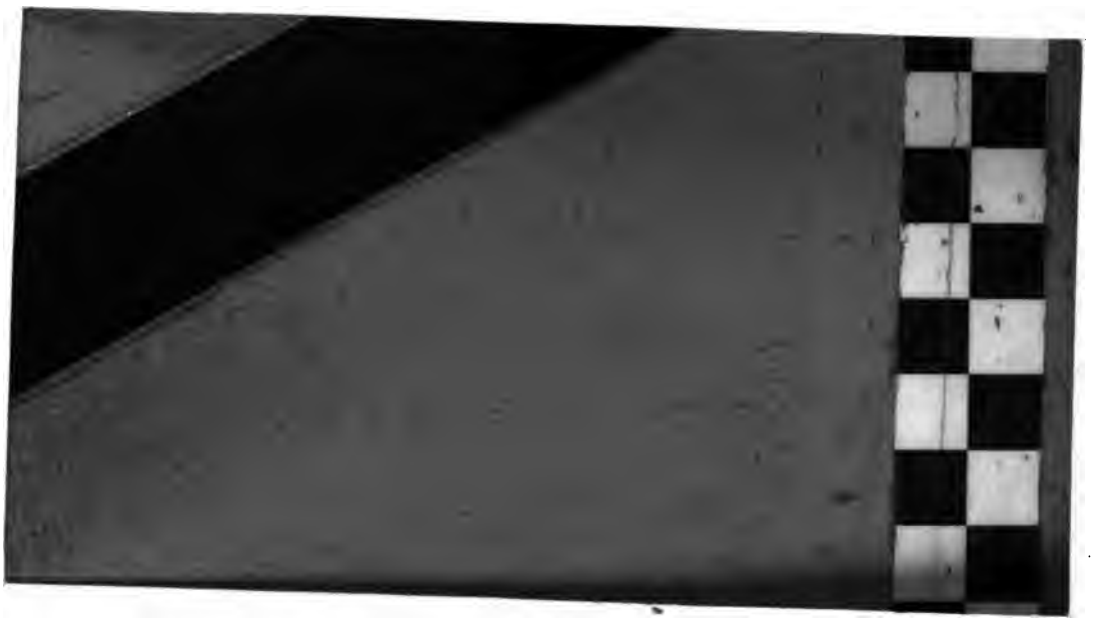
IICA
E10
~~G463c~~
T867

IICA

Cambios Estructurales, Apertura y Sector Agropecuario en Guatema

PROGRAMA I:

ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA



Proyecto: Apoyo al Proceso de Reactivación del Sector Agropecuario en Guatemala

Cambios Estructurales, Apertura y Sector Agropecuario en Guatemala

Gladys A. Gil Barrios
Guillermo Toro Briones
Héctor R. Barreyro

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Oficina en Guatemala, Junio de 1993

IICA
E10 E463c
B4 ~~1226~~

00003265

PRESENTACION

Este documento analiza los cambios estructurales que genera el proceso de apertura económica particularmente en su relación con los cambios que se susciten en el sector agroalimentario en Guatemala. Se pone especial énfasis a la década de los ochenta, donde se gestan los principales lineamientos económicos con que el país inicia la década de los noventa.

Se ha hecho especial hincapié en el proceso de apertura económica, como una estrategia de crecimiento "hacia afuera", que involucra una serie de acciones en diferentes campos, que preparan al país para actuar más eficientemente en el mercado internacional.

Es importante reconocer que éste es un proceso de acercamiento político y comercial que se vive en la actualidad a nivel mundial, lo que plantea interesantes oportunidades y desafíos para los países de América Latina y el Caribe (ALC). Además, cabe destacar que ésta es parte de un conjunto de acciones a nivel regional y global, tendientes a establecer un orden internacional más justo.

El proceso de apertura, que se desarrolla en Guatemala, es producto de una serie de acontecimientos previos que se vinieron dando desde los años sesenta, a través de diferentes etapas: la sustitución de importaciones e integración regional (1960- 1981), las precondiciones para la apertura (1981-1988), el proceso primario para la apertura (1988-1990) y la apertura económica (1991).

El análisis del proceso en curso es de significativa importancia para tener un marco de referencia sobre el estilo de desarrollo que se procura, y en especial, para precisar mejor la forma de llevar a la práctica una estrategia para la agricultura.

Los planteamientos aquí hechos tienen validez en términos generales y pueden tomarse como un punto de partida para la reflexión y la elaboración de propuestas en el sector agrícola, las que con adecuadas

articulaciones intersectoriales posibilite y potencie la habilidad del mismo para adaptarse a los cambios de los mercados internacionales.

El documento también aborda las principales implicaciones del proceso de apertura y ajuste sobre las estructuras productivas y modificaciones al régimen de propiedad, observándose que los cambios producidos en el país no han sido representativos a raíz de la aplicación de las políticas de ajuste estructural y de apertura económica, debido principalmente a que no se han implementado políticas de mercado de tierras y mejoramiento del sistema financiero acordes a las opciones que otorga la apertura.La realización de este estudio es un esfuerzo conjunto de la Oficina del IICA en Guatemala y la Dirección del Programa I con la participación de Técnicos Nacionales en las tareas de la investigación. La responsabilidad del documento es sin embargo de los autores.

Tabla de Contenido

I

Política Macroeconómica

Aspectos Macroeconómicos

Evolución de la Actividad Económica

La evolución de la actividad económica, objeto de análisis dentro del contexto del comportamiento de la economía, período 1980-1991 y apreciaciones sobre su probable evolución en 1992. El análisis se divide en tres fases, con el fin de establecer un marco y una base donde se pueda insertar el proceso actual de apertura económica, impulsado por las políticas de ajuste adoptadas por el gobierno. Estas tres fases son: la crisis (1980-1985), la recuperación (1986-1990) y la situación actual (1991-1992).

Fase de Crisis 1980-1985

En el curso de la primera fase (1980-1985), Guatemala experimentó la más grave recesión económica. En este período, el PIB per cápita se reduce en 10.38% (véase Cuadro 1). Comparando el nivel de desarrollo del país con ayuda del PIB per cápita, la crisis económica hizo retroceder al país 15 años en sus esfuerzos de desarrollo, ya que el ingreso per cápita de 1985 era similar al de 1970.

En los dos primeros años de la década de los ochenta, el nivel promedio de inflación fue de 11.7%, lo que combinado con los topes a las tasas de interés autorizadas por el Banco Central, determinaron tasas reales negativas. Por otra parte, se estableció un descenso en las reservas de divisas, al tiempo que los bancos extranjeros restringieron el crédito comercial. La inestabilidad política del momento contribuyó a acentuar dicho resultado, dándose cabida a una situación de inestabilidad económica.

En 1982 se desató la crisis. Las reservas monetarias internacionales se redujeron a cero y se mantuvo artificialmente la estabilidad del tipo de cambio del quetzal con respecto al dólar. En ese mismo año, el Banco de Guatemala inició un endeudamiento a corto plazo, con el objeto de financiar los déficit de balanza de pagos y mantener el tipo de cambio, lo cual llevó a la emisión de bonos de estabilización, que incluso, sirvieron para absorber obligaciones pendientes de pago con el exterior, del sector privado.Para enfrentar esta situación en 1983 se inicia un programa de estabilización económica con apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), dirigido a restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos, por medio de una fuerte reducción de la absorción interna. Los recortes del gasto público afectaron, fundamentalmente, a la inversión. En este mismo año se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), se modificó el impuesto sobre la renta, se disminuyeron los impuestos a las exportaciones y se suprimió el impuesto del timbre, este último restablecido en 1984. Aún con estas medidas no se logró reducir significativamente el déficit fiscal.

CUADRO 1. Guatemala: Tasas de Crecimiento. Período 1980-1991

AÑO	TASAS DE CRECIMIENTO PIB	PIB-P/CAPITA
1980	3.74	0.89
1981	0.66	-2.11
1982	-3.54	-6.21
1983	-2.55	-5.25
1984	0.47	-2.32
1985	-0.59	-3.38
1986	0.14	-2.69
1987	3.54	0.61
1988	3.74	0.79
1989	3.81	0.85
1990	3.10	1.22
1991	3.20	1.70

FUENTE: Cálculos propios con base a datos del Banco de Guatemala.

En 1984 se abandonó el sistema de tipo de cambio fijo único y se adoptó el régimen cambiario múltiple, con el establecimiento oficial de los tres mercados: oficial, bancario y de licitación, lo que ocasionó grandes pérdidas al Banco de Guatemala y una expansión adicional del déficit fiscal consolidado y de la oferta monetaria.

La actividad económica del país, medida en términos del producto interno bruto a precios constantes, después de haber manifestado en 1984 un crecimiento de 0.5%, año en que se interrumpió la severa contracción manifestada en los años 1982 y 1983, registró en 1985 una declinación de 0.59 % (véase Cuadro 1).

En este resultado influyó el comportamiento de las economías de los países industrializados, que en 1985 moderaron su ritmo de expansión en forma sensible, ya que su producción bajó de 4.9% en 1984 a 2.8% en 1985, en tanto que la reducción en el volumen del comercio fue de 8.8% a 2.7% en esos mismos años. Esta situación, unida a la poca flexibilización que se notó en las prácticas proteccionistas del comercio internacional de esos países, contribuyó a que se experimen-

tara una menor demanda de las materias primas producidas por los países en desarrollo, como es el caso de Guatemala. En ese sentido, si bien los volúmenes de exportación de la mayoría de los productos tradicionales del país se incrementaron, la expansión no fue de la magnitud que se esperaba y los precios medios de esos productos acusaron bajas sensibles.

En otros términos, como se observa en el Cuadro 10, en 1985, la inflación se aceleró a 18.5% y las tasas de interés reales continuaron siendo negativas.

Fase de Recuperación 1986-1990

Desde el punto de vista económico y financiero la recuperación de la economía comenzó en 1986, con el programa del nuevo Gobierno, el cual introdujo en su primer año, un conjunto de medidas de estabilización contenidas en el Programa "Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo". Las reformas iniciales introdujeron la simplificación y unificación del régimen cambiario para aminorar las pérdidas del Banco de Guatemala, la adopción de medidas para reducir el déficit fiscal, la disminución de la expansión monetaria y crediticia y, un modesto incremento de las tasas de interés, junto a la liberalización de otros precios. Estas medidas tuvieron en 1986 los siguientes impactos: a) la tasa impositiva subió de 6.1% del PIB en 1985 a 7.1 en 1986; b) la monetización primaria conjunta de las pérdidas cambiarias del Banco Central, con lo que el déficit del Gobierno Central se redujo de 5.4% en 1985 al 2.7% del PIB en 1986, respectivamente; y, c) el tipo de cambio de este mercado regulado se redujo a menos del 10%.

Así también cabe observar que en 1986 la coyuntura económica internacional empezó a tornarse favorable para la economía de los países en desarrollo, especialmente para los productores de café, al elevarse sustancialmente los precios del grano en el mercado internacional. Los precios del café para Guatemala a finales de 1985 pasaron de US$111.75 por quintal a US$169.86 en 1986.

En el año 1987, se inicia una mejora inmediata y sostenida de varios aspectos. Se reduce sustancialmente el déficit fiscal y se mejora la balanza de pagos, se logra una posición confortable en materia de inflación y se inicia una cierta reactivación del crecimiento económico. En efecto el PIB, en términos reales, creció 3.5% en 1987 con respecto a 1986; el consumo privado 3.2%; el consumo del Gobierno experimentó un crecimiento del 6.9% en comparación con 5.0% en 1986; la formación bruta de capital fijo aumentó a un 9.8%; la inversión privada a 6.8% y la pública a 17.3%; las exportaciones de bienes y servicios se elevaron a 5.2%, en contraste con una caída del orden del 14% en 1986; la inflación disminuyó al situarse en un 12.3%.

Esa orientación hacia el crecimiento que tomó la actividad económica, se sostuvo en gran medida, en las condiciones apropiadas, que en la mayor parte del año, prevalecieron para el funcionamiento del

aparato productivo. Estas condiciones fueron propiciadas en buena parte por las medidas de política económica, adoptadas con la misma orientación en 1986, las que determinaron en 1987 una desaceleración significativa en el ritmo de inflación y mantuvieron en un nivel estable el tipo de cambio casi todo el año.

Para 1988 el crecimiento del PIB fue de 3.7%, con una variación del producto per cápita del 1.0%. La tasa de desempleo se mantuvo invariable respecto al nivel del año anterior, que fue de 44%. Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron 18.7% respecto a 1987, debido a la mayor exportación de productos no tradicionales y de mayores ingresos por exportación de café, azúcar, banano y carne (véase Cuadro 16).

La expansión generalizada de la actividad económica y el moderado crecimiento de los precios puede atribuirse a la mayor disponibilidad de divisas, producto de mayores precios de exportación, al uso de reservas internacionales y al apoyo crediticio y donaciones recibidas de organismos internacionales.

En el mes de junio de 1988, la política económica fue alterada de manera importante. Se decretó la unificación del régimen cambiario, así como una elevación del tipo de cambio, destinada a eliminar las pérdidas cambiarias y a estimular las exportaciones. Luego de esta medida, el tipo de cambio se estabilizó al ser apoyado por el ingreso de créditos contratados con el Fondo

Monetario Internacional (FMI) y con la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID).

Por otra parte y debido principalmente a una baja en los ingresos públicos en 1989, se incrementó el déficit del sector público, representando un 2.9% del producto interno bruto. El promedio de inflación anual se aceleró alcanzando un 20.1%. La deuda externa alcanzó un nivel de US$ 2,732.4 millones, de los cuales corresponden al sector público US$ 1,397.1 millones; al Banco de Guatemala (deuda cuasifiscal) US$ 1,059.8 millones; y al sector privado US$ 275.6 millones. Al mismo tiempo, la economía siguió creciendo en un 4.0% anual.

Asimismo, el 16 de agosto de 1989, entre otras decisiones, se adoptaron medidas de tipo cambiario, con el propósito de evitar un mayor deterioro de las reservas monetarias internacionales. En este sentido, se efectuó un ajuste del tipo de cambio del 3.0%, al subir de Q 2.75 a Q 2.78 por US$ 1.00 para la compra de divisas.

Por otra parte, las exportaciones registraron un valor de US$ 1,108.0 millones, monto superior de US$ 72.6 millones al del año 1988. Dentro del total, fue nuevamente el café el principal producto de exportación, con una participación del 33.7%, pese a que, a mediados de año, la Organización Internacional del Café (OIC) suspendió el

sistema de cuotas, lo que determinó la libre comercialización del producto y una severa disminución del precio.

Con respecto a las importaciones, en 1989 éstas continuaron desacelerándose, al registrar un crecimiento del 6.3% en comparación con 7.6% en 1988; el monto alcanzado por las mismas fue de US$ 1,655.1 millones.

En 1990 el producto interno bruto en términos reales, creció a una tasa del 3.5%, comportamiento explicado principalmente por la evolución favorable del sector externo y, en cierta medida, por la inversión privada. En contraste, la inversión pública fue contraccionista y ello contribuyó a que no se alcanzará la tasa del 4% que se había previsto al inicio del año. En el Cuadro 2 se presentan las variaciones relativas de los componentes del gasto.

CUADRO 2. Guatemala: Variación Relativa del Producto Geográfico Bruto a Precios de Mercado y sus Componentes por Tipo de Gasto. Año 1990

(Millones de Quetzales de 1958)

CONCEPTO	VARIACION RELATIVA	
Gastos en consumo de las personas e instituciones privadas sin fines de lucro	2.9	
Gastos en consumo del gobierno central	(0.7)	
Formación geográfica bruta de capital fijo	1.6	
Variación de existencias	18.7	
Exportaciones de bienes y servicios	8.5	
Menos: Importaciones de bienes y servicios		6.6
Producto Geográfico Bruto	3.5	

FUENTE: Elaborado con base a datos del Banco de Guatemala.

Los sectores productivos que contribuyeron significativamente al logro del crecimiento económico fueron: comercio con 4%; banca, seguros y bienes inmuebles, con 7%; transporte, almacenamiento y comunicaciones, con 5.3%; y, agricultura, con 3.6%.

Por el lado del sector externo, el sector exportador fue bastante dinámico; debe comentarse que la exportación de bienes y servicios mostró un crecimiento sustentado en buena medida en los productos no tradicionales. No obstante, las exportaciones tradicionales continuaron jugando el papel más importante al representar el 50% del total, dentro del cual, el café representó el 25%.

Los factores de mayor influencia en este comportamiento fueron en el ámbito comercial, la depreciación del tipo de cambio, que aumentó la competitividad externa; las leyes de maquila y zonas francas, y especialmente, la reducción de las tarifas arancelarias de 70% a 40%,

en promedio. También influyeron los precios favorables de la mayor parte de los productos de exportación, excepto el café. No obstante este comportamiento, no se logró equilibrar la balanza de pagos, en parte por el desarrollo de expectativas que condujeron a un crecimiento acelerado de la salida de divisas.

Fase Actual: 1991-1992

La economía guatemalteca alcanzó un nivel de estabilidad en 1991 principalmente en el tipo de cambio, el cual se mantuvo entre Q 5.01 y Q 5.06 por US$ 1. En tanto la tasa de crecimiento en términos reales, alcanzó un 3.2%. Esta tasa superior a la de 1990, se logró a pesar de la fuerte sequía experimentada durante el año, en algunos de los departamentos de la República, la cual tuvo un impacto negativo directo sobre el sector agrícola y sobre otros sectores, principalmente, por la crisis en la generación de la energía eléctrica.

El comportamiento de la actividad económica obedeció, en buena medida, a la evolución del consumo privado, incluyendo las importaciones, cuya recuperación resultó del abatimiento de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio. La recuperación de la inversión privada, especialmente en el sector construcción, también fue determinante y reflejó una recuperación de confianza por parte de los agentes económicos. El consumo del Gobierno mostró menor dinamismo, en razón de los esfuerzos de racionalización del gasto, emprendida por el Ministerio de Finanzas Públicas.

A ello se debe que agregar el comportamiento de las exportaciones no tradicionales, quienes por primera vez, superaron en su conjunto a uno de los principales productos de exportación, el café, en alrededor de US$ 40 millones más, en el ingreso de divisas.

Los incrementos más importantes se registraron en frutas y sus preparados (90%), caucho natural (48%), camarón, pescado y langosta (32%), productos alimenticios (26%) y artículos de vestuario y artesanías.

Según dio a conocer en el mes de noviembre de 1991 la Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales, estas exportaciones produjeron divisas al país por US$ 317 millones hasta el mes de octubre de dicho año.

El auge de los productos no tradicionales se hizo notar especialmente en el vestuario, que en 1991 se ubicó como el tercer rubro generador de divisas para Guatemala, detrás de los tradicionales más importantes, café y azúcar.

Otros productos no tradicionales que contribuyeron a la generación de divisas fueron: muebles de maderas finas, legumbres y frutas frescas, plantas ornamentales y camarón.

Con respecto al valor de las exportaciones en general, para 1991 ascendieron a US$ 1,245 millones (US$ 1,212 millones en 1990), a la vez se espera un incremento mayor en 1992 por la anunciada resolución en el mes de diciembre de dicho año, de la Comunidad Económica Europea (CEE) de permitir el ingreso de productos centroamericanos, totalmente libres de impuestos, al mercado comunitario.

Respecto a las importaciones, el mayor dinamismo se observó en materias primas y productos intermedios, que aumentaron 15.7% y, en combustibles y lubricantes 9.1%. Además cabe mencionar que se logró reducir en el año de 1991 la tasa de inflación, la que alcanzó un 10% en todo el país, según datos del Instituto Nacional de Estadística -INE- (Véase Cuadro 10).

Otro indicador económico importante es la deuda externa del país, la que disminuyó en alrededor de US$ 123 millones, con lo que su saldo, al cierre del año, se situó en alrededor de US$ 2,264 millones. La reducción de la deuda del Banco de Guatemala, se debió principalmente a pagos a organismos multilaterales y bilaterales. Otro aspecto positivo en cuanto a la deuda externa del banco, fue la renegociación realizada con la banca comercial, así como el avance en las negociaciones de la reestructuración de la deuda con México y Venezuela. También merece destacarse, el pago de las amortizaciones morosas al Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, efectuadas en marzo de 1991, obteniendo con ello la reapertura de la ventanilla de crédito.

El Sector Agropecuario dentro de la Política Macroeconómica

CUADRO 3.Guatemala: Participación de la Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca dentro del Producto Geográfico Bruto a Precios de Mercado.
Años 1980-1991 (en miles de quetzales de 1985)

AÑO	P.I.B	Agricultura Silvicultura Caza y Pesca	%
1980	3,106.9	772.9	24.8
1981	3,127.6	781.4	25.0
1982	3,016.6	758.0	25.1
1983	2,939.6	744.9	25.3
1984	2,953.5	756.5	25.5
1985	2,936.1	759.3	25.9
1986	2,940.2	753.0	25.6
1987	3,044.4	782.4	25.7
1988	3,158.3	814.8	25.8
1989	3,288.1	848.3	25.8
1990	3,391.0	874.0	25.8
1991	3,500.0	901.0	25.7

FUENTE: Elaborado con base a datos del Banco de Guatemala.

Como se observa en el Cuadro 3, en la década de los ochenta, el sector agrícola representó aproximadamente un cuarto del PIB, alrededor del 75% de los ingresos en concepto de exportaciones y empleó más de la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA).

A pesar de su importancia, el sector agrícola no ha alcanzado el crecimiento esperado y se considera que los problemas principales han sido:

- Distribución desigual de la tierra;
- Falta de incentivos eficaces para impulsar el crecimiento (debilidad de las políticas públicas);
- Bajo nivel de inversión pública y privada.

La distribución desigual de la tierra ha tenido como resultado un patrón de elevado desequilibrio del desarrollo regional, con una concentración de los pobres de zonas rurales en la región del altiplano, con acceso limitado a los activos productivos y a la infraestructura.

El Cuadro 4 refleja la conformación de la estructura del agro en cuanto al control del factor tierra. En Guatemala existe un 88.2% de las fincas que poseen el 16.5% de las superficie total, mientras que el 11.8% de las fincas ocupan el 83.5% de la superficie. En este aspecto, cabe reflexionar respecto a un mayor deterioro en la década de los ochenta, en cuanto al número de fincas existentes en el país, suponiendo que tal extremo tiende a agravarse, pues no ha existido una política gubernamental efectiva que afronte y frene esa situación.

En la década antes mencionada, la población aumentó más veloz-

CUADRO 4.Guatemala: Número de Fincas y Superficie por tamaño. Año 1979 (En porcentajes)

Tamaño	Número	Superfice
Total	100.00	100.00
Microfincas	31.4	1.3
Subfamiliares	56.8	15.2
Sub-total	88.2	16.5
Familiares	9.3	19.0
Multifamiliares medianos	2.5	44.2
Multifamiliares grandes	0.01	20.3
Sub-total	11.81	83.5

FUENTE: Datos tomados del Censo Agropecuario 1979.

mente que el producto agrícola. Guatemala tuvo un débil sistema de incentivos y dependió cada vez más, de lo que recibiera de la ayuda alimentaria y de la importación de productos alimenticios comerciales. Ello, con el objeto de cubrir el déficit alimentario y también, recibir ingresos para apoyar la balanza de pagos.

La ayuda alimentaria no ha tenido una repercusión considerable en mejorar el acceso de la población de bajos ingresos, a los alimentos básicos, ya que según cifras oficiales (DIGESEPE), solamente el 20% de los alimentos importados se distribuye directamente a los pobres.

Por otra parte, como se observa en el Cuadro 5, el índice del volumen de producción en la década de los ochenta, mostró una tendencia creciente y para 1990 la producción se había incrementado en 55.3% respecto del volumen obtenido en 1980. En términos monetarios, el índice del valor bruto de la producción agrícola, a precios de 1978, sigue la misma tendencia a excepción del año 1983, cuando se registró una reducción equivalente a 5.0% respecto del año 1980, habiéndose revertido ese comportamiento en 1984.

CUADRO 5. Guatemala, Indices del Volumen y del Valor de la Producción del Subsector Agricultura. Años 1980-1990

Año	Volumen de Producción (millones de qq)	1978=100 Indice	Valor Bruto de la producción (millones de Q)	1978=100 Indice
1980	185.4	101.0	999.3	103.9
1981	206.6	112.5	1,024.7	106.6
1982	231.7	126.2	1,007.1	104.8
1983	206.7	112.6	951.3	98.9
1984	214.2	116.7	1,049.1	109.1
1985	219.6	119.6	1,039.3	108.1
1986	220.2	119.9	1,055.5	109.8
1987	237.2	129.2	1,078.5	112.2
1988	247.9	135.0	1,083.8	112.7
1989	246.2	134.1	1,077.1	112.0
1990	287.0	156.3	1,118.7	116.4

FUENTE: Banco de Guatemala.

Así también el gasto público en el sector agrícola en la década de los ochenta, fue insuficiente, ya que alcanzó únicamente un 4.6% como promedio anual. Los gastos del sector disminuyeron en forma sostenida durante los años ochenta y llegaron a 1.1% del PIB en 1989, su punto más bajo. Además de la escasez de fondos para financiar gastos que no fueran salarios, el Gobierno se enfrentó ante graves problemas de prioridades, que no fueron definidas, así como una débil capacidad de ejecución. Obsérvese Cuadro 6.

CUADRO 6. Guatemala, Sector Agrícola, Gasto Ejecutado, Estructura y Evolución. Años 1981-1990 (Miles de quetzales)

Año	Gastos totales de funcionamiento	Gasto Ejecutado sector agrícola	Estructura	Evolución
1981	70,300.3	46,994.6	6.7	.
1982	635,645.5	32,151.5	5.1	-31.5
1983	542,847.4	23,906.1	4.5	10.1
1984	683,714.2	30,174.0	4.4	4.4
1985	760,891.8	26,705.8	3.5	-11.5
1986	1,198,613.4	60,929.3	5.1	128.2
1987	1,470,308.7	61,830.4	4.2	1.1
1988	1,772,322.9	87,551.4	4.9	42.1
1989	2,058,743.9	92,504.3	4.5	5.7
1990	2,517,446.1	83,920.2	3.3	-9.3

FUENTE: Cálculos propios con base a datos de la Dirección de Contabilidad del Estado/SEGEPLAN.

