



OPCIONES ECONOMICAS Y SOCIALES PARA EL DESARROLLO NACIONAL

PANEL-FORO
Salón General Mayor
26 VII 91

Eduardo Antonio Velásquez C.*
Edgar Gutiérrez **
Lisardo Sosa ***
Pablo Schneider ****
Edgar José Reyes Escalante *****

- * Guatemalteco Licenciado en Economía, USAC, Maestro en Teoría Económica (Sao Paulo, Brasil), Profesor e investigador universitario, moderador.
- ** Guatemalteco, Licenciado en Economía con estudios de posgrado en el Centro de Investigación y Docencia de México, Investigador de la Asociación para el avance de las ciencias sociales (AVANCSO).
- *** Guatemalteco Licenciado en Economía, USAC, ex ministro de economía, ex presidente del Banco de Guatemala, Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales U.R.L.
- **** Guatemalteco, Economista, Presidente del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Francisco Marroquín y de la Escuela Superior de Economía en Administración de Empresas.
- ***** Guatemalteco, economista, catedrático universitario de la Facultad de Ciencias Económicas y Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales - IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Opciones Económicas y Sociales para el Desarrollo Nacional

Edgar Gutiérrez

El tema a que nos ha convocado la Universidad de San Carlos esta noche es extremadamente ambicioso. Pero, de la misma manera, es urgente y de una importancia extraordinaria. Dicen los sociólogos que la economía es una forma de política ampliada; por tanto pienso que la economía es el espacio donde la democracia se debe sustentar para realizarse. Con esto quiero decir que las opciones económicas y sociales para el desarrollo nacional son componentes insustituibles en el tipo de democracia que queramos construir. El tema de la democracia en Guatemala, de sus formas y mecanismos, tiene un debate relativamente avanzado y amplio. En cambio, el del desarrollo económico y social no sólo se ha reducido a estrechos círculos, sino además en varios sectores está teñido de un fuerte derrotismo.

No es que hayamos llegado al fin de la historia pero sí, en apariencia, al fin de las utopías o por lo menos a la estación seca de la imaginación. Por eso mi pregunta inicial sería ¿podemos hablar con propiedad de opciones de desarrollo económico y social? Quiero discutir con ustedes cinco proposiciones para explorar esta interrogante ?.

La primera hipótesis sería: hemos concluido una etapa de crecimiento económico sostenido y de apreciable estabilidad financiera. Durante tres decenios Guatemala experimentó una de las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto más elevadas del mundo, comparable con los países del Sudeste Asiático (los llamados "Cuatro Tigres"). Los motores de este crecimiento fueron, por un lado, la agroexportación basada en tres o cuatro productos y, por el otro, la instalación de una planta industrial de consumo final con vocación centroamericana.

Esta fue una oportunidad perdida. Concentramos los beneficios del crecimiento y abandonamos la inversión de capital humano. No es en absoluto ocioso preguntarnos por qué y cómo malgastamos esta coyuntura. Algunos culpan al Estado porque su intervención introdujo distorsiones en el mercado. Creo que es cierto, el Estado se convierte muchas veces en el lugar donde los agentes económicos con capacidad de presión buscan resolver las diferencias que no desean enfrentar en el mercado. Pero tampoco

hay que exagerar esta injerencia. Al contrario, pensaría que el problema del Estado en Guatemala es que la sociedad nunca lo nacionalizó, es decir no lo hizo suyo ni se sintió reflejada en él. Los ejemplos del nivel de recaudación y evasión de impuestos y el mecanismo forzoso de conscripción militar, pueden servir para ilustrar esta aserto.

Si estamos de acuerdo con la idea que la política es el lugar donde se condensa la economía y que el Estado (que es la expresión más acabada de la política) careció en general de legitimidad en la sociedad, ¿No será que el mercado tampoco es, en nuestro caso, una expresión legítima de relación social?

¿Por qué? A mi parecer porque este mercado se construye de espaldas a las reglas de la oferta y la demanda. Se articula más bien como una relación brutal, coactiva, que ha dilatado por varios siglos el status de la conquista española en el país, entendido este status como un nexo social global, o sea económico, cultural y político. Recordemos que fue apenas hace 46 años que se institucionalizó el salario en las relaciones laborales. Nuestra cultura de mercado es escasa y, por las razones dichas, con una base estructuralmente distorsionada.

