupacional:

Las expectativas de aumento fueron bajas y se mantuvieron en el mismo nivel durante la evaluación.

Las expectativas de que se mantendría igual fueron altas y disminuyeron levemente durante la evaluación.

Las expectativas de que disminuiría fueron más altas también en la evaluación.

### Conclusiones sobre este período:

Un balance general podría darnos que este período fue bastante estable y consistente en relación a las expectativas y la evaluación del mismo, pues se fue equilibrando a lo largo de la obtención de los datos.

Relación expectativas vrs. evaluación 2o. semestre de 1993

	Expectativas 2o. semestre 1993			Evaluación 2o. semestre 1993		
	aumentó	igual	disminuyó	aumentó*	igual*	disminuyó*
Volumen de producción	48	41	11	53	28	19
Ventas	55	35	10	56	25	19
Nivel ocupacional	22	73	5	22	69	9

FUENTE: Encuestas de opinión empresarial de la industria manufacturera fabril  
Banco de Guatemala