II

Comercio Exterior

Políticas de Promoción de Exportaciones

La década de los años setenta marcó el inicio del deterioro continuo del comercio exterior no sólo para países como Guatemala, sino también para toda Centroamérica, debido al debilitamiento de la demanda, en el mercado internacional, de sus productos básicos de exportación, principalmente café, algodón y azúcar. Este fenómeno se manifestó por el descenso de los precios en términos reales y la implementación de cuotas de exportación. A esto se sumó la pérdida de dinamismo del comercio intracentroamericano y el rápido crecimiento de las importaciones de bienes desde fuera del área.

Ante esta situación, el Gobierno inició varios programas y proyectos para fomentar la producción de productos exportables no tradicionales a terceros mercados, mediante la formación de instituciones específicas, con la función principal de establecer canales adecuados de comercialización con el exterior. Como complemento, se emitieron Leyes de Fomento, que regulaban los incentivos fiscales a la producción exportable y suspendían derechos arancelarios para los insumos utilizados en dicha producción.

Estas acciones, consideradas aisladamente dentro de un contexto de política económica, fueron el punto de partida para el actual marco legal y sistema institucional de apoyo a las exportaciones.

Marco Legal de la Política de Promoción de Exportaciones

Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad de Exportación y Maquila (Decreto 29-89)

Es el instrumento de promoción de exportaciones por excelencia. Las exportaciones promocionadas son las no tradicionales hacia fuera del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La ley de Maquila establece cuatro regímenes a los que pueden acogerse:

a. Admisión temporal
b. Devolución de derechos
c. Reposición con franquicia
d. Exportación de componente agregado nacional total

Bajo estos regímenes se otorgan diferentes beneficios económicos a las empresas que se adoptan o clasifican en uno de ellos. No todos los beneficios se aplican a los cuatro regímenes. Los beneficios económicos incluyen exoneración, suspensión, devolución o reintegro del pago de los impuestos de importación de materias primas y/o maquinaria y equipo, además de la exoneración total del impuesto sobre la renta durante diez años[1].

Ley de Zonas Francas

Es otro instrumento de promoción de exportaciones, potencialmente importante, aunque todavía no muy difundido. Otorga los siguientes incentivos:

A los Usuarios Industriales o de Servicio Autorizados para Operar en las Zonas Francas

a. No están afectos a los impuestos de derechos arancelarios y cargos aplicables a las importaciones de maquinaria, equipo, herramientas, materias primas, insumos, productos semielaborados, envases, empaques, componentes y mercancías que sean utilizadas en la producción de bienes y de prestación de los servicios.
b. Exoneración total del Impuesto sobre la Renta por un plazo de doce años.
c. Exoneración del Impuesto al Valor Agregado, en las transferencias de mercancías que se realicen dentro y entre zonas francas.
d. Exoneración del Impuesto sobre la Venta y Permuta de Bienes Inmuebles (ALCABALA).

1 Para mayor ampliación véase Decreto 29-89 "Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila", publicado el 19 de junio de 1989 en el Diario Oficial. Guatemala.

e. Exoneración del Impuesto de Papel Sellado y Timbres Fiscales que recaiga sobre los documentos, por medio de los cuales se transfiera la propiedad de bienes inmuebles, ubicados dentro de la Zona Franca.

A los Usuarios Comerciales Autorizados para Operar en las Zonas Francas que Gozan de Incentivos Fiscales

a. No están afectos a los impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicables a la importación a zona franca en general de mercancías o componentes que sean almacenados en la zona, para su comercialización.
b. Exoneración del Impuesto sobre la Renta por un plazo de cinco años.
c. Exoneración del Impuesto al Valor Agregado en la transferencia de mercancías que se realicen dentro y entre las zonas francas.
d. Exoneración del Impuesto sobre la Venta y Permuta de Bienes Inmuebles (Alcabala).
e. Exoneración del Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales que recaiga sobre los documentos, por medio de los cuales se transfiera la propiedad de bienes inmuebles dentro de la zona franca.

Cabe agregar que en Guatemala se han establecido tres zonas francas privadas, siendo éstas: el Parque Industrial ZETA de la Unión S.A.; Guatemala Woo Yang, Desarrollo, S.A.; y, Zona Franca Internacional Aurora, S.A.; además existe con carácter público la Zona Libre de Industria y Comercio (ZOLIC), que opera más como almacenadora que como zona franca.

Certificados de Abono Tributario -CATS-

Es otro instrumento de promoción de exportaciones utilizado en muchos países latinoamericanos. Los CATS son subsidios para las exportaciones no tradicionales a terceros mercados para amortiguar las distorsiones de otros instrumentos de política comercial como el arancel y la política de tipo de cambio.

Desde la emisión del reglamento de este Decreto (1982) no se ha otorgado ningún CAT. El otorgamiento de CATS no es un instrumento apropiado para corregir el sesgo antiexportador, ya que no incentiva selectivamente las actividades más eficientes, cuyo potencial exportador fue limitado por la sustitución de importaciones. El CAT podría promover eventualmente cualquier exportación, aún aquellas que tengan un costo mayor que las divisas que generen; es decir, aquellas exportaciones resultado de producciones ineficientes. Además de esta imprecisión para compensar el sesgo antiexportador, los CATS tienen un costo fiscal que aumenta en la medida que se alcanza el propósito de incrementar las exportaciones. Los CATS eran aplicables al pago del impuesto por un valor del 10% para exportaciones ya establecidas

y del 15% para nuevos productos. Para el caso del sistema guatemalteco no funcionó y se suspendió en 1986.

Oficina Comercial de Guatemala en Hamburgo, Alemania

El Gobierno de la República a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y en coordinación con el Consejo Nacional de Programación de Exportaciones (CONAPEX), inauguró en 1991 la primera Oficina de Comercio Exterior de Guatemala, ubicada en la sede del Consulado General de Guatemala en Hamburgo, Alemania, con el objetivo de promocionar las exportaciones de productos no tradicionales hacia Europa y Europa del Este, así como las inversiones directas hacia Guatemala.

En el campo de la promoción de las inversiones directas por parte de Alemania en Guatemala, éstas se realizan a través de inversiones conjuntas o contratos de producción de maquila. La promoción de los productos guatemaltecos se hace mediante el siguiente funcionamiento:

a. Publicación de anuncios pagados a través de las distintas asociaciones, organizaciones, gremios alemanes, etc. de los distintos productos de importación.
b. Envío de circulares periódicas a sus socios en las diferentes ciudades alemanas.

Sistema Institucional de la Política de Promoción de Exportaciones

Organizaciones del Sector Público

En 1975 se creó el Centro Guatemalteco de Promoción de Exportaciones (GUATEXPRO), que fue la Organización a la cual se encomendó la tarea de iniciar el proceso de promoción de las exportaciones, sobre todo las no tradicionales[2]. En 1984, se decidió cerrar la institución. Las tareas básicas se encomendaron a la Dirección de Comercio que ya existía en el Ministerio de Economía. Al transferírsele las funciones, no se le otorgaron ni la estructura, ni los medios requeridos para continuar desarrollando la labor promotora, por lo cual, en la práctica, la autoridad gubernamental dejó de ejecutar actividades de fomento.

2 GUATEXPRO fue una de las instituciones de promoción de exportaciones, que se utilizó, en su momento, como modelo en otros países centroamericanos y del Caribe e inclusive en América del Sur.

La Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones -CONAPEX-

Se caracteriza por ser el primer nivel de coordinación entre los sectores privado y público. Su objetivo principal es el de "Proponer al Presidente de la República, la política nacional de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones y velar por la instrumentación y ejecución de la misma".

Un segundo nivel de coordinación entre los sectores privado y público es la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEX), siendo la instancia que más impulso ha dado a las actividades de promoción de exportaciones.

La Presidencia de CONAPEX por el Ministro de Economía, hace que en dicho Ministerio se centre la mayor parte de la responsabilidad política, en lo que respecta a la Política de Promoción de Exportaciones a nivel del Gobierno. Ello es coherente con el hecho de que en este Ministerio operaba la Dirección de Comercio y donde se ha constituido la Dirección General de Comercio Exterior (DIGECOMEX).

En su primera etapa la CONAPEX logró reunirse con relativa frecuencia y discutir diversos temas, sobre todo aquellas iniciativas del sector privado presentada a través de la Gremial de Exportadores u otras entidades representativas, que contenían propuestas concretas elaboradas desde la desaparición de GUATEXPRO, en previsión de la posible actitud a tomar por el Gobierno, frente a la problemática de Promoción de Exportaciones.

Sin embargo, no todas las gestiones lograron el éxito que se esperaba de esta institucionalización. En primer lugar, el Ministerio de Economía, a pesar de sus esfuerzos por coordinar las actividades promotoras de las exportaciones, tuvo que concertar permanentemente con otras entidades del sector público, quienes tomaban decisiones aisladas en función de sus propios objetivos. Esto es particularmente importante en el caso del Ministerio de Finanzas Públicas, pues enfrentó dificultades referidas al financiamiento del déficit del Sector Público y en el del Banco de Guatemala, cuya preocupación por la unificación de la tasa de cambio y el manejo monetario, tenía mayor peso en comparación con la necesidad de aplicar medidas destinadas al fomento de las exportaciones.

Un elemento que ha influido en la rigidez del Sector Público, en lo que respecta a la capacidad de respuesta a iniciativas sobre promoción de exportaciones, es la debilidad técnica de algunas instituciones con mayor responsabilidad en la implementación de la política de fomento a las ventas en el mercado externo.

Ministerio de Economía

De este Ministerio dependen las siguientes Direcciones: a) de Comercio Exterior; b) de Política Industrial; y, c) de Integración Económica Centroamericana.

La Dirección de Comercio Exterior, fue creada el 13 de abril de 1988 por Acuerdo Gubernativo No.222-88. Dirigida por un Director General, nombrado por el Ministerio de Economía, a propuesta de CONAPEX. Tiene como objetivo ejecutar funciones, que en materia de comercio exterior, son responsabilidad directa de la administración pública en el ramo de Economía y se constituye como Unidad Técnica Ejecutiva del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX).

Entre sus principales funciones están: preparar planteamientos técnicos sobre la problemática general de comercio exterior, proponer políticas de fomento a la producción y programas de inversión, cooperar en la administración y promoción de incentivos, proponer vías de financiamiento y esquemas de seguro de crédito a la exportación, participar activamente en la negociación y concertación de acuerdos y convenios internacionales, actuar de contraparte en la cooperación técnica y financiera internacional, efectuar programas promocionales de exportación del Gobierno y coordinarlos con la comunidad empresarial, elaborar y evaluar los planes y programas nacionales de exportación, facilitar la racionalización de las importaciones, etc.

Es importante señalar que la labor más efectiva dentro del proceso de apertura que implementó DIGECOMEX se enmarca dentro del diseño de un programa de negociaciones internacionales en los ámbitos multilateral (como el GATT), regional (MCCA e Iniciativa de la Cuenca del Caribe) y bilateral (EE.UU., CEE, México, países del área centroamericana, países conformantes de la ALADI, etc.). Para ello deberá evaluar la situación actual, establecer las concesiones que se deben perseguir con el objeto de ganar mercado para productos de la oferta exportable, determinar las ofertas de concesiones a las diferentes contrapartes y trazar la correspondiente estrategia negociadora.

La Dirección de Política Industrial está involucrada en el área de promoción de exportaciones, no sólo como parte de su responsabilidad general de supervisión de las actividades del sector manufacturero, sino como la designada por la Ley de 1984 para la calificación de las empresas de exportación total o parcial, que tienen acceso a las desgravaciones arancelarias y demás incentivos. En los últimos cinco años ha calificado favorablemente aproximadamente a 200 empresas. En la legislación actual de incentivos, tiene un rol significativo, por lo cual es necesario fortalecer su capacidad de administración. Con ese fin se ha estructurado un programa de cooperación técnica con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), para la obtención no sólo de asesoría en el diseño de sistemas a aplicar para el otorgamiento

de incentivos, sino también mejorar la supervisión y así evitar abusos en el uso de los mismos.

Dicha Dirección de Política Industrial también es la encargada de otorgar los beneficios de las leyes sobre descentralización industrial, fomento turístico, avícola y ganadero, así como supervisar diversos aspectos de la Ley General de Cooperativas.

Por último, la **Dirección de Integración Económica** tiene la responsabilidad de representar al país en las negociaciones con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) a nivel técnico, especialmente en los aspectos relativos a la política arancelaria común.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Es el responsable de atender las misiones oficiales del país en el exterior, entre las cuales se cuentan las agregadurías comerciales. Estas, sin embargo, son muy reducidas en número y no están localizadas en las principales zonas que pueden significar el desarrollo de mercados para la venta de productos nacionales. Sus labores han sido realizadas, tomando parcialmente la política diseñada por la CONAPEX.

Como resultado de esta política, la CONACOEX elaboró una propuesta para establecer una nueva red de oficinas comerciales en el exterior, entre las que se contemplaron tres en los Estados Unidos, una en el Caribe y una en Europa.

Ministerio de Finanzas Públicas

El Ministerio de Finanzas Públicas, es el responsable de la configuración del presupuesto público y el direccionamiento del gasto, sobre todo de inversiones en la infraestructura física, que incide sobre el comercio exterior y las aduanas de la República, que a su vez administran los sistemas de exoneraciones o reducciones de gravámenes; también tiene un rol importante que jugar en la política de comercio exterior, a tal punto que es uno de los miembros de más trascendencia del CONAPEX.

Bajo la supervisión de este Ministerio se administran la mayoría de los incentivos fiscales y aduaneros que tienen que ver con el comercio exterior, incluyendo las Zonas Francas, la Zona de Libre Industria y Comercio Exterior del país.

La Dirección General de Aduanas es un elemento clave en la administración de los regímenes de comercio exterior en general y de incentivos a la exportación en particular. Es la entidad pública responsable por el movimiento de mercaderías, desde y hacia el país. En la legislación sobre incentivos, es la autoridad competente para determinar la aplicación de las exoneraciones tarifarias, así como los registros en

cuenta corriente de los bienes importados bajo cada uno de los regímenes y la verificación de la correspondiente exportación.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-

Este Ministerio tiene especial importancia para cada programa de exportaciones que se aplique, ya que los productos provenientes del agro son los que conforman un alto porcentaje de la oferta exportable actual y potencial de mayor relevancia en el corto plazo. En el MAGA existen diversas dependencias encargadas de la planificación y programación de los cultivos, así como de la asistencia técnica en el área rural. En ellas existe conciencia sobre la importancia que el mercado externo tiene para el desarrollo del sector agrícola y por ello incorpora dentro de sus planteamientos el tema de las ventas de los productos del agro en el exterior.

Actualmente se desarrollan diversos programas en el campo, con apoyo de cooperación técnica internacional, destinados a integrar a pequeños, y medianos productores en sus esfuerzos de generar producción exportable y participar más activamente en los aspectos de comercialización. Donde se trabaja poco al respecto, es en el área de los productos tradicionales de exportación.

Secretaría General de Planificación Económica - SEGEPLAN-

En el ámbito del Gobierno Central, cabe destacar a SEGEPLAN, por ser el ente encargado de asegurar que en los planes de gobierno se incorpore permanentemente una adecuada concepción de la política de comercio exterior y políticas sectoriales.

Esta institución tiene la responsabilidad de elaborar los diversos planes y programas que el Gobierno desea poner en ejecución. Actualmente está coordinando los trabajos vinculados a la implementación de la política económica-social para el período 1991-1996.

El Banco de Guatemala

El Banco de Guatemala es otra institución que está continuamente involucrada en la formulación de la política de promoción de exportaciones. Constitucionalmente es el ente encargado del manejo de la política cambiaria, monetaria y crediticia, así como de los mecanismos de financiamiento promocional que se destinen a sectores o áreas prioritarias. A través del Departamento de Investigaciones Agropecuarias e Industriales, el Banco de Guatemala ha venido desarrollando diversos estudios en el campo de la promoción de exportaciones, entre los que se mencionan la determinación de la oferta exportable y un análisis de los sistemas de financiamiento de las exportaciones. El Banco de Guatemala, es también, uno de los miembros más importantes de la CONACOEX.

Recientemente el Banco de Guatemala inició el proceso de constitución del Fondo de Desarrollo de las Exportaciones (FODEX), el cual convierte en la operación de un fideicomiso de recursos prestados por el Banco Mundial para financiar las importaciones de insumos y materiales requeridos por el sector exportador. Este fondo se constituye como un instrumento importante en el apoyo de las actividades de promoción directa, no sólo por su vinculación con las entidades de intermediación financiera que operan con el sistema, sino por su capacidad de acceso al mundo empresarial.

Organizaciones del Sector Privado

En el proceso de apertura, han participado un relativamente amplio conjunto de instituciones del sector privado, que han venido fortaleciendo su accionar en el área de comercio exterior y fomento de las exportaciones en base al apoyo de gobiernos y organismos internacionales y a una creciente conciencia por parte del empresario, de la necesidad de participar activamente en los sistemas de toma de decisiones a nivel nacional. Estas instituciones realizan dos tipos básicos de labores. El primero, y más importante en la mayoría de los casos, es el de exponer sus puntos de vista respecto a los diversos temas del acontecer económico y social del país e interactuar con el sector público para hacer sentir su posición y convencer a los ejecutivos gubernamentales, que decidan favorablemente sobre determinadas acciones o propuestas. En este ámbito se participa no sólo en los distintos consejos establecidos por el Ejecutivo, sino también se actúa a nivel de Legislativo, ofreciendo opinión autorizada sobre los diversos proyectos a su consideración.

En segundo lugar, se realizan actividades directas de promoción en los campos relacionados a las áreas productivas, en que se han constituido organizaciones del Sector Privado. Entre ellas, cabe destacar las vinculadas al comercio exterior, donde a través de las distintas organizaciones de cúpula, cámaras y gremios, se vienen ejecutando programas destinados a incrementar las ventas en el exterior.

Los Organismos de Cúpula

En el ámbito del Sector Privado, cabe destacar la presencia de dos organismos denominados de cúpula. Estos son el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), quien es el cuerpo de acción política, cuya labor fundamental es la defensa de los gremios. En esta asociación participan las Cámaras de Industria, Finanzas, Turismo y Comercio, así como la Unión Agropecuaria (UNAGRO) (que a la vez agrupa a la Asociación General de Agricultores y a las diversas cámaras del agro) y la Asociación de Azucareros. Es a este nivel que usualmente se establece el diálogo político con el Gobierno.

El otro organismo de cúpula es la Cámara Empresarial (CAEM), establecida en 1981 por las mismas instituciones que crearon el CA-

CIF. La CAEM, tiene como rol básico coordinar la ejecución de programas para el desarrollo empresarial, para lo cual reúne a diversas instituciones, a fin de que tomen nuevas iniciativas, obteniendo para ello financiamiento de fuentes nacionales o extranjeras.

La CAEM ha desarrollado diversos programas en el área de exportaciones a través del Comité de Exportaciones y brinda su apoyo a los programas directos de promoción de exportaciones, las zonas libres de comercio e industrias, el Plan Nacional de Exportaciones, la Ley de Maquila, apoyo a la artesanía textil y al proyecto de Ventanilla Unica, aparte de una participación activa en la CONAPEX y en la CONACOEX, donde inclusive el Gerente de CAEM es uno de sus coordinadores.

Recientemente, se ha establecido en el seno de CAEM un área de comercio exterior que, además de lograr una participación más activa en la CONAPEX y la CONACOEX, sigue considerando como áreas prioritarias de trabajo: las zonas francas, los programas específicos de comercialización, el financiamiento para el comercio exterior, el transporte aéreo, terrestre y marítimo, una participación activa en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y la apertura de mercados en América Latina con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en Europa, con la Comunidad Económica Europea (CEE). La Gremial de Exportadores de la Cámara de Industrias es la Secretaría Técnica del Comité de Exportadores de la CAEM.

Cámara de Industria -CI-

La Cámara de Industria se estableció en 1959, siendo sus objetivos principales fomentar y proteger la industria del país y representar sus intereses ante diversos organismos, gestionar la emisión de leyes, tarifas o reglamentos, promover la superación de la calidad, velar por la protección de los intereses de sus asociados en las gestiones administrativas necesarias, estudiar problemas económicos, fiscales, financieros y laborales, que afectan al sector industrial, y gestionar que las instituciones financieras establecidas en el país mejoren sus condiciones crediticias. La Cámara puede crear gremiales de distinta naturaleza, las cuales actúan independientemente como comités ejecutivos, pudiendo contar con presupuesto propio. Actualmente están adscritos más de 51 gremios, entre los cuales destacan el Gremio de los Exportadores de Productos No Tradicionales.

La Cámara de Industria es una institución involucrada en la defensa de los intereses industriales, tanto en lo que respecta a la protección de la industria nacional frente a la competencia extranjera, como en lo que respecta, aunque en menor grado, a la promoción de exportaciones.

Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales

La Gremial está adscrita a la Cámara de Industria de Guatemala; está dirigida por una Junta Directiva de ocho personas y cuenta con el financiamiento parcial de 500 miembros exportadores. Además de su sede central en la Ciudad de Guatemala, la Gremial ha constituido una Filial en Occidente, localizada en Quetzaltenango y que cuenta con una Directiva que la administra directamente.

Entre las organizaciones del sector privado, la Gremial es la institución más activa en el campo de la promoción de exportaciones. Cuenta con el apoyo político del CACIF y la CAEM, así como de la Cámara de Industria. Para comprender el rol que le ha tocado asumir, es suficiente resaltar que en la actualidad es el organismo de promoción de exportaciones que ejecuta la mayoría de actividades promocionales desde la clausura de GUATEXPRO. Para todo efecto debe considerarse como el centro focal de las actividades de fomento directo.

A inicios de 1985 la Gremial preparó, en base a una acción coordinada con sus asociados, una propuesta de Plan Nacional de Exportaciones de Productos No Tradicionales 1985-1989. En dicho plan se incorporaron acciones a realizar por los sectores público y privado, a través de una institucionalización del plan y la creación de estímulos y remoción de obstáculos a las exportaciones. En este ámbito se modificaron las medidas cambiarias, de transporte, incentivos fiscales, facilitación de trámites, documentos y procedimientos de exportación, se promovió la creación de una conciencia exportadora, así como la necesidad de contar con estadísticas apropiadas de comercio exterior y el participar activamente en la negociación de acuerdos y convenios comerciales. También se consideró el tema de representaciones comerciales en el exterior.

Cámara de Exportadores de Guatemala

Fue establecida en 1985 y tiene por objeto reunir a las personas individuales y entidades privadas a que realicen actividades de exportación de bienes o servicios, para profesionalizar, promover y ampliar las exportaciones del país, defender la libertad de exportación, representar a sus asociados y contribuir a la expansión del comercio exterior, proponiendo y coordinando todas las medidas que sean convenientes para el logro de sus fines.

Sus funciones comprenden: promover el comercio exterior, proporcionar asesoría a sus asociados, proponer y coordinar las medidas requeridas para defender sus intereses, coordinar con diversas entidades del sector público y privado y, con organismos y dependencias internacionales, otorgar información a sus asociados, realizar diversas gestiones para ellos y proponer a los organismos que corresponde la creación de incentivos y todas las medidas que sean necesarias para el fomento de las exportaciones.

La Cámara se conforma de una infraestructura relativamente reducida, que atiende a un conjunto de Comités Gremiales por productos, siendo los principales aquellos referidos a los comercializadores de cardamomo y a los productores de ajonjolí, café, especies, plantas medicinales, plantas ornamentales, productos del mar, maquiladores, espárragos y aquellos representantes de productores y exportadores de melón, sandía y productos afines.

La Cámara de Exportadores viene realizando diversas gestiones ante las autoridades públicas y a la fecha todavía no ha desarrollado programas concretos para sus asociados, excepto coordinar la participación en algunas ferias internacionales y proporcionar ciertos servicios de capacitación. Las gremiales de esta Cámara se reúnen periódicamente y desarrollan programas conjuntos, en los cuales se discuten los problemas relacionados con la exportación de sus productos y las iniciativas que serían necesarias para ello.

El accionar de las instituciones del sector privado ha permitido el avance que Guatemala ha logrado en el campo de la promoción de las exportaciones, sobre todo las no tradicionales. El sector público ha cedido conscientemente la iniciativa, haciendo que los organismos privados, sobre todo la Gremial, se constituyan en los efectivos centros de promoción del país.

Estas instituciones privadas representan la posición del sector empresarial en su conjunto. Sin embargo, se pueden distinguir dos tendencias generales que actúan en este marco. La primera representa a los empresarios de reciente surgimiento, que no cuentan, en la mayoría de los casos, con el respaldo financiero de los grupos tradicionales, pero que denotan un mayor dinamismo, el cual, en muchos casos, se hace extensivo a un interés en participar activamente en el mercadeo internacional, a pesar de los costos de aprendizaje que ello implica.

El segundo grupo, más tradicional y ligado a la exportación de materias primas y a las instituciones del sistema financiero, es menos tendiente al cambio, sobre todo cuando puede implicar modificaciones en los parámetros con los cuales están acostumbrados a trabajar.

Cambios de Orientación de las Políticas Económicas y Comerciales

Los campos que se desean, implican modificaciones profundas del ámbito comercial guatemalteco, pues se propone que todo ajuste debe lograrse en un contexto más amplio.

Es por ello que en el marco de una nueva estrategia para el proceso de apertura económica, Guatemala ha venido realizando esfuerzos por lograr: a) adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- que está vigente en el área latinoamericana desde

1948; b) acuerdos bilaterales en el marco de determinadas preferencias al comercio; y, c) mejores mecanismos de integración.