La segunda hipótesis podría expresarla de esta forma: Sí está en marcha una opción económica y social en Guatemala para el largo plazo. Esta opción se expresa por medio de las políticas de estabilización y ajuste estructural. Como los anteriores, éste tampoco es un modelo autóctono. Podría decirse que forma parte de las reglas que establecen los centros del poder económico internacional y que están siendo aplicadas en por lo menos 70 países subdesarrollados.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural quieren constituir una fórmula para refuncionalizar nuestra economía: Recuperar el crecimiento y reprimir los desórdenes financieros. Para disminuir los riesgos de desequilibrios cíclicos, se sugieren cambios más profundos y permanentes, o sea estructurales. Estos cambios incluyen, entre otras cuestiones: a) La liberalización del comercio exterior, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias, b) La reasignación de los recursos para elevar la rentabilidad

de las exportaciones, y c) La readecuación de las funciones de lo público (entiéndase del Estado) en favor de lo privado.

Este es, dicho de manera muy general, el nuevo paradigma económico. La experiencia de algunos países latinoamericanos indica que dentro del modelo se pueden negociar ciertos "ajustes". De ello devienen los "estilos" dentro del modelo. Esto quiere decir que algunos países han logrado altos consensos sociales para organizar su propio menú de opciones dentro de las metas que proponen los organismos internacionales. Es más, se han podido inducir componentes heterodoxos en el ajuste, y hoy día ya son parte constitutiva de los programas del Banco Mundial. Estos compensadores sociales se ejecutan según la capacidad de cada país.

Pero hay también experiencias no tan exitosas (que desafortunadamente son la mayoría) en las cuales la estabilización se convierte en un proceso perverso. Se aplican políticas monetarias para contraer la demanda agregada. Temporalmente la inflación frena y llegan a obtenerse balances favorables en el sector externo, aun con los flujos negativos de capital a causa del servicio de las deudas externa e interna.

La reactivación sin embargo no se alcanza debido a la desinversión del aparato productivo. La economía cae entonces en estado de postración. La estabilización corre a expensas de un altísimo costo social. Pero también se ha visto (Nicaragua, Brasil y Argentina son algunos ejemplos) que los desórdenes monetarios vuelven a tomar vida en momentos de profunda recesión. Es como si la inflación se convirtiera en un auténtico Frankenstein de nuestros días. La estabilización, pues, es pasajera.

La tercera hipótesis la formularía de la siguiente manera: Guatemala podría estar clasificada dentro del segundo grupo de países que no logran dar coherencia a las políticas de estabilización y ajuste estructural, no obstante que aquí los desbalances comerciales y financieros no se han traducido en distorsiones pronunciadas de los precios relativos. Aun con esa ventaja, por lo menos dos planes de estabilización han fracasado en los últimos años como efecto de la alta resistencia que ofrecen los actores sociales a componentes vitales del ajuste, como la reforma tributaria, las reformas institucionales y la liberación monopólica y oligopólica del mercado.

En consecuencia, los planes de estabilización pierden su función de corto plazo y se convierten en un objetivo en sí mismos. Esto da paso al robustecimiento de los ejes de formación de capital financiero y comercial en desmedro de la economía real. La devaluación del quetzal eleva la tasa de ganancia media del exportador y eventualmente hace crecer el valor de las exportaciones, pero esto no se refleja, en términos globales, en un aumento de la productividad.

La razón parece simple, el inversionista prefiere colocar su dinero en actividades que garanticen altas y rápidas ganancias. El aumento de las tasas reales de interés y del endeudamiento interno han sido también recursos promovidos por las autoridades monetarias para estabilizar las variables financieras, de nuevo a costa de la producción.

Después de casi una década de ensayar planes de estabilización corremos el grave riesgo de perder al **homo faber**, al hombre productivo guatemalteco. No solo porque estamos alimentando la economía simbólica, con un fuerte contenido especulativo, sino porque los costos sociales de la estabilización están adquiriendo proporciones alarmantes.

La diferenciación social es un resultado lógico de las políticas de estabilización y ajuste. La ampliación de esta brecha social tiene ya impactos preocupantes sobre la salud, la nutrición y el empleo en grupos tan vulnerables como los niños y las mujeres. También implica variaciones notables en la estructura del empleo, el ingreso familiar y los flujos migratorios.