La situación de estos diferentes esfuerzos se analiza como sigue.

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio -GATT-

En materia de negociación y con el propósito de lograr la adhesión de Guatemala al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT-, se ejecutaron diversas actividades; entre éstas cabe mencionar: (1) Solicitud de Guatemala para obtener estatus de observador (1983); (2) Solicitud de adhesión provisional (mayo 1987); (3) Elaboración y presentación del memorándum sobre el Régimen de Comercio Exterior de Guatemala (enero a junio 1988; (4) Creación de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales Multilaterales (diciembre 1988); (5) Preparación del documento de respuesta a las 149 preguntas formuladas por el GATT sobre el Memorándum de Regímenes de Comercio Exterior (julio a diciembre 1989); (6) Revisión, preparación y presentación del documento de respuestas (enero-febrero 1990); (7) Solicitud de adhesión plena, de conformidad con el Artículo XXXIII del Acuerdo General (febrero 1990); y, (8) Primera reunión de trabajo en Ginebra, Suiza (mayo-junio 1990).

Del 29 de mayo al 8 de junio de 1990 la delegación de Guatemala encargada de negociar la adhesión al GATT, presentó en Ginebra, Suiza, el informe sobre el memorándum "Evaluación del Comercio Exterior, Políticas y Estrategias de la Economía de Guatemala e Instrumentos de Política Comercial".

El 16 de abril de 1991 en la Ciudad de Ginebra, Suiza, se ratifica la adhesión de la República de Guatemala al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT-[3]. La estrategia del GATT se fundamenta en la capacidad potencial existente en el país, para incrementar la competitividad de una diversidad de productos en los mercados internacionales. Sus objetivos son:

- Alcanzar la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las barreras no arancelarias.
- Eliminar el trato discriminatorio en materia de comercio internacional.
- Liberar y expandir el comercio mundial en beneficio de todos los países.

Cabe mencionar, que dentro del proceso de negociación, Guatemala indicó que estaba dispuesta a fijar un techo arancelario a nivel consolidado, pero se aclaró que no sería con todos los productos de exportación por partidas arancelarias, en vista de que se harían algu-

3 Véase Decreto No.64-91 de fecha 25 de julio de 1991 del Congreso de la República. Diario de Centroamérica No.34 del 7 de octubre de 1991. Guatemala.

nas excepciones, tales los casos de textiles, el vestuario y el calzado, así como la parte III del Arancel Centroamericano de Importación[4].

También se aclaró que se negociaría con base en la actual Nomenclatura Arancelaria Centroamericana (NAUCA II)[5], pero que, al entrar en vigencia el Sistema Armonizado[6], si la diferencia entre éste y el NAUCA II fuese obstensiblemente mayor, se renegociarían de nuevo las concesiones otorgadas.

Por último, dentro de este proceso, cada país interesado, tendrá la oportunidad de negociar con Guatemala las listas de concesiones, para lo cual será necesario llevar a cabo reuniones bilaterales con dichos países.

Acuerdos Bilaterales en el Marco de Determinadas Preferencias de Comercio

Dentro de los acuerdos bilaterales en el marco de determinadas preferencias al comercio, Guatemala al igual que los otros países centroamericanos, firmó con México, Colombia (1984) y Venezuela (1985), acuerdos de alcance parcial, dentro del marco legal del Tratado de Montevideo de 1982 y del Tratado General de Integración Centroamericana.

Dichos acuerdos otorgan preferencias arancelarias y no arancelarias a Guatemala, para una lista de productos y dentro del plazo previsto por los mismos. También incluyen cláusulas de salvaguardia, para el caso que las importaciones de un producto amenacen seriamente la producción del país importador o el equilibrio global de su balanza de pagos.

Los acuerdos firmados con Colombia y Venezuela, no alcanzaron los resultados previstos, debido a una serie de circunstancias adversas que obstaculizaron el flujo de mercancías hacia esos países, destacándose las siguientes:

---

4 La parte III del Arancel Centroamericano de Importación se refiere, a rubros con derechos arancelarios a la importación que no se equiparan, entre los que se mencionan: maíz tipo "pop"; preparados alimenticios no expresados ni comprendidos, en otras partidas; aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos: gasolina, energía eléctrica, perlas finas en bruto o trabajadas, vehículos automóviles con motor de cualquier clase, etc. Véase: SIECA (1988): Arancel Centroamericano de Importación. Guatemala, marzo.

5 La NAUCA II constituye la clasificación oficial de las mercancías que contiene el Arancel Centroamericano de Importación. Para una mayor ampliación véase: SIECA (1988): Arancel Centroamericano de Importación. Guatemala, marzo.

6 Sistema Armonizado (SA): Programa de Nomenclatura Arancelaria arreglado en códigos de seis dígitos, que permite a todos los países participantes en el GATT, clasificar bienes comerciales sobre una base común.

- Los rubros sujetos de las preferencias arancelarias no han sido importantes dentro de la estructura de producción de Guatemala ni en el Comercio de importación de esos países.
- La estructura productiva de los tres países es similar, por lo que el comercio no ha podido tener un carácter complementario.
- Los tres países sufrieron la crisis de la década de los ochenta y se han visto sujetos a problemas de divisas.

Además de estos aspectos debe agregarse que los listados de productos, amparados por estos acuerdos, incluyen bienes agrícolas y manufacturas, cuya producción y exportación es incipiente en el país.

El 14 de enero de 1991 quedan sin efecto los acuerdos de alcance parcial firmados con Colombia y Venezuela y, se firma la Declaración de los Presidentes de Guatemala y Venezuela, para el caso de Venezuela, que contiene la decisión de propiciar un equilibrio en el intercambio comercial, científico, cultural y energético. Venezuela se compromete a iniciar la desgravación arancelaria para bienes procedentes de Guatemala y presentan una lista de productos no sujetos a ella.

Se planea que en un plazo de 3 años, el arancel quedará fijado a un nivel cero y las barreras no arancelarias serán abolidas. Guatemala tendrá un plazo de cinco años para iniciar dicho proceso; mientras tanto, sus exportaciones tendrán acceso preferencial al mercado venezolano.

El caso de Colombia es similar. El 27 de julio de 1991 se firma un Acuerdo de Cooperación y Complementación Económica para Centroamérica, con el objetivo de implementar la conformación de un área de libre comercio en forma gradual.

Se planifica que Colombia concederá la desgravación arancelaria a una lista de bienes no producidos en el país y posteriormente una lista adicional a convenir. En una segunda etapa se extenderá la desgravación a todos los bienes, salvo algunos casos que requieran plazos mayores.

Se estima que los resultados serán satisfactorios y que dependerán de la lista de bienes sujetos a las preferencias arancelarias y de la voluntad de los gobiernos por promover el intercambio comercial, así como de las acciones que se contemplan en los campos económicos, energético y cultural.

En lo que se refiere al Acuerdo de Alcance Parcial con México, los principales instrumentos adoptados en el proceso de promoción del Comercio entre los dos países son:

- La Franja Fronteriza Sur de México: permite que los productos guatemaltecos (y de los demás países centroamericanos), con excepción de una lista de productos sensibles a la economía mexicana, puedan ingresar al territorio, exentos de aranceles.

- La Zona Libre de Quintana Roo: constituye un buen mercado para la producción nacional, pero han sido necesarias negociaciones posteriores y casi permanentes, para eliminar los obstáculos y limitaciones que se imponen al ingreso de las exportaciones aún cuando satisfagan los requisitos y condiciones de los acuerdos firmados.
- El programa de Financiamiento para las Importaciones Centroamericanas (FICE): Mecanismo diseñado para que importadores mexicanos, cuenten con financiamiento para compras en Centroamérica. Lamentablemente, la tasa de interés que se aplica no es muy favorable y su tramitación es lenta, lo que no estimula su utilización.

En enero de 1991, los Presidentes de Centroamérica y México se reunieron en Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas, México y suscribieron tres documentos de gran alcance económico y político: la Declaración de los Presidentes, el Acta de Tuxtla y las Bases para un Acuerdo de Complementación Económica. Este último, incluye los siguientes campos: liberación comercial, cooperación financiera, desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica, fomento de las inversiones, cooperación en el sector primario, abastecimiento energético y, capacitación y cooperación técnica.

Probablemente, los dos hechos más trascendentales de estas negociaciones lo constituyen: el papel que se da de nuevo a la Integración Centroamericana y por consiguiente el debilitamiento que se hace de las negociaciones bilaterales y el proyecto de Libre Comercio, que deberá perfeccionarse en un plazo de cinco años.

Para las economías centroamericanas, estas definiciones en materia de política económica constituyen sin duda, la posibilidad de crecimiento y desarrollo de mayor importancia presentado en los últimos años, sobre todo si se considera, un comercio más estrecho y vigoroso, o un libre comercio con México.

Mecanismos de la Integración

La Iniciativa para las Américas

La iniciativa para las Américas, constituye una propuesta de los Estados Unidos a los países latinoamericanos, fundamentado en un proyecto económico enmarcado en un propósito político y con el objeto de incorporar a la región en una relación ventajosa, en el proceso de economía de bloques[7].

7 Cabe mencionar que la Iniciativa para las Américas, constituye la primera iniciativa regional de los Estados Unidos después de la Alianza para el Progreso, propuesta por el Presidente Kennedy en la década de los 60.

La Iniciativa para las Américas, esta orientada a mejorar las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, utilizando los mecanismos de apoyo en tres puntos básicos: 1) El comercio internacional; 2) La promoción de las inversiones; y, 3) El manejo de la deuda externa.

Aunque contempla otros elementos, la base de la propuesta, la constituye el apoyo financiero a los esquemas de ajuste estructural y liberalización comercial. Respecto a manejo del comercio exterior, la propuesta busca expandir la base comercial de los países, a través de tres aspectos:

a. Establecer una estrecha colaboración con la región, para alcanzar una culminación exitosa de la Ronda de Uruguay.
b. Realizar un proceso de reducciones arancelarias en productos esenciales para las regiones.
c. Crear una zona hemisférica de libre comercio desde el Puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego.

En relación a la promoción de las inversiones, el objetivo es incentivar el capital, tanto nacional como extranjero, de tal forma que se puedan solucionar los problemas de financiamiento que presenta la región[8].

Adicionalmente al apoyo de las inversiones, también se implementarán procesos de privatización de las empresas estatales.

En términos de reducción de la deuda externa, se busca dar un espacio económico a los países, por lo que se proponen dos áreas para enfrentar el problema:

a. Aportar un respaldo especial para la reducción, tanto del monto total como del servicio, a través de la ampliación de los recursos específicos contemplados en el Plan Brady.
b. Utilizar de forma especial la deuda externa bilateral, con el Gobierno de Estados Unidos.

Para Guatemala esta iniciativa ha propiciado encontradas reacciones entre los sectores productivos y sociales; el sector moderno agropecuario e industrial está interesado no sólo en la relación con los Estados Unidos, sino con todos los países desarrollados, que ofrecen posibilidades de mercado y que por motivos de preferencias dentro de la Iniciativa, podrían perder espacios comerciales; el sector sindical no ha mostrado evidencias de preocupación por el caso. El sector tradicional muestra su preocupación por la competitividad que pro-

8 Al respecto el apoyo financiero será otorgado por los Estados Unidos, conjuntamente con otras naciones industrializadas, buscando crear un fondo especial a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Se busca además crear un fondo multilateral de inversiones, que se mantendrá por cinco años, el cual se conformará con una aportación anual de US$ 300 millones. La integración de dicho fondo será así: Estados Unidos US$ 100 millones, Japón, la Comunidad Económica Europea (CEE) y Canadá US$ 200 millones.

vendría del exterior, en especial en los mercados financieros y del costo de la reconversión del aparato productivo.

Por su parte el Estado, representado por el Organismo Ejecutivo, ha firmado el 2 de octubre de 1991 el Acuerdo Marco con los Estados Unidos, que representa la apertura de la relación en el contexto de la Iniciativa para las Américas. Los mecanismos contenidos en el Acuerdo Marco, es un proceso necesario en especial para el sector agrícola, principal aportador de divisas, empleo y comercio con Estados Unidos y han sido creados y puestos en funcionamiento dos comisiones bilaterales que elaborarán los acuerdos para comenzar a organizar las acciones futuras.

Impacto de las Políticas sobre el Comercio Exterior e Interior y la Estructura de Consumo, en Especial sobre la Canasta Básica

El Cuadro 7 muestran que, Guatemala tiene un comercio internacional no favorable con el resto del mundo. Las divisas generadas por las exportaciones son insuficientes para importar todo aquello que no produce el país y que es necesario para el proceso productivo. Al no ser suficientes las divisas se recurre al endeudamiento externo, público

CUADRO 7. Guatemala: Balanza Comercial (Millones de Dólares)

AÑOS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	DEFICIT
1980	1,520	1,473	47.
1981	1,291	1,540	-249
1982	1,171	1,284	-113
1983	1,092	1,056	36
1984	1,132	1,182	-50
1985	1,060	1,077	-17
1986	1,044	876	168
1987	978	1,333	-355
1988	1,073	1,413	-340
1989	1,146	1,498	-352
1990	1,212	1,428	-216
1991	1,245	1,645	-400.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

y privado.

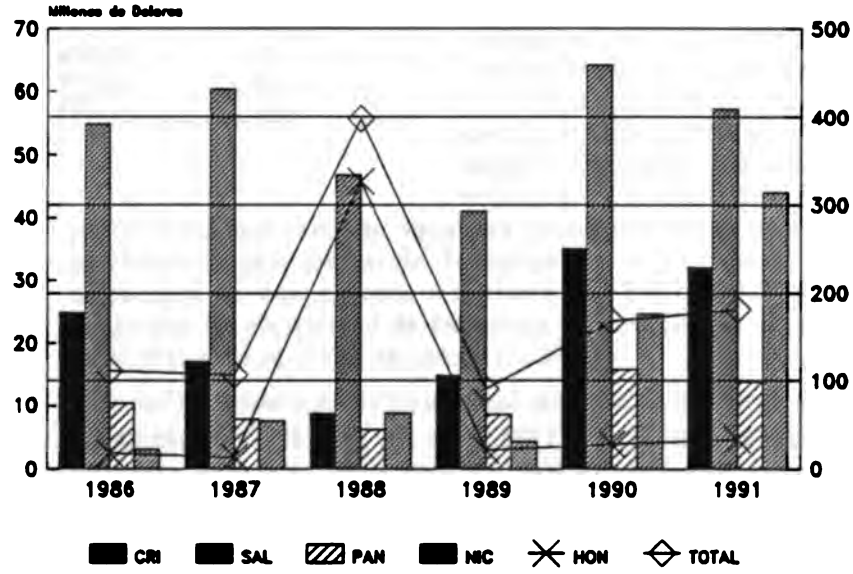
Como se observa el déficit manifiesta una tendencia a su disminución de 1980 a 1985, representando en el año 1986 un saldo positivo, observándose nuevamente un saldo negativo en los años de 1987 al 1991. Esto evidencia una relación de términos de intercambio desfavorables para Guatemala y un agudo proceso de descapitalización, limitando el desarrollo económico y social del país.

Cuadro 8. Balanza comercial: Guatemala - Centroamérica

	CRI	SAL	PAN	NIC	HON	TOTAL
1986	25.0	54.8	10.3	3.1	17.7	111.0
1987	17.1	60.4	7.9	7.6	13.4	106.4
1988	8.7	46.8	6.3	8.8	326.7	397.4
1989	14.8	41.0	8.6	4.4	21.7	90.6
1990	35.1	64.1	15.8	24.7	28.4	168.1
1991	32.1	57.3	13.8	44.0	33.8	181.0

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de Guatemala, varios.

Gráfico 1.
Balanza Comercial con Centroamérica



Fuente: Datos del Cuadro 8.

La Balanza Comercial con Centroamérica no es deficitaria como se evidencia en el Cuadro 8. Las cifras de las exportaciones manifiestan una tendencia levemente creciente, que en promedio tuvo una tasa anual de -7.4% y no se esperan signos de recuperación rápida, de ahí el persistente déficit de la Balanza Comercial con los países del área.

Estructura de Consumo

Indice de Precios al Consumidor y Tasa de Inflación

Como se puede apreciar en el Cuadro 9, el comportamiento de los precios en la década de los ochenta se ha incrementado constantemente, representando una tasa de inflación promedio del 13% en el período. A partir de 1986 la inflación se agudiza, coincidiendo con las

CUADRO 9. Guatemala: Indice de Precios al Consumido y Tasa de Inflación (Período 1980-1991)

Año	Indice de Precios al Consumidor	Tasa de Inflación
1980	163.8	12.0
1981	180.2	11.4
1982	181.1	0.2
1983	195.8	7.3
1984	198.2	0.9
1985	236.2	18.5
1986	313.5	37.2
1987	347.6	12.3
1988	383.4	10.8
1989	433.0	20.1
1990	419.9	60.0
1991	462.0	10.0

políticas adoptadas por el Gobierno que acababa de asumir al poder. Dándose un proceso de devaluación del quetzal, que se inicia de la manera siguiente:

- En 1986 se dan tres tipos de cambio oficial y, a la par, un mercado negro.
- En 1988 se busca la unificación cambiaria y la paridad del quetzal, en una proporción de Q 3.00 x US$ 1.00.
- Entre 1989 y 1990 se recurre al criterio del deslizamiento del quetzal en un mercado libre, en donde la Ley de la Oferta y la Demanda equilibrarían el precio del dólar norteamericano; quedando al final de 1990, un promedio de Q 5.00 x US$ 1.00.Esta situación contribuyó a que el proceso inflacionario se agravara con consecuencias para el nivel de vida de la población, la que padece la pérdida del poder de compra de sus ingresos monetarios (el BANGUAT ha estimado que la elasticidad de respuesta de la inflación al cambio en el precio de la divisa es cercana a 39%).

La tasa inflacionaria en 1986 alcanzó un 37.2%, mientras que en 1980 representó un 12%. En los años 1987 y 1988 esta situación se tornó diferente, ya que se alcanzó un 12.3% y 10.8%, respectivamente.

La Canasta Básica de Alimentos[9]

Como se observa en el Cuadro 10, la Canasta Básica de Alimentos (CBA) estimada para 1991, considera 32 productos básicos de consumo familiar en las áreas: rural, urbana central y resto urbana. El costo estimado por persona a junio de 1989, valorado en quetzales, es 26.24 área rural, 79.37 área urbana central y 66.29 resto del área urbana. Dichos indicadores demuestran el bajo nivel de vida del guatemalteco, el que ha sido afectado, tanto por factores internos como la inflación y devaluación de la moneda, así como por factores externos; el comportamiento de los precios internacionales.

9 La Canasta Básica de Alimentos no sólo debe satisfacer un corto nivel global de requerimientos de calorías y proteínas, sino también se necesario que su composición cumpla con determinados estándares dietéticos. Entre estos el manos un 10% de calorías proteínas y, entre 20% y 30% de calorías grasa. Véase: como una ampliación: INE (1991): El Perfil de la Pobreza en Guatemala. Volumen V. Guatemala.

CUADRO 10. Guatemala: Canasta básica de alimentos estimada

ALIMENTOS	RURAL	AREAS URBANA CENTRAL	RESTO URBANA
	CANTIDAD FISICA (Gramos)		
1. PAN (tipo francés)	5.206	44.599	15.730
2. PAN DULCE CORRIENTE	12.131	40.111	24.488
3. FIDEOS (espagueti)	3.948	6.835	5.087
4. ARROZ	19.342	25.025	19.698
5. TORTILLA	10.830	104.704	43.734
6. MAIZ Y DERIVADOS (maíz blanco)	283.980	65.682	186.321
7. OTROS CEREALES (incaparina)	5.920	43.231	35.341
8. PAPAS	27.929	28.717	36.002
9. YUCA Y OTROS TUBERCS (cebolla)	13.127	35.157	16.825
10. AZUCAR	68.418	72.454	66.297
11. FRIJOLES	55.161	38.668	50.347
12. OTRAS LEGUMBRES (acelga)	0.255	0.429	0.328
13. TOMATE	28.305	44.422	30.046
14. GUISQUIL	4.390	8.702	6.450
15. OTROS VEGETALES (repollo)	16.456	35.392	21.080
16. BANANOS	12.728	16.233	15.942
17. PLATANOS	8.991	22.273	16.553
18. NARANJAS	11.068	26.289	13.915
19. OTRAS FRUTAS (aguacate)	39.847	74.482	47.517
20. CARNE DE RES	45.442	53.937	50.288
21. CARNE DE CERDO	7.151	10.023	9.707
22. CARNE DE AVE	23.856	37.392	24.640
23. OTRAS CARNES (salchicha)	2.716	6.214	3.583
24. PESCADOS FRESCOS	10.667	8.158	10.269
25. LECHE	83.713	110.941	92.467
26. QUESO	22.147	33.082	31.230
27. HUEVO	20.963	35.263	29.706
28. CAFE (tostado)	2.784	4.846	3.647
29. BEBIDAS GASEOSAS	51.293	73.365	59.272
30. ACEITES	10.409	14.939	12.653
31. GRASAS	0.344	0.586	0.423
32. MARGARINA	0.465	3.426	1.140
TOTAL CALORIAS	2.150	2.150	2.150
COSTO MENSUAL POR PERSONA (En Q. de Junio de 1989)	26.24	79.37	66.29
COSTO MENSUAL POR HOGAR (Con 5 personas)	281.22	396.85	331.43

FUENTE: INE. Perfil de Pobreza, 1991.

El precio de la canasta mínima de alimentos para una familia de 5 miembros para fines de 1990 según Cuadro 11 era: diario Q 19.90, mensual Q 597.00 y anual Q 7,164.00; esto indica que la situación se

CUADRO 11. Precio de la Canasta Mínima Diaria de Alimentos -familia de 5 miembros-

ALIMENTO	1980	1989	1990
	PRECIO DE LOS ALIMENTOS		
TORTILLA	Q1.03	Q2.51	Q3.91
PAN	Q0.36	Q0.77	Q1.10
ARROZ	Q0.09	Q0.25	Q0.39
FRIJOL	Q0.30	Q0.70	Q1.51
CARNES	Q0.79	Q2.10	Q3.28
HUEVO	Q0.21	Q0.65	Q0.85
LECHE	Q0.21	Q0.64	Q4.30
VERDURAS	Q0.28	Q1.01	Q1.45
FRUTAS	Q0.25	Q0.50	Q0.44
AZUCAR	Q0.17	Q0.43	Q0.64
GRASAS	Q0.20	Q0.50	Q0.70
COMBUSTIBLE10%	Q0.39	Q1.00	Q1.33
TOTAL	Q4.28	Q11.06	Q19.90

torna cada día más difícil y los recursos no son suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

Cambios en los Precios Relativos Entre Productos Agrícolas y No Agrícolas

Como se observa en el Cuadro 12, los precios mostraron un comportamiento irregular, tanto para el año 1980 como para 1990.

En 1990 se registró un incremento notable con respecto al año 1980, en los precios de los productos siguientes: algodón oro, banano, madera, legumbres, semilla de algodón, bolsas de papel y cajas de cartón, semilla de ajonjolí y concentrados de plomo, zinc y otros.

Por otra parte, la variación relativa de los precios de productos agrícolas y no agrícolas de exportación fue poco significativa en el año 1990 con respecto a 1980.

Cambios en la Estructura de las Importaciones y Exportacinoes

La estructura del comercio exterior no ha sufrido modificaciones significativas, en la última década Guatemala tiene en esencia una economía que descansa en la exportación de seis productos tradicionales: café, algodón, banano, azúcar, carne y cardamomo y, en pocos mercados receptores (véase Cuadros 14, 15 y 16). Además el sistema de incentivos existente en el pasado, ha generado un sesgo en favor de la importación de bienes intermedios y de capital. Como consecuencia la economía guatemalteca está altamente supeditada a las importaciones de estos bienes necesarios para la manutención y ampliación de procesos de producción industriales y agrícolas.

CUADRO 12. Guatemala: Precios Relativos de Productos Agrícolas y No Agrícolas de Exportación. (Q/qq)

PRODUCTO	AÑO		VARIACION	
	1980	1990	ABSOLUTA	(%)
PRODUCTOS AGRICOLAS				
CAFE ORO	166.27	74.78	(91.49)	55.02
ALGODON ORO	56.60	57.58	50.98	1.73
BANANO	5.26	11.02	7.76	109.50
CARNE	120.23	73.83	(46.40)	38.59
AZUCAR	15.02	12.36	(2.66)	17.70
CARDAMOMO	510.99	137.98	(373.01)	72.99
SEMILLA DE AJONJOLI	43.28	57.02	13.73	31.74
ACEITES ESENCIALES	295.93	65.37	(230.56)	77.91
PESCADO CRUSTACEOS, MOLUSCUOS	292.71	135.15	(157.56)	53.82
CHILE Y CHIQUIMUL	186.63	0.00	(186.63)	0.00
MADERA	8.57	14.97	6.4	74.67
CAFE SOLUBLE	344.17	66.47	(277.70)	80.68
MIEL DE ABEJA	45.10	35.37	(9.73)	21.57
PLANTAS SEMILLAS Y FLORES	56.14	30.78	(25.36)	45.17
FRUTAS FRESCAS	14.52	13.30	(1.22)	8.40
LEGUMBRES	16.58	20.68	4.10	24.72
CACAO	136.97	46.20	(90.77)	66.26
SEMILLA DE ALGODON	14.27	29.48	15.21	106.58
PRODUCTOS NO AGRICOLAS				
LLANTAS Y CAMARAS DE CAUCHO	131.89	96.35	(35.54)	26.94
PETROLEO	30.37	16.06	(14.31)	47.11
NIQUEL	303.23	0.00	(303.23)	0.00
BOLSAS DE PAPEL Y CAJAS DE CARTON	36.99	47.02	10.03	27.11
BORRA DE ALGODON	11.40	14.16	2.76	24.21
CONCENTRADOS DE PROLO, ZINC Y OTROS	4.76	4.78	0.02	0.42

FUENTE: Cálculos propios con base estadísticas Banco de Guatemala.

Más del 83% del total de las importaciones en 1987 fueron bienes de capital, materiales de construcción, materias primas, combustibles y lubricantes, así como bienes intermedios necesarios para la utilización de las capacidades productivas existentes.

Por otra parte, en la década de los ochenta, las exportaciones agropecuarias fueron la principal fuente de divisas del país, habiendo participado con más del 60% en el valor total de las exportaciones (véase Cuadro 16). Entre tanto su importancia en el ingreso de divisas viene reduciéndose, debido básicamente por la caída de las cantidades exportables y por los bajos precios a nivel del mercado internacional. Su estructura ha permanecido prácticamente inalterada y estuvo centrada únicamente en los productos tradicionales (Cuadro 17).

Por otra parte, el valor de las importaciones de bienes ascendió 7% por tercer año consecutivo, llegando a ser ligeramente superior, en términos reales, al nivel de 1980.

Las compras externas de bienes intermedios para la construcción y

CUADRO 13.Guatemala: Volumen de las Exportaciones de Productos Tradicionales Años 1980-1990 (En miles de quintales)

Año	Algodón	Azúcar	Banano	Café	Cardamomo	Carne	Petróleo
1980	3287.70	4776.40	7474.80	2158.50	106.90	230.90	768.50
1981	2717.10	4668.20	7769.60	2778.60	97.10	266.50	661.70
1982	1731.20	4218.00	8022.10	3357.90	131.10	173.70	1546.00
1983	1214.40	8495.20	5827.70	2595.80	170.40	190.70	2206.20
1984	1154.10	6090.70	5789.50	2844.90	160.20	185.30	1262.80
1985	1253.60	6158.20	7062.60	4041.10	144.40	200.50	458.20
1986	674.40	7961.90	7332.00	2957.20	177.80	63.40	1783.40
1987	350.30	6409.00	7372.10	3216.60	240.40	194.60	1300.40
1988	636.50	8614.60	6897.70	3233.00	278.60	225.10	1088.50
1989	546.30	8700.90	7923.40	4001.30	228.60	334.60	1085.70
1990	432.40	12365.50	7825.90	4226.20	249.50	418.20	1098.80

FUENTE: Estadísticas BANGUAT.

CUADRO 14.Guatemala: Valor de las Exportaciones de Productos Tradicionales (En miles de dólares)

Año	Total	Algodón	Azúcar	Banano	Café	Cardamomo	Carne	Petróleo
1980	835290.90	237604.30	86450.50	58906.20	348862.70	55550.80	24185.90	23730.50
1981	750835.10	194052.00	84579.30	57263.00	331789.50	34314.80	26718.20	22118.30
1982	701141.20	95129.40	47055.10	73999.70	377523.00	44233.10	16768.60	46432.30
1983	666749.70	71615.80	95342.50	55100.00	309938.30	59414.00	15592.60	59746.50
1984	706797.50	72319.70	71339.90	54880.30	361122.30	100257.10	12688.90	34189.30
1985	724344.70	73063.80	46454.90	70904.80	451522.30	60690.70	9964.50	11743.70
1986	728091.80	24288.70	51745.80	73384.90	502318.90	47783.70	4315.40	24554.40
1987	576539.10	17140.60	51397.60	74609.80	354542.90	45014.60	14458.20	19375.40
1988	647356.80	36952.20	78011.50	76387.10	386903.00	37791.90	16760.30	14550.80
1989	656029.70	27575.80	92120.20	87122.80	379992.10	28297.80	24547.30	16373.70
1990	663771.50	24896.60	152876.80	86225.70	316043.20	34427.00	30876.60	18425.60

FUENTE: Estadísticas BANGUAT.

para la industria aumentaron de manera apreciable, debido a la creciente inversión en edificaciones comerciales y residenciales y como reacción a las fuertes expectativas de devaluación que prevalecieron a lo largo de los nueve primeros meses del año 1989.

CUADRO 15.Guatemala: Precio Medio de Exportación de los Productos Tradicionales. Años 1980-1990 (Dólares por quintal)

Año	Algodón	Azúcar	Banano	Café	Cardamomo	Carne	Petróleo
1980	72.27	18.10	7.88	161.62	519.65	104.75	30.88
1981	71.42	18.12	7.37	119.41	353.40	100.26	33.43
1982	54.95	11.16	9.22	112.43	337.40	96.54	30.03
1983	58.97	11.22	9.45	119.40	348.67	81.77	27.08
1984	62.66	11.71	9.48	126.94	625.82	68.48	27.07
1985	58.28	7.54	10.04	111.73	420.30	49.70	25.63
1986	36.02	6.50	10.01	169.86	267.06	68.07	13.77
1987	48.93	8.02	10.12	110.22	187.27	74.30	14.90
1988	58.06	9.06	11.07	119.67	135.65	74.46	13.37
1989	50.48	10.59	11.00	94.97	123.79	73.36	15.08
1990	57.58	12.36	11.02	75.78	137.98	73.83	16.77

FUENTE: Estadísticas BANGUAT.

En cuanto a la estructura de las importaciones, cabe destacar que las compras de bienes de capital incrementaron su participación en cuatro puntos durante el período 1980-89; en cambio, los bienes de consumo vieron disminuida su ponderación en el total (véase el Cuadro 18). Durante los últimos meses del año 1989, se inició la primera etapa del proceso de desgravación arancelaria, cuya segunda fase se aplicó en 1990, con un arancel máximo del 37%[10]. En resumen el comercio de bienes registró un déficit de US$ 323 millones para el año 1989, con lo cual fue 5% inferior al año 1988.

La estructura de comercio exterior descrita anteriormente, representa una limitante para el desarrollo de Guatemala, en la medida en que el crecimiento económico va acompañado de una necesidad creciente de importaciones que sobrepasa la capacidad de importación del país. En otras palabras, la demanda por importaciones crece relativamente más rápido que los ingresos por exportaciones. El resultado es una limitante de divisas que frena el desarrollo económico del país. Esta escasez de divisas es agravada por la inestabilidad de los ingresos de exportación, típica de las exportaciones tradicionales, que dificulta la programación de las inversiones y el cumplimiento de los pagos sobre la deuda externa. La falta de diversificación de las exportaciones impide que las fluctuaciones de ingresos por exportación se compensen mutuamente, al aumentar los ingresos de algunos productos y reducirse los de otros. De tal forma que la inestabilidad de los ingresos de exportación no sólo obedece a causas externas, sino que también a internas. Entre éstas: la falta de diversificación de las exportaciones.

10 Véase: CEPAL (1990): "Estudio Económico de América Latina y El Caribe 1989 Guatemala". Santiago de Chile.

CUADRO 16. Guatemala: Total de Exportaciones Agrícolas, años 1980-1990. (En millones de dólares)

Año	Total Exportado	Total Exportado Agrícolas	%
1980	1,520.0	939.0	61.8
1981	1,226.0	749.0	61.0
1982	1,120.0	683.0	61.0
1983	1,159.0	697.0	60.1
1984	1,122.0	731.0	65.2
1985	1,021.0	726.0	71.1
1986	1,062.0	798.0	75.1
1987	987.0	674.0	68.3
1988	1,022.0	655.0	64.1
1989	1,108.0	678.0	61.2
1990	1,163.0	724.0	62.3
1991	1,245.0	809.0	65.0

FUENTE: Cálculos propios en base a datos de BANGUAT.

CUADRO 17.GUATEMALA: Exportaciones de Bienes FOB y Tasas de Crecimiento. Años 1987-1989

	Millones de dólares			Composición Porcentual		Tasas de Crecimiento			
	1987	1988	1989	1980	1989	1986	1987	1988	1989
TOTAL	980	1073	1191	100.0	100.0	-1.5	-6.1	9.5	11.0
Exportaciones a Centroamérica	231	236	261	29.0	21.9	-10.9	24.9	2.2	10.6
Exportaciones resto del mundo	749	837	930	71.0	78.1	0.8	-12.8	11.7	11.1
Tradicionales	556	631	664	54.4	55.8	-1.4	-20.9	13.5	5.2
Café oro	354	387	379	30.5	31.8	11.1	-29.5	9.3	-2.1
Algodón oro	16	37	38	10.9	3.2	-67.1	-33.3	131.3	2.7
Banano	75	76	83	2.9	7.0	2.8	2.7	1.3	9.2
Carne	15	15	18	1.9	1.5	-57.0	275.0	—	-20.0
Azúcar	51	78	115	4.5	9.7	13.0	-1.9	52.9	47.4
Cardamomo	45	38	31	3.7	2.6	-21.3	-6.3	-15.6	-18.4
No Tradicionales	424	442	527	45.6	44.2	12.2	171.8	4.2	19.2

FUENTE: Cálculos propios sobre base de cifras Banco de Guatemala.

CUADRO 18.Guatemala: Importaciones de Bienes CIF

	Millones de dólares			Composición Porcentual		Tasas de Crecimiento			
	1987	1988	1989	1980	1989	1986	1987	1988	1989
TOTAL	1447	1557	1655	100.0	100.0	-18.3	50.7	7.6	6.3
Bienes de Consumo	254	282	291	21.3	17.6	-29.3	59.7	11.0	3.2
Duraderos	70	—	—	7.7	—	-39.7	100.0	—	—
No Duraderos	184	—	—	13.6	—	-25.7	48.4	—	—
Bienes Intermedios	850	924	1002	59.8	60.5	-20.8	35.6	8.7	8.4
Para la Agricultura	75	—	—	—	—	-6.5	4.2	—	—
Petróleo y Combustibles	105	111	114	21.2	6.9	-22.3	-11.7	5.7	2.7
Para la Industria	597	—	—	—	—	-22.4	41.5	—	—
Materiales de Construcción	73	91	98	5.8	5.9	-22.4	87.2	24.7	7.7
Bienes de Capital	343	346	360	17.9	21.8	13.0	97.1	0.9	4.0
Para la Agricultura	24	—	—	1.2	—	27.3	71.4	—	—
Para la Industria	224	—	—	12.1	—	9.3	91.5	—	—
Para el Transporte	95	—	—	4.6	—	19.4	120.9	—	—
Otros	—	5	2	1.0	0.1	—	—	—	-60.0

FUENTE: Cálculos propios sobre base de cifras Banco de Guatemala.

III

Cambios Estructurales y el Proceso de Apertura Económica en Guatemala

El Sector Agrícola de Guatemala y el Proceso deApertura Económica

Introducción

El presente capítulo se ordena a examinar el papel desarrollado en la década de los 80 por el sector agrícola [1] de Guatemala en el proceso de apertura económica, entendiéndose para el efecto como proceso de apertura económica, al conjunto de instrumentos macroeconómicos puestos en funcionamiento por decisiones de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, para liberar los mercados de comercio y finanzas internacionales.

Se pretende situar dentro de tal contexto, las condiciones y las tendencias con que se ha manifestado la agricultura regional y la correspondiente a Guatemala, a fin de identificar los principales obstáculos que frenan su desarrollo y de establecer el punto de partida para el análisis de sus perspectivas en la década de los noventa, dentro del marco del proceso de apertura y ajuste de la economía del país.

1 El sector agrícola comprende el conjunto de agentes económicos, que intervienen en la producción y comercio de bienes contenidos en el sector (agricultura, ganadería, forestal y pesca); además con la agroindustria de insumos y productos se considera como sector ampliado.

Apertura Económica

En el desarrollo del proceso de apertura económica, se busca identificar situaciones en que existen barreras al comercio y las finanzas internacionales, analizar las ventajas y/o desventajas que, desde el punto de vista económico, brindaría la apertura e implementar las acciones correspondientes para que ésta se logre.

A corto plazo, la apertura implica costos adicionales por la caída del producto y del empleo en actividades que anteriormente gozaban de alta protección, costos que pueden ser menores de lo que se estima por dos razones teóricas:

Primera: si la apertura llega acompañada de una devaluación real de la moneda, la misma permite que algunas actividades, como las exportaciones, puedan sobrevivir e inclusive crecer, a pesar de la reducción de las tasas de protección arancelaria, en especial en aquellas actividades que ocupan un alto porcentaje de insumos importados, los cuales al disminuir las tasas arancelarias, se convertirían en cooperadores de la reducción a la protección del producto que se importa.

Segunda: muchos ajustes se efectúan incorporando o reemplazando tecnologías en empresas o en ramas específicas de las diversas operaciones, lo que afecta su función de producción. Esta reconversión resulta menos costosa, por ejemplo: una transferencia de recursos del Sector Industrial al Sector Agrícola.

La apertura económica conlleva algunas ventajas y oportunidades de crecimiento económico para todos los países. Así, la uniformidad y reducción de aranceles, por parte de los países importadores, incentiva a dinamizar el comercio internacional, facilitando la canalización de los recursos hacia aquellos rubros en que los países presentan ventajas comparativas.

Sin embargo, se debe comprender que, el concepto de apertura económica, al ser utilizado precipitadamente, sin medir los costos y beneficios que implica para cada sector económico, puede provocar consecuencias negativas. La apertura debe ser vista como un instrumento de impacto económico que encaje en el marco de la política económica establecida y no como una herramienta puramente política.

Realmente, una apertura económica exitosa debería enfocarse en una liberalización global, producto de decisiones propias de los países. En otras palabras, se desearía que, estos por propia iniciativa, disminuyeran sus aranceles y eliminaran todas las restricciones al comercio. Este es uno de los objetivos que trata de alcanzar el GATT[2]. Sin embargo, es una situación que sólo se puede esperar a largo plazo.

2 Cabe mencionar que este objetivo del GATT, también es un objetivo de la integración Centroamericana

Por el momento la apertura económica y la creación de bloques regionales han permitido facilitar el comercio entre países.

El Proceso de Apertura Económica en Guatemala

La apertura económica en el país, puede ser analizada dentro de cuatro períodos, relativamente segmentables en función de decisiones económicas y comerciales de los diversos gobiernos, siendo estos los siguientes: a) Sustitución de Importaciones e Integración Regional (1960-1980); b) Precondiciones para la Apertura (1981-1988); c) Proceso Primario para la Apertura (1988- 1990); y, d) Proceso de Apertura (1991).

Sustitución de Importaciones e Integración Regional (1960-1980)

El proceso de apertura[3]de Guatemala puede analizarse, partiendo de la década de los sesenta. Como señala la SIECA "Centroamérica, al dar origen al Mercado Común, enunció desde el principio una política de industrialización y desarrollo "hacia adentro". Como parte de este proceso se concibieron distintos instrumentos, de los cuales los más importantes fueron: un arancel con orientación proteccionista entre los países del área y un régimen de comercio libre entre ellos [4]. Con ello, los países abrían sus economías hacia el interior de la región y cerraban las fronteras centroamericanas hacia terceros mercados.

Al iniciarse el proceso, la sustitución de las importaciones dentro de un mercado común protegido aceleró el crecimiento. Especialmente la fase de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), ligada a la Conformación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), contribuyó a acelerar el ritmo de crecimiento económico en las décadas del 60 y 70. En efecto como se observa en el Cuadro 20, el producto industrial creció a una tasa anual del 7.6% para Guatemala y a una tasa anual del 8.4% para Centroamérica en la década de los sesenta, muy superior al crecimiento anual del 5.5% y del 5.7% del PIB respectivamente. En este período, el crecimiento del mercado interno así como la ampliación y mejoramiento de la infraestructura básica, fueron las principales fuentes de crecimiento económico.

En el período en cuestión, la política económica se concentró, básicamente en la configuración de un sistema de incentivos para el fomento de la sustitución de importaciones regionales. El principal

---

y los acuerdos bilaterales, que se complementan en sus políticas, coinciden en que los países otorguen preferencias arancelarias y no arancelarias a una lista de productos determinados.

3 Véase como una ampliación al tema Trejos, Rafael y Santana, Carlos: "Apertura Económica: Características e Implicaciones para el Sector Agroalimentario en América Latina y el Caribe", IICA, San José, Costa Rica. 1991.

4 Véase SIECA: El desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década. BID/INTAL, Buenos Aires. Tomo IV, pág.38. 1974.

CUADRO 20.Guatemala: Producto Interno Bruto Global y del Sector Manufacturero. Período 1960-1989
(Tasas anuales de crecimiento a precios constantes)

CONCEPTO	1960-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986	1987	1988	1989
Total Centroamérica								
PIB	5.7	5.3	3.5	-0.6	1.8	3.4	2.0	2.5
Manufacturas	8.4	6.1	4.4	-0.9	2.7	3.0	-1.8	1.2
Guatemala								
PIB	5.5	5.6	5.8	-1.2	0.3	3.6	3.8	3.5
Manufacturas	7.6	4.8	7.7	-2.1	0.6	1.7	2.5	2.2

FUENTE: Cálculos propios, con base en datos Banco de Guatemala.

instrumento de integración regional fue la política arancelaria, que combinó el establecimiento de un arancel común para las importaciones extra-regionales con un comercio intrarregional relativamente libre. Además, este esquema de "apertura económica" utilizó extensamente barreras para- arancelarias como tipos de cambio de preferencia, asignación prioritaria de divisas, depósitos previos, licencias y permisos, leyes especiales de fomento a sectores objetivo, clasificación arancelaria de partidas, plazos de entrega de divisas, listas específicas de productos, etc.

La estructura de protección, generada durante el período de sustitución de importaciones regionales (véase Cuadro 21), -y el MCCA- se conformaba de la siguiente manera: alta para los bienes de consumo, baja para bienes intermedios y de capital. La protección nominal promedio se elevaba a 30%, existiendo una fuerte dispersión en torno al promedio. Más del 40% de los bienes de consumo no durables estaban marcados con un arancel superior al 50%; y 5% tenían un arancel superior al 100%. Por otra parte, el arancel de alrededor del 90% de los bienes intermedios era inferior a 50% y de hecho, muchos productos estaban exonerados de todo pago arancelario por las diversas leyes de incentivos fiscales a sectores productivos.

En efecto, la estructura de protección, favorecía la producción de bienes de consumo en comparación con los bienes intermedios y de capital, produciendo fuertes incentivos para la asignación de recursos a industrias protegidas para el mercado centroamericano, a expensas de la producción destinada a mercados en crecimiento fuera de la región, por otra parte los países centroamericanos y en especial Guatemala crearon una serie de leyes de fomento, con las cuales los sectores productivos se beneficiaban indistintamente de las operaciones arancelarias.

CUADRO 21. Guatemala: Estructura de la Protección Arancelaria -1981-

Grupos de Bienes	Arancel Nominal	Tasa de Protección Efectiva1		
		Domésticos Regionales2	Domésticos Regionales3	Exportaciones Extraregionales
Total	29.8	46.2	64.4	-5.9
Consumo no durable	39.0	55.6	74.4	-7.0
Consumo durable	31.5	48.7	68.6	-7.4
Intermedios	23.1	45.7	65.6	-5.3
de Capital	23.3	37.1	52.2	-8.5

FUENTE: Banco Mundial

.1. El cálculo de la tasa de protección efectiva (TPE) está basado en los aranceles implícitos (arancel vigente dividido por importaciones) para las importaciones de bienes intermedios utilizados en la producción para el mercado interno y para el regional y sujetas a exoneraciones arancelarias. La tasa ad valorem vigente fue aplicada a los insumos utilizados en la producción para los mercados extra-regionales.

2. Excluye el sobrecargo arancelario.

3. Incluye el sobrecargo arancelario del 30% según el protocolo de San José.

Precondiciones para la Apertura (1981-1988)

La firme orientación del sector manufacturero hacia el mercado regional, provocó que éste quedara altamente vulnerable a las condiciones económicas en deterioro de la región en la década de los ochenta la introducción de nuevos incentivos para la exportación en 1984 y la recuperación parcial de la demanda regional, desde 1986 ha llevado a un leve crecimiento del sector manufacturero desde entonces. No obstante, dicho sector sigue presentando una estructura de producción dualista, en la cual las exportaciones, que van fuera de la región, consisten en su mayor parte en la confección de prendas de vestir y la maquila, mientras que las exportaciones dentro de la región consisten en manufacturas livianas, principalmente.

Es esencial una sólida base manufacturera, con el objeto de exportar productos no tradicionales competitivos, pues tal base proporciona un medio de aumentar el nivel y la diversificación de las ganancias en divisas, ya que los eslabonamientos que mantiene con el sector de productos agrícolas, permiten una mayor y más oportuna utilización de las oportunidades que el mercado ofrece. En este sentido como instrumento de fomento a la inversión, especialmente manufacturera, se utilizó el otorgamiento de crédito a tasas preferenciales. Adicionalmente, las tasas de interés fueron reguladas por el Banco de Guatemala (BANGUAT). Así mismo, la política cambiaria se basó en un tipo de cambio (TC) nominal, fijado administrativamente por el BANGUAT (de 1985 a 1989), combinado con ciertos períodos de controles cambiarios y comerciales.

Proceso Primario para la Apertura (1988-1990)

Los Planteamientos de Largo Plazo: Guatemala 2000

En mayo de 1988 el Gobierno Demócrata Cristiano preparó un documento conceptual conteniendo una propuesta para trazar los grandes objetivos del país para el año 2,000, el cual comprendía las proposiciones respecto a un "Desarrollo Integral y Bienestar Social" y "Crecimiento Económico con Equidad Distributiva". Este se conoce como los planteamientos de largo plazo o estrategia: Guatemala 2000. Entre los diversos planteamientos de política económica están aquellos referidos a la política de exportaciones, de los cuales se destacan:

- Racionalización de la estructura arancelaria para eliminar gradualmente el sesgo antiexportador, revisando el arancel centroamericano.
- Eliminación del impuesto del 4% sobre las exportaciones no tradicionales, sobre todo para empresas nuevas o aquellas que excedan los niveles de exportación de año anterior.
- Puesta en funcionamiento de la Dirección General de Comercio Exterior.
- Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.
- Ley de zonas francas.
- Determinación y cuantificación de la oferta exportable nacional y elaboración del plan nacional de exportaciones, explorando permanentemente nuevas líneas de producción en las cuales el país compruebe la existencia de ventajas comparativas.
- Asistencia Crediticia para incrementar la oferta exportable y creación de un fondo para el desarrollo de las Exportaciones -FODEX-, formado por recursos de fuentes internas y externas, como el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).
- Promoción Comercial en el exterior, mediante el fortalecimiento de las representaciones diplomáticas y la capacitación para negociaciones comerciales internacionales.
- Promoción de inversión extranjera, definiendo un nuevo marco legal.
- Fortalecimiento de la capacidad de ejecutar acciones de promoción, mediante sistemas educativos adecuados.
- Implementación del sistema de Apoyo al Comercio Exterior (SACE).
- Formulación del Programa de Organización de Pequeñas y Medianas Productoras de Bienes Exportables, con el fin de orientarlas directamente al mercado externo.
- Creación de un fondo de garantía para el desarrollo industrial, con un componente de exportación.

En la referida estrategia Guatemala 2,000 se hace mención, a la necesidad de mantener una política cambiaria orientada a la promoción de exportaciones y de generación de estímulos fiscales a las exportaciones, tales como la aplicación efectiva del sistema "Draw-

back", y la depreciación acelerada del capital fijo utilizado en la producción de bienes de exportación, deducción de fondos para desarrollo de nuevos mercados y de nuevos productos, crédito sobre el valor agregado pagado sobre bienes producidos localmente al momento de su exportación y traslado de la carga tributaria, hacia impuestos directos. El sistema "Draw-back" consiste en un reintegro de los derechos de aduana pagados por la compra de las materias primas necesarias para los productos de exportación.

Al plantearse la política de infraestructura, se hace referencia expresa a diversas acciones destinadas a facilitar la exportación, tales como: a) mejorar y ampliar las instalaciones portuarias del Atlántico y del Pacífico; b) contar con el equipo necesario y moderno para la carga y descarga de las mercaderías, tanto en el puerto Santo Tomás de Castilla como en el Puerto Quetzal; c) iniciar la reconstrucción de la carretera al Atlántico; d) iniciar la autopista Palín-Escuintla y finalizar la construcción de la carretera a Puerto Quetzal; e) incrementar los servicios básicos de apoyo a las actividades portuarias (teléfono, télex, facsímil, bancos, agentes aduanales, etc.); f) construcción de locales adecuados para el manejo de mercaderías especiales; g) desarrollo de un programa intensivo de servicio de telecomunicaciones, que pueda contribuir en mejor forma a facilitar el proceso exportador; h) facilidades para la instalación de líneas aéreas, principalmente para el transporte de carga; e, i) construcción y ampliación de aeropuertos para la conservación de mercaderías especiales, previo a su exportación, entre otros.

Del resumen de las medidas contempladas en la propuesta Guatemala 2000, resulta obvio que existe un significativo componente primario de apertura económica en su contenido, sin embargo, al no considerarse a los actores principales de la actividad económica, esta estrategia sólo quedó enunciada y no logró el apoyo necesario para su aplicación.

El Sistema de Apoyo al Comercio Exterior (SACE)

A principios de 1988 el Ministerio de Finanzas elaboró un proyecto denominado "Sistemas de Apoyo al Comercio Exterior", en el cual se contempla una gama de acciones destinadas a "desarrollar y fortalecer el comercio exterior". Con ello se esperaba dinamizar las exportaciones, extendiéndose a nuevos mercados y diversificándose con el objeto de mejorar los términos de intercambio, así como la obtención de mayores recursos financieros.

El SACE concentró sus acciones en el ámbito de responsabilidad del propio Ministerio, proponiendo un conjunto de inversiones en la infraestructura física, en el ámbito ferroviario, portuario y de transporte aéreo. Hizo énfasis especialmente en "modernizar" el sistema aduanero, con el objeto de contribuir eficientemente al desarrollo y fortalecimiento del comercio exterior.