El impacto es brutal en la medida en que durante las cuatro décadas pasadas no fundamos, ni lo estamos haciendo ahora, las premisas para aplicar un ajuste estructural democrático. Quiero decir que no estamos propiciando condiciones para que el pequeño y mediano productor agrícola y artesanal, el asalariado o el trabajador informal se integren al mercado y amplien su margen de control en él para ganar estabilidad.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural no nos están edificando un país de propietarios, ni siquiera de proletarios, sino de informales. Son subproletarios en el sentido que su relación con la economía formal les abre un nuevo espacio de mercado que desconoce los códigos universales de la sociedad industrial. La lógica de nuestro modelo económico obstruye a los informales su acceso a la propiedad y, por otro lado,

carece de capacidad para absorberlos plenamente como fuerza de trabajo asalariada.

La cuarta hipótesis sugiere que el ajuste estructural en Guatemala impacta a nivel microeconómico generando en la mayoría de casos efectos depresivos. Por un lado, el empleo y el salario real han sufrido una degradación acelerada. Por el otro, hay una fuerte inducción hacia la reconversión de microregiones en el país y de sistemas de producción campesinos para incorporarlos al circuito del comercio internacional.

La estrategia consiste en la promoción de cultivos no tradicionales para la exportación y la instalación de plantas maquiladoras. Las condiciones en que se aplica dicha estrategia transforman los sistemas de producción y la fuerza de trabajo en bolsones cautivos. Sujetan a los recursos humanos y naturales a una explotación intensiva. Nuestras investigaciones de campo sugieren que los controles financiero, tecnológico y de mercado que ejercen los exportadores e intermediarios generan efectos adversos en la seguridad alimentaria, la tenencia de la tierra, la salud y la sostenibilidad ambiental.

En el sector industrial, los estudios de caso nos llevan a pensar en un proceso notable de desindustrialización en el país. En Guatemala aún carecemos de referentes empíricos para medir el impacto por cada sector, rama y unidad productiva, sin embargo la heterogeneidad de los productores y su desigual acceso a los recursos financieros, tecnológicos y de comercialización dan base para levantar serias preocupaciones. Estamos marchando a pasos acelerados hacia una sociedad más inequitativa.

La quinta hipótesis sostiene que la alternativa frente a las políticas de estabilización y ajuste debe sustentarse en una estrategia productiva nacional. No es suficiente señalar los costos sociales de estas políticas ni reconocer los límites que nos impone el mercado internacional. Debemos avanzar reconociendo nuestras potencialidades y nuestra capacidad para generar riqueza. Tenemos que acercarnos con realismo a establecer los impactos que está provocando el ajuste a nivel sectorial, subsectorial, por rama, sistemas de producción y unidades productivas. Debemos dar un seguimiento puntual a dichas políticas para poder medirlas de acuerdo a las metas que se trazan. Debemos identificar concretamente las tensiones que provoca entre los agentes económicos y sus incoherencias. Debemos innovar los métodos de conocimiento.

Las políticas de estabilización y ajuste estarían dejando espacios económicos para la producción en pequeña y mediana escala, para la producción con bajo componente importado y para la producción exportable. Los grandes productores tradicionales están abandonando muchos de estos espacios. Son los pequeños productores agrícolas del altiplano central quienes arriesgan su producción -y con esto quiero decir prácticamente todo- en un mercado extremadamente volátil.

Hoy día pueden identificarse focos alternativos de producción, comercialización directa, tecnología adaptada. Son experiencias individuales o colectivas, con apoyo técnico proveniente de ONG, cooperativas, iglesias y otros sectores. Pero estos focos de producción podrían fracasar como alternativas regionales y nacionales si acaso no contribuimos a crear condiciones para su consolidación y expansión. Y aquí la Universidad y otros centros científicos y técnicos deben jugar un papel clave. Necesitamos pasar de los focos a los sistemas de producción y comercialización.

Pienso que debemos volver a discutir algunos viejos temas bajo el nuevo contexto de las políticas de ajuste. Menciono algunos:

1. La reforma del Estado. La descentralización y desconcentración de la administración pública y del presupuesto nacional; el papel de los gobiernos municipales y locales.
2. La privatización. El rol que pueden jugar las ONG, las cooperativas, las empresas asociativas y las familias ampliadas en el manejo de las empresas públicas.
3. Las tierras ociosas y las tierras comunales. Los mecanismos para hacerlas productivas, el papel complementario que pueden jugar para la producción competitiva de granos básicos y de recursos forestales.
4. La tecnología campesina, la utilización y procesamiento de materias primas; el uso racional de los componentes importados; el tema de la agroindustrialización.
5. La capitalización de las unidades productivas familiares, subfamiliares y colectivas. La captación de financiamiento externo, la creación de fondos

revolventes, los incentivos para el uso de remesas familiares.