La reestructuración y consolidación del sistema aduanero contempló mejorar el funcionamiento operativo, a través de mayor eficiencia en sus procedimientos, entre ellos: la automatización y la realización de diversas inversiones enmarcadas en un programa de mediano y largo plazo. Dentro de los proyectos se incluyó el apoyo informático a empresas de exportación y de maquila y, la creación de una base de datos sobre importadores y exportadores.

Cabe resaltar el reconocimiento dado a la administración aduanera en la operatividad de los regímenes aduaneros especiales, uno de los elementos básicos de la legislación, proyectada sobre el fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila y, sobre las zonas francas.

El SACE se convirtió en otro intento del proceso de apertura iniciado en 1988, que no fructificó debido a que no se consideró a la empresa privada, ni se obtuvo el aval del Gabinete de Gobierno.

El Proceso de Apertura Económica (1991)

El proceso de apertura económica para Guatemala da inicio a partir del mes de febrero de 1991 con un nuevo gobierno, como producto de varios acontecimientos: (i) Acuerdos bilaterales de libre comercio (países centroamericanos, Colombia, Venezuela y México); (ii) el proceso de adhesión de Guatemala al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT-; (iii) firma del Acuerdo Marco para incorporarse al proceso de la Iniciativa para las Américas; y, (v) Reforzamiento a la integración mediante acuerdos políticos regionales: Plan de Acción para la Reactivación Económica de Centroamérica (PAECA), Creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Cumbres de Presidentes y Vicepresidentes, reestructuración de los mecanismos para la integración (SIECA, BCIE, etc.), puesta en funciones del Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC) y otros.

En el área centroamericana, el tema de la apertura económica viene tratándose a nivel de Cumbres Presidenciales; foro político que se ha propuesto reiteradamente desarrollar una estrategia conjunta que se sirva de la integración regional, como apoyo para una mejor inserción de los países del área a la economía internacional, haciendo del comercio una base de integración.

En los últimos meses como producto de esas intenciones, los "acuerdos" bilaterales de libre comercio entre países centroamericanos, han sido suscritos por los Presidentes respectivos, quienes han tomado la decisión de liberar el Comercio de Granos en toda el área centroamericana; y en forma bilateral Guatemala-El Salvador, El Salvador-Honduras y Guatemala- Honduras.

La adhesión de Guatemala al GATT es otra estrategia importante en el proceso de apertura, ya que tiene como finalidad velar por el

desarrollo, fundamentado en la capacidad potencial existente en el país, y lograr así un incremento en la competitividad de diversos productos en los mercados internacionales. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio -GATT-, es un tratado internacional de comercio, de carácter multilateral e intergubernamental, cuyo objetivo es liberar al comercio internacional de obstáculos y barreras, a fin de darle una base estable.

También la firma del acuerdo marco en octubre de 1991 entre EE.UU. y Guatemala para adherirse a la Iniciativa para las Américas y los acuerdos políticos regionales: Plan de Acción para la Reactivación Económica de Centroamérica (PAECA)[5] y la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), forman parte del proceso de Apertura Económica, fundamentados en proyectos económicos orientados con un propósito político, cuyo objetivo principal es el de incorporar a la región en una relación comercial y financiera ventajosa, en el proceso de Economía de Bloques.

Instrumentos Utilizados en el Proceso de Apertura

La apertura de la economía al mercado internacional, impulsado en las décadas de los sesenta y setenta, obtuvo un espacio mayor en la década de los ochenta, con el restablecimiento del orden constitucional del país en 1986. En junio de dicho año, se creó el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX)[6], que citó el trabajo de promoción del comercio exterior, al más alto nivel político en el país.

Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones - CONAPEX-

La creación de CONAPEX[7], se produjo en una época en que Guatemala enfrentaba una grave crisis económica y social, como consecuencia de una serie de fenómenos de origen interno y externo. En este contexto y con el propósito de resolver la crisis, se hizo necesario el impulso de acciones ágiles que permitieran la mejor utilización de la productividad del país. Para lograrlo, se propuso llevar a cabo una

5 El PAECA, establece las bases para la reactivación y la conformación de una comunidad económica subregional, así como la adopción de medidas destinadas a facilitar el transporte centroamericano, simplificando los trámites aduaneros y migratorios. Por otra parte, el PAECA propicia diseñar un servicio exterior de representatividad centroamericana en materia de comercio, que coordine la promoción de la inversión extranjera y el turismo y, participe en las negociaciones multilaterales que interesen a la subregión.

6 CONAPEX lo integran los Ministros de: Economía, Finanzas Públicas, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas y, Presidentes de: Banco de Guatemala, Cámara Empresarial, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara de Turismo, Federación de Cooperativas (CONFECOP), Unión Nacional Agropecuaria (UNAGRO), Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA) y Cámara de Finanzas.

7 Véase Acuerdo Gubernativo No. 367-86, del 19 de junio de 1986. Diario de Centroamérica. Guatemala.

política seria en cuanto a la promoción, diversificación e incremento de las exportaciones a los mercados mundiales.

CONAPEX iba de esta manera apoyar la generación de las divisas para dar cumplimiento a las obligaciones de la deuda externa, así como para financiar las importaciones de insumos y bienes de capital, necesarios para la reactivación del proceso productivo.

Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones -CONACOEX-

En forma simultánea con CONAPEX se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones -CONACOEX-, como entidad coordinadora de la instrumentación y ejecución de políticas de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones, el turismo, las inversiones y de las decisiones del Consejo[8].

CONAPEX-CONACOEX han obtenido los resultados siguientes:

- Creación, implementación y mecanización de la Ventanilla Unica para las Exportaciones, así como su desconcentración.
- Promulgación de los Decretos del Congreso de la República Nos.29-89 y 65-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila y, Ley de Zonas Francas, respectivamente.
- Análisis y propuesta de modificación a la Ley de Migración, con el objeto de facilitar trámites al inversionista y turista.
- Revisión de la Legislación Overseas Private Investment Corporation -OPIC-, con el propósito de facilitar los trámites para la obtención del seguro de inversión de entidades transnacionales.
- Implementación, fortalecimiento y ampliación de la Red de Agregados Comerciales, de Inversión y Turismo de Guatemala en el Exterior, con el objeto de promover el comercio exterior y acrecentar la inversión extranjera.
- Análisis de la política aérea de Guatemala, buscando mecanismos para que los usuarios, tanto pasajeros (turistas) como exportadores que envían sus productos por vía aérea, se beneficien del transporte aéreo.
- En materia aduanera se llevó a cabo un seguimiento a proyectos como el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA), facilitando así el trámite de pólizas aduaneras.

8 CONACOEX está integrada por representantes al más alto nivel técnico y ejecutivo de las autoridades que integran CONAPEX descritas anteriormente, como también por los Directores de la Ventanilla Unica para las exportaciones, Política Industrial, Comercio Exterior (DIGECOMEX,) Dirección General de Aduanas, Coordinador del Comité de Funcionarios Enlace del Programa de Agregados Comerciales de Inversión y Turismo de Guatemala en el Exterior, quienes fungen como asesores en la Comisión.

- Con el apoyo del Consejo, se han fortalecido instituciones como la Dirección General de Comercio Exterior (DIGECOMEX) y la Dirección de Política Industrial (DPI).

En el seno de CONAPEX se manejan proyectos de inversión, como por ejemplo, la Red de Servicios al Inversionista, la cual ha sido concebida como el mecanismo idóneo para brindar atención a los inversionistas en una forma eficiente, proporcionándoles información de las instituciones que la componen: Banco de Guatemala[9], Cámara Empresarial, Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales, Dirección General de Comercio Exterior y otras como la Ventanilla Unica del Ministerio de Economía.

Adicionalmente a los proyectos de inversión y exportación, se da seguimiento a la implementación de proyectos de inversión, exportación y turismo, como por ejemplo el proyecto turístico del Mundo Maya.

CUADRO 22.Guatemala: Crecimiento del Servicio Proporcionado a los Usuarios en Ventanilla Unica para las Exportaciones. Años 1988-1991

Año	Licencias Autorizadas	incremento	%
Total	295,254	50,281	100
1988	48,719	—	16
1989	58,605	9,886	20
1990	88,930	30,325	30
1991a	99,000	10,070	34

FUENTE: Cálculos propios con base en datos oficina de información Ventanilla Unica para las exportaciones.

a. Datos al 30 de septiembre de 1991.

3. La Ventanilla Unica para las Exportaciones

La Ventanilla Unica para las Exportaciones[10] es el primer proyecto puesto en ejecución por parte del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX), sus objetivos básicos son:

9 Véase: Guía del Inversionista. Guatemala 1987.

10 La Ventanilla Unica para las Exportaciones, es una dependencia del Ministerio de Economía en coordinación con las distintas delegaciones del sector público (Direcciones Generales de Comercio Interior y Exterior -DIGECOMEX- del Ministerio de Economía, Dirección de Servicios Agrícolas (DIGESA), Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS), Dirección General de Servicios de Salud (DGSS), Delegación de la Cámara

- Facilitar y agilizar los trámites relacionados con el proceso exportador, brindando un servicio rápido y oportuno.
- Informar y orientar al usuario sobre la legislación e instrumentos técnicos vigentes, relacionados con los trámites y procedimientos de exportación.

Con la apertura de esta ventanilla, se centralizan los trámites para la obtención de licencias de exportación, lo cual permite ser más eficientes, reducir tiempo en el proceso y entrega de dichas licencias.

Actualmente, los objetivos de la creación de la Ventanilla Unica para las Exportaciones se han alcanzado, toda vez que se ha logrado la centralización de instituciones y la simplificación de los pasos, para la extensión de licencias de exportación en un sólo mismo día.

La descentralización de los servicios se inició en 1990, con la puesta en funcionamiento de la Ventanilla Unica de Express Aéreo, cuyo propósito es apoyar a los exportadores que colocan su producto en el mercado internacional por vía aérea. Existiendo otra Ventanilla en Quetzaltenango y que facilita y agiliza el servicio a las exportaciones de la región sur-occidente del país[11].

Las licencias extendidas ascienden a un total de 295,254 al 30 de septiembre del año 1991, observándose en el Cuadro 22 un incremento del 34% para 1991 con respecto a 1988.

Esta ventanilla permite el registro y apertura de cartas de crédito para la exportación, lo que proporciona una excelente base informática de comercio exterior.

"Joint-Ventures"

Los "Joint-Ventures", son mecanismos de cooperación empresarial, cuyo objetivo principal es promover la inversión extranjera, permitiendo la participación directa de estos inversionistas en el país, favoreciendo la transferencia de tecnología y/o asegurando mercados internacionales.

En Guatemala se ha avanzado muy poco en este campo, debido a que el proceso de reconversión industrial ha sido muy lento y el ajuste

---

de Comercio de Guatemala, Delegación del Banco de Guatemala, Dirección General de Aduanas, Delegación del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, -INDECA- y Oficina Ejecutiva de Cuotas Textiles y Prendas de Vestir -EXTEX-, fue creada por medio del Acuerdo Gubernativo No.790-86, de fecha 28 de octubre de 1986 e inició sus operaciones el 2 de marzo de 1987, sus oficinas centrales se ubican en el edificio de Finanzas Públicas, en donde desarrollan actividades específicas tendientes a prestar servicio para todo lo concerniente a las exportaciones tradicionales y no-tradicionales.

11 La Sub-Sede Express Aéreo está ubicada en el Aeropuerto Internacional La Aurora y la Ventanilla Unica para las exportaciones de Quetzaltenango está ubicada en el edificio de Rentas Internas de dicho departamento.

de la economía en general presenta rezagos apreciables en relación a otros países y con respecto también a otras medidas, especialmente desde el punto de vista financiero. Como ejemplo de estos mecanismos se tiene: la Propuesta del Gobierno Alemán, por medio de la Asociación Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), relacionada con un programa conjunto con entidades del sector público y privado, el cual durará 36 meses, su objetivo es identificar actividades de cooperación empresarial a nivel de "Joint-Ventures", y promocionar la participación de empresas guatemaltecas en ferias de exportadores que se celebren en Alemania con ese propósito[12].

Elementos Políticos que Enmarcan el Proceso de Apertura

En la década de los ochenta, los elementos políticos que enmarcaron el proceso de apertura, se caracterizaron por el desarrollo de iniciativas de estabilización en situaciones distintas. En el período 1980-1985 se dieron tres cambios de Gobierno, generando modificaciones en la orientación de las políticas públicas. A partir de 1982 se llevaron a cabo esfuerzos para reorientar la acción del Gobierno y reducir algunos problemas agudos de carácter socioeconómico. Se sentaron las bases para retomar el proceso institucional democrático, convocándose a una Asamblea Nacional Constituyente, elaborando una nueva Constitución Política de la República de Guatemala en mayo de 1985. El 3 de noviembre de ese mismo año, se convoca a elecciones generales para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Congreso y Corporaciones Municipales de todo el país y se realiza, una segunda elección el 8 de diciembre del mismo año. El 14 de enero de 1986 asume funciones un nuevo Gobierno.

La estrategia de desarrollo del mismo fue, inicialmente, ambigua. Si bien las nuevas autoridades postulaban la necesidad de fomentar las exportaciones, no existía claridad sobre los métodos e instrumentos adecuados para esto. Además, para el propio Gobierno y sus equipos técnicos, no existía consenso en torno a la estrategia económica. Una parte importante del Gabinete Económico -y, sobre todo, de los cuerpos técnicos de la Administración Pública- seguían propugnando intelectual y políticamente, una estrategia de sustitución de importaciones o una de ampliación del mercado interno. Esto impidió un análisis crítico de los modelos pasados de desarrollo económico, por lo que no existió tampoco una definición estratégica clara para la orientación de los agentes económicos en el período 1986-1990.

12 Cabe agregar que en el programa de Cooperación Técnica que la UNCTAD/GAT llevó a cabo, también contempla los "Joint-Ventures" como mecanismos de cooperación empresarial para promover la inversión del exterior.

El Gobierno, al inicio de su gestión económica se enfrentó al dilema entre estabilización y crecimiento (a corto y mediano plazo). En el primer subperíodo (1986-87) impulsó la política de estabilización y crecimiento, con énfasis en la redistribución. El Programa de Reordenamiento Económico y Social (PRES), promulgado en marzo de 1986, fue una mezcla de medidas "ortodoxas" y "heterodoxas", tendientes a estabilizar la economía del país, sin abandonar objetivos de crecimiento y redistribución.

El PRES fue el resultado de un proceso de concertación dirigido por la nueva administración, tanto con el sector privado organizado en el Comité de Cámaras Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF- como con el sector militar. Esta "concertación" constituyó el principal logro del Gobierno en 1986.

Inicialmente el PRES dio resultados satisfactorios en cuanto a estabilizar ciertas variables básicas de la economía: se redujo el déficit fiscal, disminuyeron las presiones inflacionarias al recortarse el crédito neto del BANGUAT al Gobierno Central y las pérdidas cambiarias del primero; aunque el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo, se logró estabilizar el tipo de cambio, si bien no necesariamente en respuesta a una reactivación productiva. La economía dio muestras de una incipiente recuperación, luego de un retroceso de más de 15 años en términos del PIB per cápita.

Los primeros resultados positivos del programa de estabilización llevaron a su prematuro abandono, a esto contribuyeron, las presiones sociales y políticas en aras de crecimiento y redistribución en el Programa de Gobierno. Ante los decepcionantes resultados de la concentración, en materia de ocupación y salario, el control de estas presiones se hizo muy difícil. En julio de 1987 fue presentado oficialmente el Programa de Reorganización Nacional (PREN), que presentaba dos estrategias de reorganización: (1) Económica con componentes sociales (pago de deuda social), con el objeto de reducir los costos sociales de la crisis y de la estabilización económica; y, (2) Administrativa, que implicaba la reorganización de la administración del Estado y la mayor participación organizacional de la población. El PREN preveía, por un lado, un amplio programa de inversiones públicas en áreas rurales, así como en proyectos de alto contenido social y por otro lado, mecanismos para estimular la inversión privada, particularmente la destinada a las exportaciones no tradicionales. Asimismo propugnaba una estrategia económica dual, basada en un fomento simultáneo de las exportaciones y del mercado interno, pero la base de esta propuesta estaba en la reorganización de la gestión administrativa y el manejo gerencial de la administración pública, basada en el Concepto de Consejos (CONALIMENTOS, CONATIERRA, CONSALUD, etc.).

En 1987 el Gobierno propone una reforma tributaria como la principal fuente de financiamiento, en el marco del Programa de Reorganización Fiscal (PREF)[13]. El fracaso de esta reforma afectó negativamente la ejecución del programa de inversiones PREN. En ese

mismo año, el gasto presupuestado de inversión pública -Elemento medular del PREN- fue ejecutado sólo en un 49%. Además, la falta de ejecución del PREN significó el abandono de la estrategia de mediano plazo y la transición a un período en el que predominaron los lineamientos básicos de la política económica.

La presentación de la estrategia Guatemala 2000 en abril de 1988, constituyó un intento de rescatar la visión de largo plazo. No obstante, la ausencia de proyectos concretos, lo convirtió en una declaración de intenciones, con declaraciones globales sobre la deseada apertura y reinserción de la economía en el mercado externo. Además, en el interior del Gobierno no existía consenso sobre una estrategia decidida de fomento de las exportaciones.

El Programa de los 500 días, constituyó otra política de ajuste de la economía, al menos en lo que a intencionalidades políticas se refiere. Y es que precisamente, este programa estaba preparado para que el Gobierno enfrentara los últimos 18 meses de su mandato, por lo que se plantea en el mismo, como un conjunto aislado de intenciones que no hacen más que concluir la gestión administrativa del Gobierno.

Cabe observar, que al final del año noventa se generó un ambiente de falta de confianza e indiferencia hacia el Gobierno, derivadas de la violencia e inseguridad, así como del incremento del problema del narcotráfico. Esto se reflejó en un ambiente económico de confusión, incertidumbre y desorientación, agudizado por el incremento acelerado de la inflación y la etapa preelectoral, lo cual restringió la inversión pública y privada y, la producción.

Modificaciones de Política Crediticia y de Inversión en la Agricultura por el Proceso de Apertura

El Fondo de Garantía para la Actividad Agrícola y Pecuaria

La producción agropecuaria es la principal actividad económica del país en cuanto a generación de mano de obra e ingreso de divisas y, al mismo tiempo, fuente importante de materia prima para el sector industrial. Dicha actividad se ve afectada, entre otras causas, por la insuficiencia de garantías por parte de los agricultores para la obtención de créditos. Por tanto, el Gobierno de la República en busca de reactivar dicha actividad, estableció del 31 de mayo de 1982 el "Fondo de Garantía para la Actividad Agrícola de Exportación"[13]. El objeti-

13 Para administrar el Fondo de Garantía para la Actividad Agrícola de Exportación se designó al Banco

CUADRO 23.Guatemala: Garantías Otorgadas al Sector Agropecuario al 31 de agosto de 1991. Por destino

	Créditos Otorgados	Monto del Crédito	%	Monto de Garantía	%
Total Sector Agropecuario	205	125.9	100.0	55.8	100.0
Subsector Agrícola	193	113.5	90.1	51.5	92.3
Algodón	149	97.3	77.2	46.3	83.0
Banano	1	0.5	0.4	0.3	0.5
Café	34	11.4	9.0	3.3	5.9
Caña	3	2.4	1.9	0.9	1.7
Cardamomo	1	0.1	0.1	0.1	0.1
Granos Básicos	4	1.2	1.0	0.5	0.9
Hule	1	0.6	0.5	0.1	0.2
Subsector Pecuario	12	12.4	9.9	4.3	7.7

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del Banco de Guatemala.

vo fue incentivar la participación del sistema financiero nacional en la concesión crediticia dirigida a la labor agrícola de exportación.

Dicho fondo se constituyó con un aporte inicial del Gobierno de la República de Q.10.0 millones, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, los que fueron financiados con la emisión de Bonos del Tesoro, Ejercicio Fiscal 1982.

Inicialmente, el Fondo concedía garantías de hasta el 50% del monto de los créditos hipotecarios y prendarios, que las instituciones financieras proporcionaban para prendas de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas de exportación. Así también, cubría hasta el 50% de los saldos renegociables de los créditos bancarios vencidos, que para los mismos objetivos hubieren sido proporcionados con anterioridad a la vigencia de dicho mecanismo[14].

El 14 de marzo de 1983, con el propósito de fortalecer el proceso de reactivación económica del país, el Gobierno de la República emitió el Decreto Ley 22-83 del 14 de marzo de 1983: "Fondo de Garantía para la Actividad Agrícola y Pecuaria", como complemento del "Fondo de Garantía para la Actividad Agrícola de Exportación", el cual estipula que, aparte de seguir operando como seguro de crédito para la activi-

de Guatemala, habiéndose suscrito el respectivo contrato entre esta institución y el Ministerio de Finanzas Públicas, como representante del Gobierno Central, el 23 de julio de 1982.

14 El Banco de Guatemala quedó facultado para cobrar a las institucionas financieras participantes una comisión por servicio de garantía del 0.5% anual del monto garantizado; a su vez, estas instituciones intermediarias quedaron autorizados para cobrar a los usuarios de crédito una comisión de 2.5% anual por el mismo concepto.

dad agrícola de exportación, el Fondo podría emplearse para complementar insuficiencias de garantías y estimular el otorgamiento de créditos a todas las actividades agrícolas y pecuarias.

En tal sentido, para que las instituciones financieras pudieran conceder créditos hasta por el 100% del valor de las garantías, se estableció que el Fondo podría complementar hasta el 50% del valor de las garantías hipotecarias y hasta el 30% del valor de las garantías prendarias o hasta el 50% del valor de las garantías hipotecarias de los saldos renegociables de créditos vencidos, que hubieren sido otorgados antes de la vigencia del Fondo[15].

Situación Actual del Fondo de Garantía

Como se observa en el Cuadro 23, el Fondo de Garantía ha extendido 193 créditos otorgados por el sistema financiero nacional a la actividad agrícola; el monto total de los mismos asciende a Q.113.5 millones al 31 de agosto de 1991, en tanto que el monto de las garantías totales fue de Q.51.5 millones, equivalente al 92.3% del total de las garantías otorgadas.

En lo que respecta a los cultivos atendidos, cabe resaltar que el número mayor se garantizó al algodón con 149 créditos, cuyo monto total fue de Q.97.3 millones y el de las garantías otorgadas por el fondo fue de Q.46.3 millones. Esto significa que la atención a dicho cultivo representó el 72.7% del número total de créditos, el 77.2% del monto total de los mismos y el 83.0% de las garantías otorgadas.

Las proporciones restantes respecto al monto global de las garantías otorgadas por el Fondo se distribuyeron así: sobre créditos al cultivo del café: 5.9%, sobre créditos al cultivo de la caña de azúcar: 1.7%, y el resto a créditos destinados a granos básicos, banano, hule y cardamomo.

Con respecto a la actividad pecuaria, ésta fue atendida por el Fondo únicamente en doce operaciones de crédito bancario, al 31 de agosto de 1991, con un monto total de Q.12.4 millones, correspondiéndole un 9.9% del total y un monto de garantía de Q.4.3 millones, equivalente al 7.7%. De los créditos atendidos la mayoría corresponden a proyectos de desarrollo de la ganadería bovina y únicamente uno, para el desarrollo de la avicultura (crianza y engorde de pollos y producción de huevos)[16].

15 La variación de la Comisión por servicio de garantía, consistió en que el Banco de Guatemala cobraría a las instituciones financieras el 0.25% por año o fracción, y a su vez, éstas cobrarían a los usuarios el 0.75% anual, calculado sobre el monto de la garantía concedida.

16 Además, las instituciones que conforman el sistema financiero nacional, también han hecho uso de las garantías del Fondo, entre ellos, el Banco Metropolitano ha obtenido en términos relativos la mayor proporción Q.12.2 millones. Esta suma equivale al 21.9% de los créditos otorgados. Le sigue en orden de importancia los bancos: inmobiliario: Q.10.3 millones, monto que equivale al 18.6%; y, del Agro: Q.9.4 millones, cantidad concerniente el 16.9%. Véase Banco de Guatemala (1991): Boletín

CUADRO 24.Préstamos Concedidos por el Sistema Financiero según destino Económico y Estructura. Período 1980-1990 (Millones de quetzales)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	19881989199 0		
TOTAL	842	1004	870	1090	1261	1208	1435	1924	1635	1729	1483
Agropecuario	190	206	189	224	238	202	230	255	234	279	269
Industria	286	406	279	369	378	424	449	648	565	516	440
Servicio	41	34	35	45	87	68	80	117	124	129	113
Comercio	139	166	170	15	267	285	415	473	383	413	351
Otros (1)	186	192	197	237	291	229	261	431	329	392	310

ESTRUCTURA

TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Agropecuario	23	21	22	21	19	17	16	13	14	16	18
Industria	34	40	32	34	30	35	31	34	35	30	30
Servicios	5	3	4	4	7	6	6	6	8	7	7
Comercio	16	17	192	20	21	24	29	25	23	24	24
Otros	22	19	23	22	23	19	18	22	20	23	21

FUENTE: Cálculos propios con base en datos Superintendencia de Bancos.

(1) Consumo, transferencias, minas y canteras, transporte, almacenamiento y construcción.

La dinámica de utilización de dicho fondo para la obtención de sus objetivos, ha estado supeditada a las políticas crediticias de los bancos y sociedades financieras, en lo que respecta a los destinos para los cuales otorgaron financiamiento. Esta situación ha provocado la concentración del uso de los recursos del fondo, ya que los principales beneficiarios, pasaron a ser aquellos productores que cuentan con mayor grado de capitalización y tecnología y, consecuentemente, con mayores posibilidades de obtener crédito bancario.

A la fecha, la Constitución del Fondo de Garantía no ha respondido a las expectativas de apoyo, que tanto la reactivación económica en general como el fortalecimiento de la estructura productiva agropecuaria esperaban del mismo, tal como fue el objetivo concebido en el instrumento legal que puso en vigencia dicho fondo.