6. La capitalización productiva. La asimilación de nuevas tecnologías, el rescate de las tecnologías propias, la sistematización de las experiencias locales, y
7. La integración centroamericana. El mercado regional, la complementariedad productiva en base a la pequeña y mediana producción agrícola e industrial.

Ahora bien, sin participación social y sin un marco político pluralista ninguna opción productiva será posible. Perderemos todos y como país quedaremos desenganchados del tren de la historia. Muchas gracias.

EL MERCADO MUNDIAL COMO ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO

Lizardo A. Sosa L.

1. LA SITUACION NACIONAL AL INICIO DE LOS AÑOS 90.

Guatemala atraviesa por un largo período de crisis en todos los ámbitos de la vida ciudadana. Nada parece escapar a las características de un país subdesarrollado: desde los indicadores sociales precarios, hasta niveles insuficientes e inadecuados de la infraestructura productiva; desde la pobreza extrema de las mayorías del campo, hasta el contraste de la gran ciudad; desde el marco institucional y legal fuertemente centralizado e históricamente desfasado, hasta el manejo poco coherente de las políticas. Desde la necesidad apremiante de cooperación externa, hasta la poca coherencia e inexistente agresividad en la gestión de dicha cooperación. En fin, cada día y a cada paso, los guatemaltecos encontramos hechos, fenómenos, situaciones, actitudes, carencias, leyes, instituciones que, en su conjunto, ofrecen un fenomenal obstáculo a las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social. Somos un país "integralmente" subdesarrollado en el que los ciudadanos parecieran no tener la capacidad de encontrar la solución a sus problemas. En lo social, los indicadores reflejan carencias que se agravan con el

correr del tiempo; entre éstas, altos índices de desnutrición infantil, analfabetismo, alto porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema e insuperables déficit en la infraestructura social básica, en el marco de perspectivas de mayores deterioros derivados del crecimiento de la población que, en los albores del próximo siglo, alcanzará un número superior a los 12 millones de habitantes.

En lo económico, gruesos sectores ciudadanos han sufrido una grave reducción de sus ingresos reales en el marco de una desocupación que se extiende a más del 40% de la población económicamente activa. La producción nacional crece a ritmo insuficiente y apenas iguala el crecimiento de la población. La infraestructura económica es precaria y en proceso de deterioro. La política económica se restringe al manejo de la coyuntura y descuida el mediano y largo plazo. El crecimiento poblacional elevará aún más los índices de desempleo y sub-empleo y agudizará los problemas del abastecimiento alimentario.

En lo político, el proceso democrático avanza con dificultades que derivan de la insuficiente legitimación política, restringida al proceso electoral, y por la carencia de un consenso mínimo que permita lograr acuerdos programáticos del desarrollo y para el manejo de los asuntos a cargo del Estado. El proceso de diálogo intersectorial facilitado por el Pacto Social y las negociaciones entre el Gobierno y la URNG, establecen condiciones propicias para avanzar en la búsqueda de acuerdos nacionales indispensables para impulsar el desarrollo. La incipiente clase política parece aún no darse cuenta de que su tarea primordial está en la conformación de acuerdos sostenibles, en el mediano y largo plazo, que hagan posible el consenso nacional sobre el futuro desarrollo del país, su orientación y su estrategia, como condición indispensable para aglutinar el esfuerzo de todos los sectores ciudadanos en la búsqueda de objetivos comunes.

2. LAS CARACTERISTICAS DE LA OPCION ECONOMICA PARA EL FUTURO DE GUATEMALA

La "integralidad" de nuestro subdesarrollo exige una respuesta global para superarlo. De manera que la opción económica para el futuro del país no debe ser simplemente económica; por el contrario, cualquier opción que se adopte deberá estimular el crecimiento de la economía y ofrecer simultáneamente las

posibilidades de empujar hacia adelante a todo el país, a todos los sectores sociales. La opción económica no será posible, si a políticas macroeconómicas propicias no se acompañan transformaciones en el campo jurídico e institucional que deben ser modernizadas; así mismo, no será posible si con simultaneidad no se avanza en la superación de las condiciones sociales de la población y si no se actúa en materia de infraestructura productiva. Tampoco es viable una opción económica si la estabilidad social no es fortalecida por el respeto irrestricto a la dignidad de todos y cada uno de los ciudadanos y por la consolidación de nuestra democracia participativa.

Finalmente, un planteamiento simplemente económico que ignore o no se fundamente en un acuerdo político serio y amplio, no tiene posibilidades de éxito. Todos los sectores ciudadanos deben participar en los esfuerzos por lograrlo, porque su posibilidad depende de la capacidad de plantear un proceso en el que todos y cada uno de los sectores ciudadanos pueda identificar la consecución de sus intereses en el marco de una orientación prioritaria del bienestar general. Hasta ahora, no hemos contado con un modelo de sociedad ni con una estrategia económica compartidos. Creo que ponerse de acuerdo en esto, es condición indispensable para cualquier opción económica futura.

2 EL MERCADO MUNDIAL COMO OPCION PARA EL FUTURO

2.1 Las características del entorno internacional

El desarrollo mundial se caracteriza, cada vez más, por la naturaleza interdependiente de las relaciones económicas, sociales y políticas entre las naciones. En todos los órdenes -desarrollo social, derechos humanos, medio ambiente, desarrollo económico, etc. -los países procuran aunar esfuerzos para hacer frente a las dificultades actuales y sentar bases para el desarrollo futuro. En el campo económico, los países se enfrentan ante crisis coyunturales y estructurales que deben resolver si desean mejorar, o al menos mantener, los niveles de vida de la población. Además, existe una creciente toma de conciencia de que los desequilibrios económicos, sociales y ambientales de un país o región determinada, ejercen influencia negativa en el resto de naciones. Cada vez se hace más evidente que las economías del futuro podrán subsistir si son capaces

de insertarse exitosamente en la economía mundial, a fin de mantener niveles de crecimiento satisfactorio que permitan la generación de suficientes medios de producción y empleo para el consumo interno y para la exportación.

2.2 El mercado internacional como estímulo al desarrollo integral

Una incorporación exitosa al mercado internacional exige implementar políticas, acciones, actitudes y procesos que eleven los niveles de competitividad y eficiencia de la economía, objetivo que no es posible alcanzar en términos sostenibles en el mediano y largo plazo si no se emprende una acción integral. La competitividad y la eficiencia no son objetivos economicistas de corto plazo a nivel de empresa, relacionados exclusivamente con el perfeccionamiento de los instrumentos, métodos y calidad de la producción; por el contrario, como condiciones necesarias para alcanzar el objetivo nacional de insertarse en forma sostenida en el mercado internacional, la competitividad y la eficiencia exigen que, paralelamente al esfuerzo a nivel microeconómico, no antes ni después, sino en forma integral y simultánea, se promuevan transformaciones importantes a nivel de todo el conjunto social. No va lo uno sin lo otro.

Lo anterior requiere lograr el objetivo no solamente de una producción competitiva en el mercado, sino de una sociedad capaz de competir en los mercados internacionales del futuro, lo que a mi criterio es posible, solamente, en términos de una sociedad que consolide un proceso progresivo de desarrollo político, social, cultural y tecnológico. El desarrollo nacional será impulsado en todas las regiones, por todos los grupos y por todos los sectores que, en la búsqueda de competitividad y eficiencia, impulsen el desarrollo de todas nuestras potencialidades humanas y recursos, de manera que sea posible que los ciudadanos guatemaltecos comunes y corrientes sean capaces de competir con los ciudadanos de otros países.

Sí. Capaces de competir en un mundo en el que otros países, u otras sociedades, luchan denodadamente por introducir productos y ganar mercados como estrategia eficaz para producir y exportar; y, de esta forma, mantener el empleo y la ocupación de sus ciudadanos, mejorar los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población; y, en

síntesis, como medio para que, en contraposición al "círculo vicioso de la pobreza" en que hemos vivido, se impulse una especie de "círculo virtuoso de la riqueza y del bienestar", en el que la competitividad sobre bases de eficiencia, exige que los ciudadanos tengan acceso progresivo a mejores condiciones de alimentación, vestido y vivienda; a sistemas que permitan la satisfacción adecuada de las necesidades de salud; a políticas educacionales capaces no solamente de alfabetizar a la población, sino de brindarle educación para la vida y capacitación para el trabajo eficiente; y a la existencia de los servicios sociales indispensables. Asimismo, la competitividad sobre bases de eficiencia exige disponibilidad de la infraestructura física necesaria para asegurar el crecimiento económico; requiere la reforma institucional que permita eliminar el lastre burocrático; el desarrollo del sistema financiero y la agresividad en la comercialización externa de nuestros productos; igualmente necesita de un ambiente de pleno respeto a la ley, así como de la correcta administración de justicia; finalmente exige la prevalencia de un sistema de libertades y de responsabilidades políticas, económicas, sociales y culturales.