El Fondo de Garantía ha sido utilizado como un mecanismo de reembolso parcial de los créditos otorgados a la actividad agrícola y pecuaria, particularmente en situaciones en que los mismos hayan mostrado algún riesgo para las instituciones financieras prestamistas. Sin embargo, para el sector agropecuario, dicho dispositivo solamente ha significado un incremento en los gastos financieros, originado de

la Comisión de Servicios requerido por los créditos. Respecto a ellos las instituciones financieras solicitan las garantías respectivas, existiendo el agravante de que tal sector no se encuentra amparado contra los riesgos financieros que su actividad conlleva, ni cuenta con mecanismo alguno que lo libere de sus obligaciones crediticias.

El Fondo de Garantía fue concebido para la actividad agropecuaria en general; la filosofía del mismo está dirigida a complementar las garantías ofrecidas por los pequeños y medianos agricultores; sin embargo, en la práctica, el pequeño agricultor es marginado de este beneficio. Por lo tanto, la incorporación de este estrato de agricultores al Fondo de Garantía, queda completamente a criterio de cada una de las instituciones financieras.

El Financiamiento al Sector Agropecuario

En Guatemala, la principal fuente de financiamiento para la actividad agropecuaria es el Sistema Financiero Nacional (SFN). Este proporciona los recursos necesarios para la adquisición de insumos, maquinaria, equipo y herramientas, que permitan mejorar el nivel tecnológico requerido. La canalización de esos recursos financieros hacia el sector agropecuario estimula y fomenta la producción hacia el área rural.

Además, con la participación del SFN en el otorgamiento de crédito al sector, se evita la intervención, extranjera de otros agentes económicos que ofrecen asistencia financiera a un costo más alto, lo que incide en mayores costos de producción y por ende en el precio del producto final[17].

El financiamiento al sector agropecuario se otorga por medio de las entidades bancarias privadas, las cuales aportan la mayor parte de créditos[18].

Entre las instituciones financieras específicas que apoyan al sector agropecuario, se encuentran: el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), éste financia actividades agropecuarias como: el crédito de proveedores, anticipos por venta de la producción, etc.

17 El financiamiento al sector agropecuario, así como a otros sectores productivos del país, se rige por la Ley de Bancos Decreto No.315 del Congreso de la República-, la Ley de Sociedades Financieras Privadas -Decreto Ley No.108- y la Ley de Almacenes Generales de Depósito -Decreto No.1746 del Congreso de la República.

18 El sistema financiero de Guatemala al 31 de mayo de 1991, estaba conformado por: 23 bancos privados, comerciales, hipotecarios, 2 de los cuales son sucursales de bancos extranjeros; operan 7 sociedades financieras, de las cuales una es estatal; así como tres bancos estatales. Por otra parte, funcionan 11 almacenes generales de depósito que, en alguna medida, realizan operaciones crediticias de apoyo, principalmente para la comercialización de productos agrícolas y aproximadamante 200 cooperativas de ahorro y crédito, canalizan crédito a diversas actividades del sector agropecuario.

Comportamiento del Financiamiento Otorgado por el Sistema Financiero

Durante dos de las etapas previas al proceso de apertura, precondiciones para la apertura y proceso primario, dadas en el período 1981-1990, del financiamiento total concedido por el sistema financiero a los distintos sectores económicos del país, el sector agropecuario ocupó la tercera posición en cuanto a la absorción de nuevos recursos

CUADRO 25.Guatemala: Empleo por Sector de Actividad y Grupo Ocupacional, Años 1981 y 1989 (En miles)

Actividad	1981	1989
Total	1684	2840
Sector Primario	909	1416
Agricultura	909	1416
Sector Secundario	266	508
Industria	178	389
Construcción	86	114
Minería	2	5
Sector Terciario	434	914
Electricidad	6	12
Comercio	147	375
Transporte	43	72
Servicios	236	455
Otras	75	2
Ocupación	1684	2840
Profesionales técnicos	81	148
Gerentes Administradores	20	75
Oficinistas	57	92
Vendedores	100	278
Agricultores	912	1382
Mineros	2	5
Transportistas	48	63
Artesanos, operarios	258	466
Trabajadores, Manuales y Jornaleros	41	125
Trabajadores servicios	110	206
Ignorada	55	—

FUENTE: Censo población 1981, Encuesta sociodemográfica 1989. Instituto Nacional de Estadística (INE).

financieros, después de la industria y el comercio. En efecto, del monto global otorgado a la economía durante dicho período, el de los recursos canalizados al sector agropecuario osciló entre 13 y el 23%,

CUADRO 26.Guatemala: Estimación del Nivel de Utilización de la Mano de Obra. Años 1989 y 1990

AÑOS	POBLACION	PEA a/		EMPLEO		DESEMPLEO			
						Abierto b/		Total c/	
	Total	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1989	8,935,394	2,798,690	100	2,624,107	93.8	174,583	6.2	1,164,311	41.6
1990	9,197,345	2,877,053	100	2,704,276	94	172,777	6	1,170,341	40.7

FUENTE: Cálculos propios con base datos SEGEPLAN.

a/ Se refiere a la población de 10 y más años considerada en edad de trabajar.

b/ Está constituido por las personas que no trabajan, pero que están buscando un empleo en forma activa.

c/ Constituye la suma del desempleo abierto, el desempleo equivalente (es el déficit de los puestos de trabajo necesarios para ocupar plenamente a toda la población ocupada). El subempleo y el desempleo oculto (lo conforman las personas inactivas que desean trabajar, pero que no buscan empleo activamente).

en tanto que para la industria éste se situó entre el 30 y 40% y para el Comercio entre el 16 y el 29%, según se observa en el Cuadro 24.

Transformaciones en el Empleo y los Recursos Humanes en el Sector, por el Proceso de Apertura

La situación del empleo es uno de los indicadores macroeconómicos apropiados que permite analizar los efectos generados a partir del proceso de apertura. En la Década de los 80, la población económicamente activa (PEA) de 10 y más años, que incluye a los ocupados y desocupados que buscan empleo activamente, varió en Guatemala de 1,684 miles en 1981 a 2,840 miles en 1989, producto del crecimiento negativo de la población. Como se observa en el Cuadro 25.

En este período la economía guatemalteca generó 1,156 miles de nuevos empleos, con un promedio de 128 miles por año, que corresponde a la mitad más tres del número de plazas que deberían crearse cada año, estimadas en 250.0 miles para absorber a los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo.

Este mercado de trabajo está formado por dos estratos diferenciados: i) el moderno o formal (SM); y, ii) el tradicional o informal (ST); y se dan a nivel urbano-rural. El primero no tiene capacidad para generar el número de empleos requeridos, por lo cual una propor-

ción apreciable de la mano de obra se ve forzada a insertarse precariamente en las actividades informales.

La PEA para 1981 representó el 41.1% de la población de diez años y más (PET) capaces de trabajar, aumentando la tasa en 1989 con un 48.7%.

CUADRO 27.Guatemala: Número de Trabajadores, Sueldos y Salarios por Actividad Económica según el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-1989-1990

CONCEPTO	NUMERO DE TRABAJADORES		SUELDOS TOTALESa/		VARIACIONES ABSULUTAS		VARIACIONES RELATIVAS	
	1989	1990	1989	1990	DE TRAB.	SUEL.Y SAL.	DE TRAB.	SUEL.Y SAL.
TOTAL	788,360	785,753	2,858,421	3,289,442	(2,614)	431,020	-0.33	15
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	291,467	279,234	537,583	604,244	(12,233)	66,661	-4.20	12
Explotación de minas y canteras	2,895	3,216	15,688	18,038	321	2,350	11.09	15
Industria Manufacturera	101,250	103,327	528,658	587,222	2,077	58,564	2.05	11
Construcción	18,188	18,357	56,390	71,695	171	15,305	0.94	27
Electricidad, agua y servicios sanitarios	14,002	12,716	56,641	74,712	(1,286)	18,972	-9.18	32
Comercio	84,846	64,389	536,976	565,759	(457)	28,783	-0.54	5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	22,815	21,502	106,405	105,997	(1,313)	592	-5.75	1
Servicios	252,906	263,012	1,020,081	1,260,774	10,106	240,693	4.00	24
Privados	123,794	126,920	502,001	693,237	3,126	191,237	2.53	38
Públicos	129,112	136,092	518,080	567,537	6,980	49,457	5.41	10

FUENTE: Instituto Guetemalteco de Seguridad Social.

a/ En miles de quetzales.

La fuerza laboral de Guatemala, tradicionalmente ha estado concentrada en unos cuantos sectores de la actividad económica[19]. Para el año 1989, la situación se tornó un poco diferente, pero no radicalmente; mientras que el sector primario alcanzó un 50.0%, los servicios apuntaron 16.0%, la industria 13.6% y el comercio al por mayor y

19 En 1950, la agricultura o sea al sector privado, absorbía el 68.0% de la mano de obra, la industria el 11.7% y los servicios públicos y privados el 10.1%, representado en su conjunto, casi un 90% del total.

CUADRO 28.Guatemala: Estructura del Empleo Rural por Categoría Ocupacional. Según Sexo. Año 1988

Categoría de	Hombres		Mujeres	
Ocupación	No.	%	No.	%
TOTAL	1,153	100	98,886	100
Empleado permanente	21,556	19	27,384	28
Empleado temporal	216,363	19	16,946	17
Familiar	279,985	24	35,194	36
Cuenta propia	438,409	38	18,928	19
Patrono	3,076	0	433	0

FUENTE: Elaboración propia con datos Encuesta Nacional Socio-demográfica 1989. INE.

menor con 13.2%, contándose así el 92.8% del total. De ahí que la estructura agrícola-rural del país registró cambios leves en la última década.

El sistema tradicional o informal (ST) formado por pequeñas unidades, microempresas, economía subterránea y trabajadores independientes o por su cuenta, utilizan técnicas rudimentarias con reducidos niveles de producción y bajas remuneraciones, constituyen la base más rezagada del mercado laboral del país, absorbiendo el 62.6% de la mano de obra.

Este sector, especialmente el del área urbana, se explica por los reducidos montos de capital y los modestos niveles de capacitación y de educación requeridos para desempeñarse en estas actividades, cuyos laborantes por lo regular, están en situación de subempleo, baja productividad y pobreza, con una escasa aportación al producto social.

Estructura Ocupacional

La estructura ocupacional de mano de obra, responde a la importancia de las ramas de actividad económica. Para 1989 los agricultores contrajeron su importancia al 48.8%, en tanto que los artesanos y operarios la incrementaron al 16.4%, figurando en tercer lugar los vendedores con 9.8%; mientras que los trabajadores de servicios públicos y privados representaron el 7.2%. Por otra parte, el personal de alto nivel como son los profesionales, técnicos, gerentes y administradores, alcanzaron en conjunto apenas un 8.0%.

Comportamiento del Empleo y de los Sueldos y Salarios durante 1990

CUADRO 29. Guatemala: Actividad Económica, en el Sector Agrícola Según Sexo. Año 1988.

Actividad Econmica	Hombres		Mujeres	
	No.	%	No.	%
Granos Basicos	635,025	5.50	30,727	31.10
Caf	233,494	20.20	40,009	40.50
Caa	17,993	1.60	538	0.50
Algodn	10,573	0.90	633	0.60
Otros Agrcola	125,588	11.80	13,304	13.50
Pecuaria	29,603	2.60	7,173	7.30
Artesanal	5,146	0.40	3,632	3.70
No Agropecuaria	85,947	7.50	2,871	2.80

FUENTE: Encuesta Sociodemográfica 1989. INE.

En 1990 el número de habitantes de Guatemala ascendió a 9,197.3. millones. De ellos, 2,877.1 miles (31.3%) conforman la población económicamente activa (PEA). En dicho año, el empleo alcanzó una participación relativa de 94.0% con respecto a la PEA, lo que contribuyó a contener, en cierto grado, el desempleo existente, ya que se redujo en aproximadamente 6.0 miles de personas desocupadas (Cuadro 26).

2Por otra parte, de acuerdo con registros del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, en el Cuadro 27 se observa que, durante 1990 el número de trabajadores inscritos en esa institución fue de 785.8 miles de personas, equivalente al 27.3% de la PEA, cifra que mostró una reducción de 2.6 miles de personas (0.33%), con respecto a 1989.

Estos registros se refieren solamente a los trabajadores inscritos en la mencionada institución, por lo que se excluye a los del sector informal de la economía. La tendencia decreciente observada podría atribuirse, en parte, a que se han creado más puestos de trabajo en dicho sector, originados principalmente por el impulso que el Gobierno de la República ha dado a la microempresa, por medio del Sistema Multiplicador del Microempresario -SIMME-.

En 1990 las actividades que emplearon un mayor número de personas, con relación al total de trabajadores inscritos en el IGSS, fueron la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca (279.2 miles), los servicios públicos y privados (263.0 miles), y la industria manufacturera (103.3 miles), empleándose en total un 82.2% de las personas.

En términos porcentuales, la industria manufacturera y los servicios, evolucionaron positivamente en la absorción de mano de obra; toda vez que la industria registró un crecimiento de 2.1% y los servicios de 4.0%. Es importante indicar que el mayor crecimiento de esta última actividad se observó en las personas que laboraron en los servicios públicos, los cuales aumentaron en 7.0 miles, en tanto que los empleados en los servicios privados registraron un incremento de 3.1 miles de personas.

En lo referente a los sueldos y salarios nominados, devengados durante 1990 por los trabajadores del IGSS, se observa en el Cuadro 27 que el monto ascendió a Q.3,298.4 millones, superior en Q.431.0 millones (15.1%) a lo devengado por los mismos durante 1989 (Q.2,858.4 millones). Las remuneraciones efectuadas en la agricultura, silvicultura, caza y pesca, mostraron un incremento de 12.4%, al pasar de Q.537.6 millones en 1989 a Q.604.2 millones en 1990. Cabe indicar que en el último año citado, dichas remuneraciones representaron el 18.4% del total de sueldos y salarios nominales pagados en todos las actividades económicas. Esta situación se asocia con el alza registrada en el salario mínimo, correspondiente a las actividades agrícolas, el cual fue establecido mediante Acuerdo Gubernativo No.776-90, del 31 de agosto de 1990.

El Empleo Femenino en la Agricultura

La situación del empleo femenino en el área rural de Guatemala, reviste características muy especiales, debido a los efectos del proceso de apertura económica y modernización de la agricultura sobre el mercado de trabajo.

Ante los adelantos en los sistemas de producción, la mujer ha quedado al margen del desarrollo tecnológico y de la capacitación, lo cual constituye una seria limitante para su incorporación al trabajo productivo, siendo ello la causa que ha contraído la población económicamente activa (PEA) femenina en el sector agrícola y provocado el desplazamiento de las mujeres hacia los sectores secundario y terciario de la economía.

En el área rural del país durante 1988, un total de 99 mil mujeres de diez y más años de edad, mantuvieron relaciones de trabajo, ejecutando diversas actividades agropecuarias, artesanales y otras, con amplia participación en el sector informal o tradicional. Representando el 13.4% de la PEA femenina del país y el 3.4% de la PEA total, incluidos laborantes de ambos sexos.

La situación de las mujeres guatemaltecas del área rural es sumamente desfavorable. Las apremiantes necesidades económicas las ha empujado a tratar de incorporarse prematuramente al mercado laboral e inclusive a emigrar a la capital o a la cabecera departamental más próxima.

Una alta proporción de mujeres que trabajan en el área rural son indígenas que viven en condiciones de pobreza. Las mujeres que ejecutan actividades agropecuarias son, por lo regular, jóvenes con una media de 29.0 años, en comparación con los hombres con 30.2 años, que corresponden a las edades óptimas para trabajar. Su nivel educativo es muy bajo, ya que dos terceras partes del total son analfabetas, en tanto que el resto ha cursado como máximo de uno a tres grados de primaria.

Como se observa en el Cuadro 28, el 44.8% de las mujeres desarrolla su actividad con relación de dependencia asalariada -en forma permanente 27.7% o temporal 17.1%-, en tanto que un 35.7% son trabajadoras no remuneradas y colaboran con sus esposos, compañeros e hijos que atienden una pequeña empresa familiar en terrenos agrícolas de las zonas rurales. 19.5 trabajan por su cuenta.

Las fuentes de empleo rural femenino se limitan básicamente a algunos pocos cultivos. De éstas las más importantes son las provenientes del cultivo del café, que absorbe el 40.5% del empleo y del cultivo de granos básicos, que lo hace en un 31.1%. Los otros cultivos ocupan el 13.5% de la mano de obra femenina (Cuadro 29). El resto corresponde a actividades artesanales y otras labores no agrícolas.

En Guatemala, tradicionalmente se ha dado poca atención al papel de la mujer en la producción agrícola, especialmente en alimentos, no obstante que un número nada despreciable de ellas realiza dicha actividad sin conocer los métodos modernos para cultivar la tierra, con instrumentos de labranza ya anticuados y con tradiciones heredadas.

Desde el punto de vista económico y a raíz del proceso de apertura, es necesario que las mujeres de las zonas rurales participen en forma más efectiva en el desarrollo nacional, que su actividad laboral sea reconocida mediante el mejoramiento de su posición y de las remuneraciones que reciba, que se les de la oportunidad de capacitarse para utilizar plenamente los recursos y las materias primas disponibles en el medio y lograr así un desarrollo eficiente de las actividades agrícolas, pecuarias e industriales.

IV

IMPLICACIONES DEL PROCESO DE APERTURA SOBRE LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS

La Estructura del Agro

En la agricultura del país se diferencian dos subsectores: el primero, agrupa a los pequeños productores que se dedican a la producción de alimentos para el consumo local, ocupan las tierras menos aptas para este fin y realizan su proceso productivo, aplicando tecnología tradicional de gran intensidad de uso de mano de obra; carece de bienes de capital y de acceso al crédito. El otro, identifica a los medianos y grandes empresarios agrícolas, cuya actividad es eminentemente comercial y orientada principalmente al mercado externo, ocupan las mejores tierras del país y cuentan con fácil acceso a las fuentes financieras, dándose incluso una composición de recursos, donde los mayores productores son a la vez exportadores y accionistas en bancos comerciales.

Según se indica en el Cuadro 4 la estructura del agro se encuentra conformada así: un 88.2% de las fincas poseen el 16.5% de la superficie total, y el 11.8% de las fincas que ocupan el 83.5% de la superficie[1]. En Guatemala la estructura agraria fundamenta la organización económica, social y política. En su seno se ocupa la mayoría de la población económicamente activa -PEA- y de ella depende el volumen de producción que se destina a la alimentación como primera condición de la existencia, al suministro de materias primas y de un fuerte

1 Datos que corresponden al último Censo Agropecuario realizado en 1979.

volumen que se exporta. El proceso oportunista se asienta en esta estructura productiva del sector agrícola, que tiene ahora que generar el crecimiento económico básico que apoye el éxito del proceso.

Distribución de la Tierra Cultivable y Política de Tierras

Las Zonas de Cultivo

Las zonas de cultivo se dividen en tres grandes regiones naturales: la Región Alta en el espacio de las cordilleras centroamericanas, que conforman la región central del país; la llanura en la Zona de la Costa del Caribe, que se extiende hacia el norte, convirtiéndose en la región selvática del Petén y en la Península de Yucatán; y, por último, una franja de tierras en la costa del Pacífico.

Según la altura se constatan cuatro zonas climáticas: la zona cálida y húmeda de la "tierra caliente", que llega hasta los 600 metros de altura. Luego la zona templada hasta 1800 sobre el nivel del mar; y, por último, las regiones altas, que se subdividen en tierra fría y tierra helada, de las que solamente la primera es, en parte, cultivable.

En la costa pacífica, se encuentra el cinturón algodonero, al que suceden a altura mayor, las plantaciones de caña de azúcar. Al pie de las montañas comienza ya la zona cafetera, que se extiende hasta las tierras altas. Las frutas tropicales se cultivan en la región de la costa del Caribe.

CUADRO 30.Guatemala: Distribución Porcentual de los Establecimientos Agrícolas según su Dimensión. Años 1964/1979

Dimensión	Cantidad		Superficie	
	1964	1979	1964	1979
hasta 1,4 Ha	44	60	3	4.
1,4 hasta 3,5 Ha	31	21	7	6
3,5 hasta 44,5 Ha	23	17	23	23
más de 44,5 Ha	2	2	67	67.
Dimensiones Absolutas (en 1,000 Ha)	417	605	3,954	4,715
TOTAL	100	100	100	100.

FUENTE: Informe del Banco Mundial, Guatemala 1987.

La Distribución de la Tierra Cultivable

En Guatemala, se observa una concentración extrema en la estructura de propiedad de la tierra. Así, por ejemplo, la mayoría de los campesinos productores de café deben ser considerados como minifundistas, mientras que casi el 90% de la cosecha proviene de sólo un 10% de los establecimientos. La situación en el caso del cultivo de caña y algodón es aún más acusada. La producción está dominada por grandes productores. El Cuadro 30 demuestra que en 1979 aproximadamente un 60% de los títulos de propiedad correspondía a fincas de hasta 1.4 Ha, que representaban tan sólo el 4% de la superficie total cultivable. El 67% de esa superficie pertenece, en cambio, a fincas que poseen una superficie de 44.5 Ha o más y que representan un 2% del número total de los establecimientos.

La comparación entre 1964 y 1979 confirma la creciente fragmentación de las pequeñas unidades. En 1964 constituían el 44%, en 1979 el 60%. En el mismo lapso, la superficie cultivada por las mismas creció apenas en un 1%. En el caso de los establecimientos mayores no se registra un proceso similar. Las estructuras familiares existentes

CUADRO 31.Guatemala: Participación porcentual de los Minifundios en la Producción de los Principales Alimentos Básicos

Cultivo	Establecimiento	Superficie	Producción
Maíz	86.5	52.8	48.1
Frijoles	91.8	75.9	73.7
Papas	91.2	78.6	77.4

FUENTE: Memoria (1986): V Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos, Factores Determinantes del Desarrollo Agrícola en Guatemala y

permiten mantener la concentración de las propiedades.

El dualismo descrito en la estructura social y de propiedad, se manifiesta así mismo en los cultivos. Existen determinadas áreas en las que la producción sigue relacionada ampliamente con los minifundios.

La Importancia de la Economía Pequeño-Campesina para el Abastecimiento de Alimentos

Las actividades agrícolas de las economías domésticas pequeño-campesinas, se concentran fundamentalmente en el cultivo del café,

maíz, frijol, papa, trigo, hortalizas y frutas. El maíz, el frijol y la papa, constituyen los alimentos básicos de la población. El Cuadro 31, demuestra que los minifundios asumen la mayor parte de la producción en estos rubros.

Los pequeños campesinos en el contexto global del sector agrario guatemalteco, juegan un papel muy importante; pues constituyen el pilar fundamental para el abastecimiento alimenticio nacional.

Política de Tierras

Desde 1954 no se ha dado una transformación de la estructura de la tenencia de la tierra.

La Legislación en vigor rige desde 1962, siendo establecida mediante Decreto del Congreso No.1551, a través del cual se crea el Instituto Nacional de Transformación Agrícola (INTA)[2]. El mismo Decreto determina para éste las siguientes políticas:

- Regular el derecho de la propiedad privada de la tierra que no sea explotada racionalmente por sus propietarios, para que cumpla su función social, señalando las extensiones máximas y mínimas de la misma.
- Consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directa y racionalmente por sus propietarios y regular las comunidades agrarias, garantizarles el derecho a la propiedad comunal de sus tierras y adjudicarles, en los casos que haya posibilidad de expansión, las áreas adicionales que requieran para satisfacer las necesidades de los comuneros.
- Capacitar a los adjudicatarios y a los beneficiarios potenciales de la reforma agraria en el país.
- Habilitar tierras para los programas agrarios.
- Concentrar en el INTA, como único organismo, la ejecución de la política de reforma agraria y propiciar la tecnificación y especialización del INTA, a efecto de que sea instrumento para resolver la problemática agraria del país.

En concordancia con la Legislación vigente, en la década de los ochenta se han asumido decisiones importantes, entre éstas, la de no entregar tierras parceladas en forma individual, sino en forma asociativa, bajo modalidades como las que se enumeran:

- Patrimonio Familiar Mixto (PFM)
- Patrimonio Familiar Colectivo (PFC)

2 El INTA es el organismo encargado de diseñar y ejecutar la política nacional de tierras del país, la cual se ha focalizado en los últimos años hacia la constitución de patrimonios colectivos, con el fin de multiplicar el efecto de los mismos y evitar una mayor polarización o atomización en la tenencia de la tierra.

CUADRO 32.Guatemala: Asentamientos Centros Urbanos. Período 1981-1989

Tipo	No.	Beneficiarios(1)	Extensión
Patrimonio Agrario Colectivo	193	17,358	203,940
Fincas Cooperativas	36	7,309	43,850
Comunidades Legalizadas	11	7,322	27,440
Lotificaciones	90	11,224	1,860
TOTAL	330	43,213	277,090

FUENTE: INTA.

(1) El número de beneficiarios corresponde al número de familias.

- Empresa Campesina Asociativa (PECA)
- Fincas adquiridas a particulares por decisión libre de sus propietarios

Bajo estas modalidades e incluyendo las comunidades legalizadas y las lotificadas para centros urbanos, la intervención del INTA logró 330 asentamientos en la década de los ochenta; con un total de 43,213 beneficiarios en una extensión de 277,090 Ha, como se observa en el Cuadro 32.

No obstante las acciones del INTA, aún persiste un alto índice de concentración de la tierra en el país. El problema de la tenencia de la tierra se ve agravado por la falta de un mercado establecido de tierras agrícolas, así como la carencia de mecanismos institucionales para tratar los problemas de la tierra ociosa y las deficiencias en la titulación de este recurso, particularmente para los micro y pequeños agricultores.

La Producción de Granos Básicos

Guatemala se caracteriza por un significativo número de productores agrícolas que poseen extensiones de hasta 7.0 hectáreas y a quienes se les identifica como pequeños propietarios, arrendatarios, aparceros, medianeros, ocupantes de pequeñas extensiones de tierra, usufructuarios de tierras comunales, municipales, nacionales, de cooperativas y otras formas de asociación y organización. Estos en general, producen para su autoconsumo, siguiendo en segundo orden la venta del excedente obtenido. Para ello destinan su esfuerzo a la producción de granos básicos, mediante la utilización de técnicas tradicionales.

Este sector enfrenta una situación poco favorable en cuanto a la producción de granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo). El comportamiento de los volúmenes generados no muestra una tendencia creciente definida, sino que por el contrario, presenta altibajos marcados

CUADRO 33.Guatemala: Area Cosechada y Volumen de Producción de Granos Básicos. Años 1980-1989.
(Miles)

Año	MAIZ		FRIJOL		ARROZ		TRIGO	
Agrícola	Manzana	Volumen	Manzana	Volumen	Manzana	Volumen	Manzana	Volumen
1980	941.1	19,617.8	92.3	1,259.4	18.0	598.2	45.0	1,000.0
1981	973.5	21,684.0	117.2	2,019.7	22.0	733.4	45.0	915.0
1982	955.2	23,909.8	145.3	2,211.3	24.8	1,089.1	42.3	926.4
1983	813.8	21,482.8	164.9	1,943.1	17.6	995.0	47.4	1,200.0
1984	987.6	26,043.2	238.0	2,418.4	22.9	980.6	46.0	1,100.0
1985	942.3	23,660.9	253.2	2,555.6	20.8	835.6	45.0	1,500.0
1986	967.7	23,420.4	247.7	2,404.4	20.5	737.3	46.0	1,170.0
1987	1,091.8	26,450.5	245.8	1,872.5	33.3	1,281.2	48.0	1,200.0
1988	902.3	28,776.3	200.6	2,036.8	38.4	1,508.6	40.6	945.5
1989	857.7	27,104.0	138.7	1,969.6	21.6	976.0	45.0	1,100.0

FUENTE: Elaboración propia con base en datos BANGUAT.

que contribuyen a la inestabilidad de los precios y la insuficiencia para atender la demanda.

El Cuadro 33 muestra que en 1980 el área cosechada de maíz fue de 941.1 miles de manzanas y para 1989 de 857.7 miles de manzanas, observándose una tendencia a disminuir el área destinada a la producción del maíz, mientras que la producción obtenida se incrementa durante el mismo período. Esto sin embargo, no puede atribuirse mas que a fluctuaciones cíclicas probablemente muy influidas por el clima, pues dichas fluctuaciones se observan en períodos anteriores.

En 1980 el área destinada a la producción de frijol fue de 92.3 miles de manzanas, llegando en 1989 a 138.7 miles de manzanas, observándose que la producción obtenida se incrementó de 1,259.4 miles de quintales en 1980 a 1969.6 miles de quintales en 1989. La situación es sin embargo, la misma que para el maíz.

El área cosechada de arroz muestra una clara tendencia de aumento entre 1980 y 1989 ascendiendo de 18.0 a 22.6 miles de manzanas y la producción de 598.2 a 976.0 miles de quintales. Así mismo, la producción de trigo mostró una constante en cuanto al área utilizada (45.0 miles de manzanas); y con respecto al volumen obtenido se marcó un incremento que va de 1,000.0 a 1,100.00 miles de quintales.

Por lo tanto, en términos de la producción de granos básicos, la fuente principal de ingresos del sector de pequeños productores, ésta ha mostrado condiciones de estancamiento, excepto el caso del arroz, cuya producción se encuentra en manos de grandes productores.

Desde el punto de vista de la apertura, este sector será sin duda muy influido por las posibilidades de importación de granos, a fin de suplir

los requerimientos de una creciente demanda de los mismos, al menos que puedan lograrse incrementos sustanciales de la producción nacional.

Cambio Tecnológico

El Estado a través de los organismos de generación y transferencia tecnológica: Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA), Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), trata de implementar un proceso de modernización en la agricultura del país, pero enfrenta una realidad social, en donde la posibilidad de incorporar las diversas alternativas tecnológicas disponibles es realmente limitada por la condición económica de subsistencia (poca disponibilidad de tierra y capital) y pobreza, que prevalece en amplios sectores de la población rural[3](El Estado guatemalteco no cuenta con un sistema de ciencia y tecnología que le permita formular políticas en ese campo. En general, se han seguido acciones aisladas introducidas en los planes de desarrollo del primer quinquenio de los años ochenta. Sin embargo, la generación y transferencia de tecnología para todos los sectores la maneja el sector privado.).

Debe tomarse en cuenta que el pequeño productor agrícola del país, está anuente a la aplicación de procesos productivos modernos, pero las tecnologías existentes centran el mejoramiento o incremento de la productividad por unidad de tierra producida, fundamentalmente a base de insumos importados, cuyo costo está fuera del alcance del productor, a menos que reciba en forma efectiva la asistencia técnica crediticia y de comercialización, que un cambio de esa naturaleza y magnitud requiere.

Eficiencia Técnica-Agrícola

El mejoramiento de la eficiencia técnica-agrícola constituye un elemento central del proceso de ajuste, en la medida en que permite desarrollar la competitividad agrícola relacionada con el uso de capital e insumos. En este contexto, se promueve el aprovechamiento intensivo de la tierra y el empleo de formas desarrolladas de administración, todo lo cual produce mayores rendimientos por superficie. Por lo tanto, el aumento de eficiencia técnica-agrícola es un proceso inseparable de la "tecnificación del cultivo", entendida ésta como el mayor peso en la formación del producto agrícola de las empresas más tecnificadas, reflejada en los rendimientos por unidad de recurso empleado.

3 El Estado guatemalteco no cuenta con un sistema de ciencia y tecnología que le permita formular políticas en ese campo. En general, se han seguido acciones aisladas introducidas en los planes de desarrollo del primer quinquenio de los años ochenta. Sin embargo, la generación y transferencia de tecnología para todos los sectores la maneja el sector privado.

Históricamente, la mayor eficiencia técnica-agrícola aparece en Guatemala asociada con la concentración de la producción en empresas con suficiente disponibilidad de recursos y en regiones específicas, donde se combinan técnicas de alto potencial productivo y facilidades de infraestructura en unos pocos productos destinados a mercados externos.

La "tecnificación del cultivo" se concentra así en fincas medianas

CUADRO 34.Guatemala: Rendimientos Promedio en la Producción de Granos Básicos (qq/mz)

Cultivos	Quinquenio a/ 75-79	Quinquenio 85-89	Porcentaje de Cambio
Maíz	20.56	27.28	32.68
Frijo	9.24	10.44	12.99
Arroz	24.34	39.84	63.68
Trigo	21.88	26.54	21.30
Promedio General			36.45

FUENTE: Cálculos propios en base a datos del Banco de Guatemala de octubre de 1991.

a/ Se consideran años agrícolas, por ejemplo el quinquenio corresponde al período 75/76-79/80.

y grandes, localizadas en la costa sur y en el departamento de Izabal. Sólo en épocas recientes ha comenzado a introducirse en estructuras productivas campesinas y transicionales del altiplano central, principalmente por la vía del desarrollo de la producción de hortalizas.

En términos de productos, se ha concentrado en el banano, algodón, caña de azúcar y avicultura y, de manera menos generalizada, en el café y la ganadería bovina. A finales de la década de los ochenta, este proceso incluyó el cultivo de flores y hortalizas especializadas.

En el caso del maíz (32.6%) gran parte del cambio puede atribuirse a una mayor tecnificación, particularmente con variedades mejoradas. Lo mismo puede decirse del incremento en el trigo y el arroz. Para este último el 63.6% de incremento se debe al uso de variedades distribuidas por el ICTA y empleados en el 80% de la superficie. Los incrementos más modestos en frijol muestran sin embargo una tendencia a la tecnificación del cultivo, también por el uso de variedades mejoradas.

Como se observa en el Cuadro 34, el rendimiento promedio de la producción de los principales cultivos alimenticios para consumo en los años ochenta, ha mejorado en el promedio en un 36%.

Otro de los cultivos de mayor significación es el trigo, cuyo rendimiento pasó de 22.2 quintales en 1980 a 24.4 quintales por manzana en 1989.

Política de Transferencia de Tecnología

La política de transferencia de tecnología se implementa en el sector agropecuario a través de tres entidades ejecutoras: DIGESA, DIGESEPE y DIGEBOS, las cuales no sólo tienen como función esta actividad, sino incluyen también el control fito y zoosanitario, la organización campesina, la promoción social, la distribución de algunos insumos y otras actividades.

La política de transferencia de tecnología no ha tenido los resultados esperados, a causa de las restricciones básicas en esta área del servicio del sector público, siendo algunas de ellas: la falta de recursos humanos y su insuficiente formación para ejecutar la política de investigación y transferencia de tecnología, la debilidad en la definición de políticas y la falta de financiamiento de sus actividades.

La política de transferencia de tecnología a pesar de las limitaciones en la operación de las entidades ejecutoras, ha logrado éxitos parciales, particularmente en la difusión de sociedades mejoradas, cuyo impacto en la producción se señala en el punto anterior. Sin embargo, existe una notoria falta de recursos humanos y operativos, circunstancia ésta que se agrava frente a la situación del déficit del Gobierno. Es sin embargo, imperativo que se definan estrategias claras para revitalizar la actividad agrícola en un medio de mayor eficiencia técnica que permita un mayor nivel de competividad de los productos nacionales en los mercados internacionales.

V

CONCLUSIONES

El proceso de apertura se inicia en Guatemala en la década de los 80. Este ha tenido un resultado relativo a partir de las limitaciones impuestas por la situación socio-económica en la que se aplican las medidas y los ajustes. En este sentido varios han sido los elementos que han impedido la generación de un sistema económico más abierto.

Por un lado está la situación institucional. El proceso de apertura ha sido limitado, por ejemplo, por la falta de un conocimiento más profundo del sistema económico guatemalteco. Esto se traduce en que, tanto el diseño como la aplicación de las políticas desarrolladas se lleven a cabo en un ambiente incierto en términos de los impactos que puedan resultar de la aplicación de estas mismas medidas. Por lo tanto, en ocasiones, se promulgaron leyes que en definitiva atrasan el proceso y, por otro lado, dieron señales inciertas a los diferentes participantes del sistema.

El proceso aperturista debe enfocarse como algo sumamente complejo, en que intervienen innumerables factores. El análisis planteado en este documento es por lo tanto parcial y focalizado a la presentación de una perspectiva, producto de los datos disponibles y de la visión de quienes presentan el análisis.

En la primera sección se presenta el análisis del proceso a partir de la conceptualización de tres etapas. Esta evolución podría pensarse casi como una respuesta natural en el desarrollo de la economía nacional frente a las fuerzas internas y externas que la afectaron.

El elemento desencadenante del proceso de revisión de la política económica que dirige a la apertura podría ser, la crisis que se presenta en el primer período 80/85. Tal crisis, producto de condiciones econó-

micas internas y externas, así como de aplicación de medidas y políticas (desafortunadas) que refuerzan en vez de ayudar a enfrentar las condiciones impuestas; deja a Guatemala con sus reservas en cero, una severa contracción del producto nacional, una inflación del 18.5% anual y una deuda externa ostensiblemente alta.

Las políticas que se aplican en la fase de recuperación para enfrentar dicha crisis y para ordenar los desequilibrios macroeconómicos son: reducción del déficit, fuertes recortes del gasto público, incremento de la recaudación fiscal y reducción considerable de la fuga de capital, causada por el sistema de cambio con tres mercados.

La aplicación de estas políticas tiene como resultado una fuerte reducción del déficit fiscal, una mejoría en la balanza de pagos y la reducción de la inflación a 12.3%. Se inició una reactivación productiva con crecimiento del PIB a una tasa del 3.5%.

Si bien estas medidas contribuyeron a mejorar la situación económica, para finales del período (1990) aún subsistió un sistema económico protegido y relativamente cerrado, ineficiente, con una alta participación del Estado en la producción de bienes y servicios. La mayor parte de las políticas puestas en operación sn de índole financiera.

La economía había alcanzado una mayor estabilidad, pero el proceso de apertura debía profundizarse, si se deseaba alcanzar niveles mayores de eficiencia económica que protegieran la economía de futuras crisis. Esto dio lugar a la tercera fase, donde se inicia el programa de ajuste estructural, dirigido a:

a. Lograr la apertura económica,
b. Racionalizar el estado y reducir su participación en la economía, y
c. Profundizar el ajuste en las variables macroeconómicas.

La aplicación de las medidas económicas planteadas se hacen ahora en un contexto relativamente favorable. La economía se ha estabilizado, las tasas de interés reales se reducen favoreciendo la inversión y existe una situación favorable en la disponibilidad de reservas.

El proceso aperturista enfrenta ahora, por un lado una situación holgada de reservas, que permiten una cierta libertad del mercado de cambio y por lo tanto de disponibilidad de divisas para la importación de insumos y bienes de capital, y por otra, una situación, si bien no muy buena para la exportación de los productos tradicionales, potencialmente abiertas a las posibilidades de recuperación a través de otros productos en los mercados: centroamericano, mexicano, con países de América del Sur y a través de las exportaciones no tradicionales dirigidos particularmente al mercado de EE.UU. y Europa.

En este contexto, donde las posibilidades de éxito del proceso de apertura radican, en gran medida en las oportunidades de crecimiento económico, es de suma importancia la participación del sector agrícola que con un 25.1% del PIB y generando históricamente más del 70% de

las divisas con el 65% de las exportaciones globales (1991), será el fundamento esencial para la recuperación económica.

Este proceso está ahora caracterizado por un enfoque en tres vertientes: apertura económica, racionalización del Estado en el proceso productivo y ajuste de las variables macroeconómicas.

En el contexto de la **apertura económica** se establecen acciones en las siguientes áreas:

a. Una estrategia de relación con el resto del mundo que incluye la participación en el GATT, la Iniciativa para las Américas, el impulso del proceso de integración (PARLACEN, Plan de Acción para la Reactivación Económica de Centroamérica -PAECA-, el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana -PAC-, etc..), acuerdos comerciales con México, Colombia, Venezuela y otros países sudamericanos.
b. El desarrollo de un marco económico y legal para normar el proceso aperturista, que incluye las leyes y los acuerdos comerciales que permitan la unificación del sistema arancelario y comercial centroamericano.
c. Un desarrollo institucional que apoye la implementación de la nueva política comercial; CONACOEX, CONAPEX, Ventanilla Unica, etc.

En relación con la **racionalización del Estado**, el avance ha sido mucho menor. Se está iniciando la fase de privatización de las empresas del Estado y la racionalización de las instituciones del sector público como un proceso integrado.

Finalmente, el **ajuste en las variables macroeconómicas** se visualiza como apoyo al proceso de apertura, incentivando la transparencia y modernización de los mercados financieros y de capitales (reestructuración del sistema financiero) logrando así una mayor integración con el resto del mundo, una política fiscal que balancee las necesidades de ingreso del Estado con las de incentivación al crecimiento económico y una política monetaria estable para reducir la inflación y mantener un mercado de divisas con normas claras y accesibles a todos los interesados.

Este documento intenta presentar un panorama de la situación actual del proceso de apertura y analizar las circunstancias históricas y económicas que lo determinaron.

Como tal, si bien este proceso viene gestándose a partir de la última década, la aplicación de las medidas en el contexto de un programa integrado y con propósitos explícitos de apertura, ha sido muy reciente. Estos se inician en febrero de 1991 y por lo tanto no es posible apreciar en toda su magnitud el impacto final de las medidas implementadas. Sin embargo, se puede decir que a la fecha se han logrado algunos resultados.

En primer lugar, en el contexto de la apertura económica, Guatemala se adhiere al GATT al mismo tiempo que lo han hecho otros países centroamericanos. En función de esto, se están logrando avances importantes en la unificación arancelaria en Centroamérica, fortaleciendo los avances hacia el logro de una moneda única. Ello facilita económicamente la integración comercial, apoyado por una articulación mucho mayor de la política monetaria, especialmente la política cambiaria entre los países del área.

Concurren apoyando la apertura la operación aún incipiente de las instituciones centroamericanas. Conforme a lo anterior, se diseñan dos planes, el PAECA como plan global para la reactivación económica y el PAC como plan específico para la agricultura. Ambos están en sus etapas iniciales de diseño e integración a nivel regional.

No obstante, el avance logrado, la apertura comercial sigue siendo un proceso comandado por los acuerdos bilaterales, el comercio informal y las acciones aisladas en el comercio internacional. Esto se traduce en pérdidas de oportunidades reales de intercambio, que afectan la inversión productiva en Guatemala y por consiguiente, aumenta el riesgo de la inestabilidad económica.

En relación a iniciativas específicas en el área de la apertura comercial, que se describen en la tercera sección, se están implementando acciones iniciadas por CONACOEX en el contexto del CONAPEX.

Las cifras presentadas en el Cuadro 9 de esa sección son un claro indicador de que estas instituciones, creadas en el año 86, están iniciando una proyección de impacto positivo, facilitando el comercio internacional. Entre 1988 y 1991 el incremento en el número de licencias autorizadas ascendió hasta el 100 %.

En la década de los 80, se produjo una decantación política de ideas aperturistas. Estas no fueron compartidas totalmente por los sucesivos gobiernos del período. Actualmente, existe un compromiso explícito del Gobierno por lograr la apertura económica, compromiso que es compartido por el sector privado.

Las políticas aperturistas impactan directamente a la infraestructura productiva. El sector privado, como receptor directo de esta política económica, es así sujeto a las fuerzas transformadoras que las políticas impulsan para cambiar, una economía cerrada o relativamente cerrada en un sistema económico abierto, donde las reglas del mercado imponen la competitividad a partir de la eficiencia económica como forma de asignación de recursos.

En el marco del posible impacto de este nuevo modelo surgen dos preguntas: la una se refiere a los cambios estructurales que se deberán dar para sustentar la eficiente operación de este sistema y por otro, la respuesta del sector productivo y de servicios a las nuevas políticas. Estos resultados deberán medirse no solo por el crecimiento de la

producción per se, sino también por la riqueza generada y el incremento en el bienestar de la sociedad.

El Sector Financiero y las Inversiones

En términos del sistema financiero (Cuadro 23) la participación del sector agropecuario ha disminuido sustancialmente, mientras que el industrial lo ha hecho en menor medida. Los sectores que han incrementado su participación en los préstamos concedidos han sido el de comercio y servicios. Esto es un claro resultado de la relevancia otorgada por el modelo liberal a mejorar los aspectos de comercialización que habían sido desincentivados por las políticas de sustitución de importaciones.

En este análisis habría que relativizar la caída del sector agropecuario debido a la creciente dinámica de las áreas agroindustriales, las que han aumentado su importancia relativa en la década. Cifras presentadas no dan una indicación de esta tendencia.

Por otra parte, el sector agropecuario propiamente dicho, sigue dominado por las inversiones en los productos tradicionales. Estos productos han ido perdiendo importancia económica (por los altibajos de los precios internacionales), lo que ha impactado negativamente en la rentabilidad general del sector. Aún no se nota la participación de los sectores no tradicionales, que serían los más beneficiados por los procesos de apertura comercial y donde se encuentran las mayores rentabilidades.

Las Estructuras Productivas

La fundamentación del sistema de libre empresa se centra en la libre operación de los mercados, de tal manera que no existan más restricciones al movimiento de los recursos que aquellas relacionadas con el precio y los costos. Esto implica el funcionamiento de un mercado de recursos, particularmente de un mercado de tierras que permita la compra o venta de propiedades en forma clara y transparente y por otro lado, que las leyes garanticen los títulos de propiedad del bien, de manera que su transferencia u operación se haga en condiciones también transparentes.

En Guatemala la estructura agraria fundamenta la organización económica, social y política, de manera tal que la distribución del recurso ha estado ligada a los procesos históricos y políticos del país. Dentro de éstos se encuentra, sin duda, la herencia dejada por la reforma liberal de principios de siglo cuando al establecerse las economías del café y luego la de los otros cultivos de exportación. Desde entonces predomina la estructura dualista en la distribución de la tierra.

Los procesos aperturistas deben asentarse sobre esta estructura para generar el crecimiento económico que de ella se espera. Esta respuesta debe darse en términos de las demandas generadas por el proceso de apertura en sí, o sea de los bienes y servicios que ahora se requieren. Esto implica entrar en la competencia con otros proveedores locales e internacionales. La competencia deberá darse fundamentalmente en base a precios lo que implica la habilidad de llegar al mercado, con un bien o servicio generado a partir de las mejores condiciones de producción y comercialización realizable, en función de las posibilidades de eficiencia económica disponibles en el mercado.

El análisis realizado en éste documento se ha visto limitado por la falta de información reciente sobre las estructuras agrarias y su capacidad productiva. Es posible sin embargo, que a partir de los dos sectores identificados, el de producción de alimentos para consumo local y el de bienes comercializables y orientados al mercado de exportación, se obtengan algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, está el grupo de los productores de alimentos, aquí se encuentran los pequeños agricultores que utilizan una forma de producción tradicional. En general este grupo tiene muy poca respuesta a las políticas económicas, puesto que el propósito principal de su producción es el consumo interno y ocasionalmente el mercado local. La modernización de este subsector implicaría grandes esfuerzos por parte del estado para fomentar la producción comercial e incentivar el cambio tecnológico. Por otro lado sería el grupo más afectado por la apertura del mercado de importaciones.

Dadas las circunstancias anteriormente enunciadas es factible esperar que al no establecer algunas medidas de protección para el período de transición a una economía abierta, como por ejemplo la introducción de aranceles variables con bandas de precios, u otras, este grupo quedará sujeto a los vaivenes de un mercado internacional muy competitivo (y protegido por algunos grandes países productores) generándose situaciones de inestabilidad social, aumento de las migraciones rural urbana, etc..

En relación al sector tradicional de cultivos de exportación, es posible considerar que este sería el más flexible a cambiar y adaptarse a nuevas condiciones de demanda. Esta situación se ve favorecida por la caída en la rentabilidad de los cultivos de café, algodón, caña de azúcar, entre otros, producto de una condición desfavorable en el mercado internacional. Esto ha propiciado que se inicie un redireccionamiento de los recursos invertidos en estos productos respecto a la generación de otros bienes de producción no tradicional, (por ejemplo los cultivos de alto valor agregado por hectárea como las hortalizas y las frutas) y al mismo tiempo que se incentive la tendencia a la inversión en la agroindustria por parte de estos productores (por ejemplo a la producción de alimentos balanceados, el empaque de frutas y hortalizas, etc.). Este grupo es sensible a la política económica en un grado no bien determinado.

Relacionado con la posible reacción a las políticas de apertura y liberalización de los mercados se observa, por un lado aquellos que como se mencionó anteriormente están reajustando sus empresas a las nuevas condiciones del mercado. Por otro lado existe un grupo indeterminado de productores, cuya capacidad de ajuste, ya sea por falta de capacidad gerencial o por apego a una política conservadora e inflexible en sus empresas, no tendrá la capacidad necesaria para acompañar la evolución de la economía.

De la misma manera que para los grupos de pequeños productores de alimentos, la transición suave a una economía abierta, requeriría de una política económica que les proporcionara algún nivel de protección, permitiéndoles acomodarse más lentamente a las nuevas condiciones del mercado.

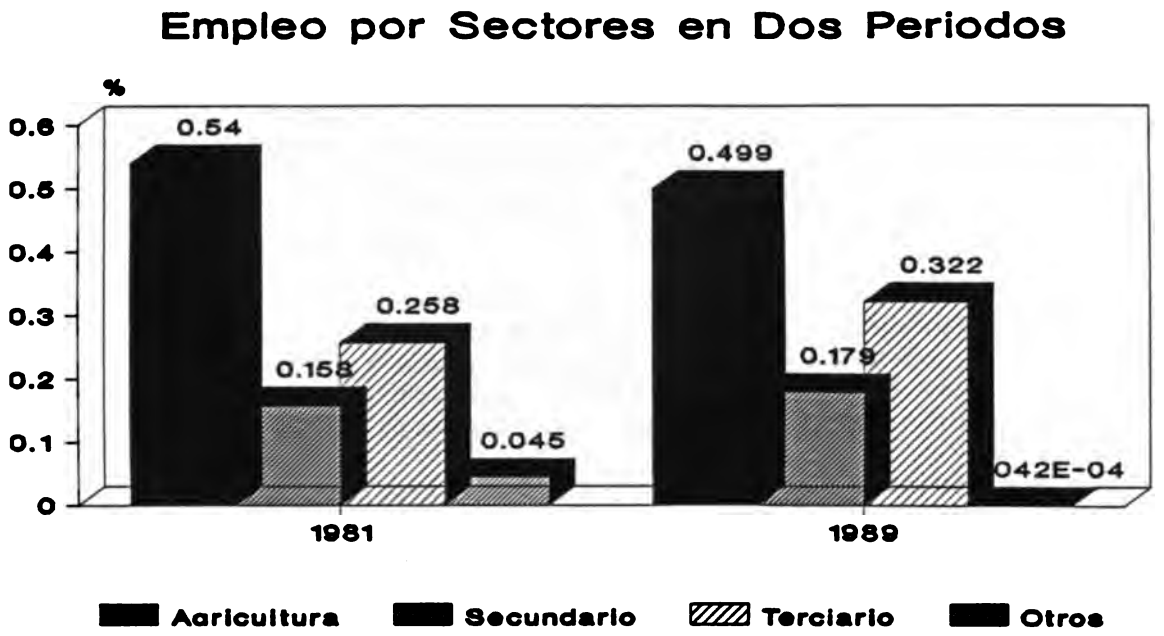
La situación que se menciona debe también considerarse desde el punto de vista del país, puesto que las vicisitudes económicas de los productores agrícolas se reflejarán necesariamente en el nivel general de ingresos. Por lo tanto parece deseable que se diseñe e implemente una política de inversión privada que apoye al productor en el período de transición e incentive la inversión productiva de tal manera de que se den condiciones reales de crecimiento económico.

La Estructura Ocupacional

El empleo y el salario son la base a partir de la cual se establecen las condiciones de competitividad que permiten penetrar a los mercados internacionales. Si bien no se disponen de estadística más recientes, el empleo se ha reducido entre 1989 y 90. Es factible que a partir de las políticas implementadas se haya revertido esta tendencia en 1991/92. Sin embargo la tendencia de los salarios que presenta un incremento del 15 % (ver el Cuadro 14) en términos nominales, no alcanza a superar la inflación, por lo que en realidad, también disminuye, si se hace la transformación a salarios reales.

Los datos indican también que el desempleo aumentó aún más en la agricultura y relativamente aumenta muy poco en la industria. En ambos sectores los salarios reales disminuyen en términos reales.

Como se ve en la gráfica, la agricultura sigue siendo la fuente mayor de empleo, aunque su importancia relativa esté disminuyendo. En este sentido se resalta la importancia creciente del sector de servicios y el relativamente menor incremento del sector secundario. En el marco de las políticas aperturistas la situación anterior se coloca en condiciones similares respecto a la participación de la agricultura en el PIB y en la generación de divisas, la importancia de la agricultura como generador de empleo y por ende como instrumento para mejorar los procesos de distribución del ingreso e incrementar la demanda agregada, se hace clara en las estadísticas. Sin embargo el crecimiento del empleo en el sector servicios hace resaltar la dirección de los cambios que se están



operando en la economía, y los relacionados con la necesidad de fortalecer el subsector de comercio y ponen de manifiesto las condiciones de competitividad existentes y las necesidades de reconversión del capital humano para enfrentar las nuevas situaciones comerciales.

Finalmente en este breve resumen de la información presentada en las diferentes secciones del trabajo, es necesario resaltar la situación del empleo femenino en la agricultura. Particularmente importante para el análisis del impacto aperturista, es la consideración del empleo femenino como una forma de reserva de mano de obra, si se piensa que además del desempleo femenino actual, una reducción de la natalidad, propiciada por los programas de control familiar, pondrá en el mercado más mano de obra, especialmente no calificada. En general la situación de las mujeres es muy desfavorable.

Por todo ello se hace necesaria la integración de la mujer en forma efectiva, al desarrollo nacional, y que su actividad sea reconocida mediante el mejoramiento de su posición y de las remuneraciones que reciba. Sin embargo esta integración deberá ser apoyada intensamente por programas (públicos y privados) dirigidos especialmente a ellas y con un contenido, no solo de capacitación, sino también con programas de orden económico que haga posible el desarrollo de actividades productivas rentables.

Reflexiones Finales

Dada la situación económica mundial y las tendencias impuestas por las circunstancias políticas y sociales de este fin de milenio, es posible pensar que la implementación del modelo de economía abierta se extienda cada vez más en el mundo y en América Latina. El desafío que se presenta a los países latinoamericanos es el de alcanzar el éxito en su desarrollo a través de la apertura de sus economías y la relación con el resto del mundo o aceptar el retorno a los esquemas proteccionistas que promueven el aislamiento.

Tomando en cuenta los niveles de atraso económico y tecnológico en que se encuentra el país pareciera que la alternativa aperturista ofrece, al menos, alguna posibilidad para acompañar a los países más desarrollados en la conquista del nuevo milenio y compartir con ellos algunas de sus bondades, y que esto es preferible al aislamiento.

Pero ¿qué implica esta apertura, o la implementación de un modelo de economía abierta? En primer lugar los procesos económicos se harán más transparentes y las empresas locales tendrán que competir con las empresas internacionales por el mercado nacional. La reorientación de los recursos a los bienes de mayor rentabilidad o con mayor ventaja competitiva, generará una estructura económica, en términos de la mezcla de productos y servicios producidos, que le dará una nueva perspectiva al sistema.

En esta estructura, para nuestros países, todo lo relacionado con la agricultura o la explotación de recursos naturales, cuya producción pueda realizarse a niveles tecnológicos competitivos, o productos y servicios con un alto contenido de mano de obra, tendrá seguramente predominancia sobre el resto de la industria, donde la producción competitiva está basada en procesos con un alto contenido tecnológico. En la implementación de este nuevo esquema, los espacios disponibles en el mercado, local e internacional, deberán ser ganados y mantenidos para poder obtener los ingresos que se espera de ellos.

Los consumidores enfrentan por otro lado dos situaciones relativamente conflictivas. Por un lado aparecen favorecidos por una gama de productos más amplia y posiblemente de mejor calidad, o bien productos mas tecnificados. Sin embargo se plantea, como ya se está presentando actualmente en el comercio local, una situación, con precios relativamente más estables, pero mucho más elevados. Esto frente a situaciones de reajustes en los niveles de salarios, debido a la movilidad generada por los cambios en las empresas, trae aparejado un menor consumo de las clases de menores ingresos y de ingresos medios. O sea se producen condiciones que tienden a enfatizar la naturaleza bipolar en la distribución del ingreso. Esta será posiblemente una situación prevaleciente en el corto y tal vez en el mediano plazo.

El acomodamiento de la economía a las nuevas condiciones del equilibrio y el restablecimiento del crecimiento económico resolverá la

mayor parte de las perdidas ocasionada al bienestar general de la población. Quedan sin embargo algunas incógnitas que están relacionadas a las políticas que implemente el gobierno y a como reaccione el sector productor y el sector laboral frente a estas nuevas situaciones, que, como se planteó más arriba conllevan situaciones de real sacrificio en términos monetarios y sociales.

Adicionalmente el cambio aperturista traerá, al menos inicialmente, una caída de los ingresos fiscales, por los reajustes en el sector productivo y el asalariado, no obstante las mayores recaudaciones que pudieran generarse por una mayor eficiencia institucional. Esta caída de los ingresos del estado acopladas al proceso de privatización que acompaña la implementación del modelo, traerá aparejada una disminución, que puede ser grande, en la inversión pública, el mantenimiento de infraestructura social y en los programas sociales. Esto ya se está observando en otros países, tanto en término de la situación de los gastos y las inversiones públicas como en el impacto que esta política ha tenido y que se refleja en el deterioro de los índices sociales (analfabetismo, mortalidad, salud, etc).

¿Cuál será entonces la perspectiva que nos ofrece esta nueva economía y este nuevo vector productivo? y ¿Cuál será el costo que la sociedad pagará en la implementación del período de transición hacia el nuevo equilibrio?

Tal vez, para dar respuesta a las preguntas anteriores, corresponda analizar, también usando un criterio económico, cual es el costo de oportunidad de los recursos de toda la sociedad. Para esto no existe una respuesta única, ni tampoco acuerdo sobre la forma en que se medirá el costo, pero es algo que de alguna forma debe evaluarse para asentar, sobre bases firmes, las decisiones que se tomarán para profundizar el proceso de apertura y liberación de la economía guatemalteca.

Por ejemplo, en el desarrollo de un mercado de tierras claro y transparente, se tendrán que considerar los intereses no solo de los terratenientes actuales sino de las fuerzas políticas que participan de estos procesos. Lo mismo puede decirse de los empresarios acostumbrados a generar ingresos rápidos y abundantes ofreciendo productos de calidad inferior a los disponibles a nivel internacional, en un mercado cautivo en el cual solo ellos pueden competir.

El enfrentar estos cambios requiere de consenso político y el acuerdo de una sociedad que vea en esto una salida al desarrollo general y al mayor bienestar social. Esto tal ves pueda lograrse con un amplio reconocimiento y discusión del problema y la participación también amplia de los sectores públicos y privados en la conducción de los procesos que nos llevarán a una mayor libertad económica y al mismo tiempo a una sociedad más justa.

SIGLAS

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CACIF	Comité de Cámaras Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAEM	Cámara Empresarial
CATS	Certificados de Ahorro Tributario
CEE	Comunidad Económica Europea
CONACOEX	Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones
CONAPEX	Consejo Nacional de Promoción de Exportación
CONFECOP	Federación de Cooperativas
CI	Cámara de Industria
DIGEBOS	Dirección General de Bosques y Vida Silvestre
DIGECOMEX	Dirección General de Comercio Exterior
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DIGESEPE	Dirección General de Servicios Pecuarios
DPI	Dirección de Política Industrial
EXTEX	Oficina Ejecutiva de Cuotas Textiles y Prendas de Vestir
FICE	Financiamiento para las Importaciones Centroamericanas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEX	Fondo para el Desarrollo de las Exportaciones
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GUATEXPRO	Centro Guatemalteco de Promoción de Exportaciones
GTZ	Asociación Alemana de Cooperación Técnica
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
ISI	Industrialización Sustitutiva de Importaciones
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística

MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MCCA	Mercado Común Centroamericano
NAUCA	Nomenclatura Arancelaria Centroamericana
OIC	Organización Internacional del Café
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
PAC	Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana
PAECA	Plan de Acción para la Reactivación de Centroamérica
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PECA	Empresa Campesina Asociativa
PET	Población con Edad de Trabajar
PFC	Patrimonio Familiar Colectivo
PFM	Patrimonio Familiar Mixto
PIB	Producto Interno Bruto
PREF	Programa de Reorganización Fiscal
PREN	Programa de Reorganización Nacional
PRES	Programa de Reordenamiento Económico y Social
PROLAC	Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita
SA	Sistema Armonizado
SACE	Sistema de Apoyo al Comercio Exterior
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación Económica
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIMME	Sistema Multiplicador del Microempresario
SIDUNEA	Sistema Aduanero Automatizado
SM	Sistema Moderno o Formal
SPADA	Sector Público Agropecuario y de Alimentación
ST	Sistema Tradicional o Informal
TC	Tipo de Cambio
TPE	Tasa de Protección Efectiva
UNAGRO	Unión Nacional Agropecuaria

BIBLIOGRAFIA

1. AID. Constraints for Small Farmer Exports of Non-Traditional Products. Agencia Internacional para el Desarrollo. Guatemala, 1990.
2. BANCO DE GUATEMALA. Boletín Estadístico. Guatemala, 1981-1991.
3. ----------. Boletín Informativo. Guatemala, 1980-1991.
4. ----------. Comportamiento mensual de las exportaciones de productos tradicionales y cotizaciones internacionales período 1980-1990. Guatemala, 1991.
5. ----------. Costos estimados de los principales productos agrícola. Guatemala, enero 1991.
6. ----------. Evaluación preliminar de la actividad económica en 1991 y propuesta de política monetaria, cambiaria y crediticia para 1992. Dictamen CT 5/91. Guatemala, 1991.
7. ----------. Guía del inversionista. Guatemala, 1987.
8. ----------. Indicadores Económicos. Departamento de Estudios Económicos. Guatemala, 1990-1991.
9. ----------. Memoria de labores. Guatemala, 1980-1989.
10. BANCO MUNDIAL. Guatemala Country Economic Memorándum. Guatemala, abril 1991.
11. BARAN, YALCIN. Harmonizing tax policies in Central America. Working papers. World Bank. Washington, D.C., USA. 1989.
12. CADESCA. La seguridad alimentaria en el istmo centroamericano una aproximación. Temas de seguridad alimentaria No. 1. Panamá, 1988.
13. CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe 1989. Guatemala. Santiago de Chile, 1990.
14. ----------. Estudio económico de América Latina y el Caribe. Guatemala, noviembre. México, 1989.
15. ----------. Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984. Guatemala, México, 1985.
16. ----------. Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984. Guatemala. México, 1985.
17. ----------/PNUD. Reconversión industrial en Centroamérica. México, 1990.
18. CEREZO, VINICIO. Programa de los 500 días en el Contexto de Guatemala 2000. Guatemala, 1989.

19. FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Roma, Italia, 1990.

20. GIL BARRIOS, GLADYS. Deuda externa - Políticas de estabilización y ajuste estructural. El caso de Centroamérica. Tesis Doctoral. Universidad de Alcalá de Henares. Madrid, España, 1990.

21. ----------. El arancel centroamericano como instrumento de comercio exterior para Guatemala. Universidad de Alcalá de Henares. Madrid, España. 1989.

22. ----------. El proceso de endeudamiento externo para Guatemala, período 1970-1990. Guatemala, 1990.

23. ----------. El proceso inflacionario en Guatemala, período 1970-1990. Guatemala, 1990.

24. ----------. Deuda y balanza de pagos. Un modelo matemático para Centroamérica. Tesis Master en Cooperación al Desarrollo. Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). Madrid, España. 1990.

25. ----------. El sistema financiero de Guatemala dentro de un programa de ajuste estructural y una propuesta para su modernización y transparencia. Proyecto GTZ-SEGEPLAN. Guatemala, 1990.

26. ----------. Programa de estabilización y ajuste estructural. Un proyecto nacional de corto y mediano plazo. Proyecto SEGEPLAN-GTZ. Guatemala, marzo 1991.

27. GIL, G., PAYERAS, C. y Scheel, G. Análisis del sector agrícola de Guatemala durante el período 1980-1990 y una propuesta de ajuste estructural para el mediano plazo. Proyecto SEGEPLAN-GTZ. Guatemala, 1990.

28. GOBIERNO DE GUATEMALA. Acuerdo Gubernativo No. 367-86 del 19 de junio, relacionado con la creación del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones -CONAPEX-. Diario de Centroamérica. Guatemala, 1986.

29. ----------. Decreto No. 64-91, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Convenio GATT, de fecha 25 de julio, del Congreso de la República. Diario de Centroamérica No. 34 del 7 de octubre. Guatemala, 1991.

30. ----------. Decreto 29-89 "Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Diario de Centroamérica, 19 de junio. Guatemala, 1989.

31. ----------. Guatemala 2,000. Guatemala, mayo 1988.

32. ----------. Reglamento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Decreto No.51-81 del Congreso de la República. Palacio Nacional. Guatemala, 1982.

33. GREMIAL DE EXPORTADORES DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES. Informe del estudio de Oferta Exportable de Guatemala. Guatemala, 1986.

34. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. La Agricultura de Guatemala: Relaciones macro e intersectoriales y promoción de exportaciones. Guatemala, 1991.

35. FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES -FLACSO-. Centroamérica en Gráficas. San José, Costa Rica, 1990.

36. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES y -IIES-. Boletín Económico al día. USAC. Guatemala. Guatemala, 1981-1991.

37. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA -INAP-. Estudio de los trámites y procedimientos de las exportaciones nacionales y propuestas de simplificación. Guatemala, 1986.

38. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA -INE-. El perfil de la pobreza en Guatemala. Vol. V. Guatemala, 1991.

39. ----------. Población Estimada por Departamento y Municipios (1985-1990). Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, diciembre 1988.

40. INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR. Como utilizar el Acuerdo de Alcance Parcial entre México y Guatemala. México, 1985.

41. JIMENEZ, M. y HERRERA, D. El comercio internacional de granos básicos en Centroamérica. San José, Costa Rica, junio 1991.

42. LAURE, JOSEPH. Guatemala: ¿Alcanzarán los salarios a los precios? INCAP. Guatemala, 1989.

43. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION -MAGA-. Bases y estrategias generales del sector agropecuario, en el primer Gobierno Demócrata Cristiano de Guatemala. Guatemala, enero 1986.

44. PFEFFERMANN, G. Poverty in Latin America. The impact of depression. Washington, D.C., EE.UU., The World Bank 1986.

45. SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA -SEGEPLAN-. Agricultura, población y empleo en Guatemala. Proyecto GUA/79/P03-OIT/FNUAP. Serie Resultados No.5. Guatemala, 1984.

46. ----------. Los objetivos y la estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo para Guatemala (1983-2000). Guatemala, junio 1982.

47. SEGEPLAN-GTZ. Programa de estabilización y ajuste estructural un proyecto nacional de corto y mediano plazo. Vol. I y III. Guatemala, marzo 1991.

48. SELA. Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas. Revista capítulos del SELA No. 28. Venezuela, 1991.

49. SERRANO, JORGE ANTONIO. Política económica y social Gobierno de Guatemala período 1991-1996. Guatemala, 1991.

50. ----------. Informe al Congreso de la República 1er. Año de Gobierno. Guatemala, 14 de enero de 1992.

51. SECRETARIA DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA -SIECA-. Arancel centroamericano de importación. Guatemala, marzo 1988.

52. ----------. El desarrollo integrado de centroamérica. BID/INTAL, Buenos Aires, 1974. Tomo IV.

53.SIECA-CEIE. Sesgo antiexportador: Teoría y aspectos metodológicos -El caso de Centroamérica-. Guatemala, 1991.

54. SUPERINTENDENCIA DE BANCOS. Boletín de Estadísticas Bancarias. Guatemala, 1990-1991.

55. TORO BRIONES, GUILLERMO. Proceso de ajuste en Guatemala y su relación con la agricultura. IICA-Guatemala, 1991.

56. ----------. Marco institucional para el diseño, implementación y ajuste de políticas para la agricultura en Guatemala. IICA. Guatemala, 1989.

57. ----------. La política macroeconómica y su relación con el sector agrícola en Guatemala. IICA. Guatemala, 1988.

58. ---------- y ARMAS, LUIS. Modelo de oferta exportable. IICA. Guatemala, 1990.

59. ----------. Algunas condiciones sobre empleo e ingreso en la agricultura guatemalteca. IICA. Guatemala, 1989.

60. TREJOS, R. y SANTANA, C. Apertura económica: Características e implicaciones para el sector agroalimentario en América Latina y El Caribe. Publicación IICA-San José Costa Rica, 1990.

ANEXO 1

Sistema Institucional Agropecuario

El sistema institucional agropecuario de Guatemala, está conformado por las dependencias e instituciones de los sectores público y no público, que desarrollan funciones en esta campo (Véase Organigrama).

EL SECTOR AGROPECUARIO Y DE ALIMENTACION -SPADA-

Es el complejo orgánico formado por las dependencias públicas, que tienen competencia para realizar actividades en el campo agropecuario del país. Inició su conformación básica en el año 1970, bajo la dirección y coordinación del Despacho del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en donde se formulan y aplican las políticas agropecuarias para incrementar la producción alimentaria del país y se toman las medidas necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Para el cumplimiento de las políticas agropecuarias, el SPADA cuenta con una serie de instituciones especializadas en cada una de las áreas específicas que requiere del impulso del desarrollo rural integral, de tal manera que los esfuerzos al ser coordinados, den el resultado esperado, mediante el mejor uso de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles.

Las principales instituciones que conforman el sector, así como sus objetivos básicos son:

Dirección General de Servicios Agrícolas -DIGESA-

Esta institución fue creada el 18 de diciembre de 1970, mediante el Decreto Legislativo 102-70, con el propósito de prestar servicios técnicos a los agricultores y así mejorar su productividad. Específicamente, los principales objetivos de esta Dirección consisten en: i) transferir a los agricultores, particularmente a los pequeños y medianos, los resultados de las investigaciones e innovaciones; ii) fomentar la diversificación de cultivos para el consumo interno y la exportación; iii) proporcionar asistencia técnica y educación extraescolar al agricultor que le permitan adoptar tecnologías apropiadas.

A partir de 1976, DIGESA ha venido ejecutando un programa de representantes agrícolas a nivel de la comunidad. Sin embargo, no ha logrado los objetivos esperados en términos de diseminar los resultados de la investigación y aumentar la productividad agrícola. Entre los principales problemas que han contribuido a este desempeño destacan: i) su esquema minorista (al menudeo) de operación ha demostrado ser inefectivo y altamente costoso en términos financieros; ii) insuficiente y deficientes políticas operativas; iii) inadecuada organización para realizar sus funciones; iv) alto grado de descoordinación con las demás instituciones del SPADA; y, v) exceso de personal e insuficiente nivel de capacitación.

Dirección General de Servicios Pecuarios -DIGESEPE-

Fue creada en julio de 1978, como la entidad responsable de impulsar el desarrollo pecuario nacional, la pesca y acuicultura. Entre sus principales funciones se destacan: i) la transferencia de tecnología a los pequeños y medianos productores; ii) la inspección sanitaria; iii) el control de alimentos de origen animal; y, iv) la realización de programas orientados a desarrollar y conservar los recursos pesqueros, marítimos y continentales del país.

Los principales problemas que enfrenta DIGESEPE incluyen los siguientes: i) organización centralizada poco flexible y una modalidad operativa inefectiva y costosa, que no permite dar la cobertura requerida; ii) deficientes mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación; iii) inexistencia de una política congruente e integrada con las acciones del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas -ICTA- y Dirección General de Servicios Agrícolas -DIGESA-; iv) insuficiente atención y carencia de política para el desarrollo pesquero.

Dirección General de Bosques -DIGEBOS-

Creada mediante Acuerdo Gubernativo 393-88 del 21 de junio de 1988; tiene como objetivos los siguientes: i) formular y ejecutar la política nacional tendiente al desarrollo y regulación de los recursos bosque y vida silvestre; ii) promover y apoyar el desarrollo de la capacidad potencial forestal del país, con fines comerciales; iii) velar

por la conservación, protección y aprovechamiento racional de los recursos bosque y vida silvestre; y, iv) proteger las cuencas hidrográficas consideradas como estratégicas en la regulación de energía.

Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-

Es el órgano financiero del Gobierno, responsable de promover y administrar la asistencia crediticia al sector agropecuario y, en especial, al pequeño y mediano agricultor. Fue creada el 3 de diciembre de 1970, tiene carácter de entidad descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

En el primer quinquenio de la década de los ochenta, BANDESA aumentó considerablemente el otorgamiento de sus créditos para mejoras de la infraestructura de los establecimientos agrícolas y de la calidad del suelo. Pero a raíz de la situación económica general del país y los problemas financieros del Gobierno en el pasado reciente (1986-1990) limitaron los recursos para crédito, acentuándose marcadamente la tendencia en dirección a los créditos pequeños y medianos.

Instituto Nacional de Comercialización Agrícola -INDECA-

Es la entidad del sector público agropecuario encargada de proporcionar los servicios de comercialización e información de precios de mercado nacional e internacional, así como de aplicar políticas de mercadeo, estabilización de precios y abastecimiento de productos alimentarios. Fue creado por la Ley Orgánica, Decreto 101-70, como entidad descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas -ICTA-

Es la organización responsable de generar y promover el uso de la ciencia y la tecnología en el sector agrícola. Para cumplir con este mandato el instituto: i) desarrolla investigaciones y estudios; ii) lleva a cabo programas de capacitación y promoción agrícola, orientados a aplicar los resultados obtenidos en la investigación; y, iii) intercambia información y materiales con otras instituciones nacionales, regionales e internacionales de investigación agrícola e industrial.

Los programas de investigación contemplan trabajos en granos básicos, hortalizas, frutales deciduos y oleaginosas. La investigación tecnológica para los cultivos de exportación tradicionales y no tradicionales está básicamente en manos del sector privado.

Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA-

Fue creado mediante el Decreto Legislativo 1551, en octubre de 1962. Su función básica es la de planificar, desarrollar y ejecutar las políticas de explotación de las tierras. Como parte de sus funciones, el INTA ha desarrollado actividades de planificación, desarrollo y ejecución de asentamientos. Así mismo, ha dotado a los campesinos carentes de tierra, de este recurso, orientándolos y asesorándolos a asociarse e integrar empresas campesinas de autogestión. Además, ha promovido la asistencia en educación, salud y seguridad.

Entre los problemas actuales del INTA figuran: i) insuficiente integración de sus actividades con las otras instituciones del SPADA; ii) la ley del INTA no refleja lo que este organismo debería realizar y se encuentra desfasada con relación a la realidad del agro guatemalteco y de la economía del país; y, iii) el número de funcionarios es excesivo y el 39% se concentra en la ciudad capital.

Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita -PROLAC-

Fue creada por medio del Decreto 97-91 del Congreso de la República, que constituye su ley orgánica. Sus atribuciones más importantes son: i) incrementar y mejorar la producción lechera del Valle de Asunción Mita, Jutiapa y Placetas, Chiquimula, Chiquimulilla, Santa Rosa y áreas conexas; ii) contribuir al abastecimiento de la demanda de leche fluida, en polvo y derivados; y, iii) promover y facilitar su mercadeo.

Para el desarrollo de sus funciones, PROLAC establece precios de adquisición y venta de la leche y compra el producto de los ganaderos en la zona que atiende para luego venderla en el mercado.

El desempeño de PROLAC no ha correspondido a lo esperado por diversas razones, entre ellas: i) carencia de programas de acción; ii) mal estado de su equipo; iii) deficiente gestión empresarial y financiera; iv) área de cobertura limitada; v) marco legal absoluto; y, vi) personal administrativo y operativo excesivo. En adición a estos problemas, PROLAC ha sido afectada por las distorsiones creadas por la mala administración de las donaciones de leche que ingresan al país.

Instituciones no Públicas

Cooperativas

El movimiento cooperativo ocupa un espacio importante en el ámbito económico, social y político del país. Actualmente cuenta con 1,093 organizaciones de primer grado (cooperativas federadas y no

federadas), diez de segundo grado (federaciones) y una de tercer grado (confederación), según se observa en el Cuadro 1.

Número de Cooperativas Inscritas en el INACOP al 31 de diciembre, 1989.

COOPERATIVAS	Número
TOTAL	1,104.
Cooperativas	1,093.
Federaciones	10.
Confederaciones	1.

FUENTE: Instituto Nacional de Cooperativas -INACOP-.

La importancia del movimiento cooperativa en el país es muy significante. En la actualidad existen aproximadamente 250,000 afiliados, que representan casi el 3% de la población total del país y el 5% de la población económicamente activa (PEA). La mayor parte de los afiliados son de bajos a medianos ingresos y están ubicados principalmente en el área rural. Así mismo, el movimiento tiene una organización piramidal que le ha permitido constituirse en un interlocutor importante para concertar y ejecutar acciones conjuntas con el Gobierno y el resto del sector privado.

FECHA DE DEVOLUCION			

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
1a. Avenida 8-00, Zona 9 - Apartado Postal: 1815 - Guatemala, C. A., 01901 - Teléfonos: 316304, 326306 y 346903 - Fax: 326795