Con otros países y sociedades, que han logrado avanzar en los campos señalados, es contra los que competimos ya y con los que vamos a competir en el futuro inmediato. Los guatemaltecos de ahora divididos, sin un concepto compartido de nación, sin proyecto común; en gran porcentaje desnutridos y enfermos; en su mayoría sin vivienda y sin vestuario adecuados; en gran parte analfabetas; sin mayor capacitación; sin agua potable; sin energía eléctrica; sin teléfonos; con deficiente o insuficiente red de comunicaciones y transporte; sin servicios de salud; con precaria preparación física y cultural en fin, si los guatemaltecos continuamos siendo como ahora somos, no seremos capaces de competir, y de SER y TENER en el mundo del futuro.

3. CONCLUSION

Por todo lo expresado, aceptar el reto de la competitividad y de la eficiencia significa aceptar el reto de realizar trascendentales transformaciones sociales, económicas y políticas. Una de las decisiones más importantes se refiere al modelo económico que debemos adoptar; y otra, de singular importancia, es la de definir el papel que el Estado y los ciudadanos deben asumir en ese proceso.

En mi opinión, la respuesta debe conjugar un papel preponderante del mercado en cuanto a la realización de la actividad económica en el marco de un papel jugado por el Estado que, como principal promotor del bien común, establece el ordenamiento básico para la acción de los individuos y sectores y se reserva, bajo una transparente aplicación del principio de subsidiariedad, un papel activo en la corrección de los desequilibrios generados por el mercado.

Por lo demás, aún con el riesgo de ser reiterativo, la prioridad debe darse al consenso político y a la búsqueda y puesta en práctica de mecanismos que garanticen una auténtica participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

LINEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL PARA GUATEMALA 1991-1995.

Pablo Schneider

El proyecto "Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala, 1991-1995" es un conjunto de recomendaciones planteadas para guiar la política económica y social del país en los próximos cinco años. Las recomendaciones se presentan para cada uno de doce campos de política. El área Social se divide en cinco campos: Educación, Empleo, Previsión Social, Salud y Vivienda. El área Económica se fracciona en siete campos: Cambiario, Comercio Exterior, Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Financiero, Fiscal, Gasto Público, Desregulación, Privatización y Macroeconómico.

En este proyecto han trabajado tres grupos de personas. Un conjunto de consultores extranjeros especialistas en sus respectivos campos brindaron sus conocimientos y experiencia acumulada en la formulación e implementación de política económica y social. Un grupo de consultores guatemaltecos coordinado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) aportó su conocimiento y experiencia del medio local. Asimismo participaron en forma activa un grupo de cincuentisiete guatemaltecos, que fueron llamados a integrar comisiones de trabajo para cada uno de los campos bajo estudio, buscando de esta manera retroalimentar apropiadamente al equipo de consultores.

Las recomendaciones están sustentadas en un

conjunto de principios presentados en el documento doctrinario. También se presenta aquí los objetivos que persigue la estrategia. Se busca crecer económicamente pero en un marco de estabilidad. Para ello es necesario utilizar al máximo potencial los escasos recursos productivos con que contamos. Se plantea una estrategia de desarrollo social congruente con la estrategia de desarrollo económico. Asimismo se busca eliminar en forma progresiva la extrema pobreza, con el objeto de acercarnos más a un régimen de igualdad de oportunidades. Se sugiere como sistema para nuestro país la economía de mercado. Un sistema que respeta la libertad y la propiedad privada, que busca el bien común, que exige la libre manifestación de la competencia, que se fundamenta sobre un sistema de precios como sistema básico de información y que, sobre la base del principio de *subsidiariedad*, define el papel del Estado en la sociedad.

Más de la mitad de la población no tiene acceso a servicios de salud y el nivel promedio de escolaridad del guatemalteco no llega ni siquiera a tres años. Si se desea ampliar la cobertura y paralelamente eficientizar los servicios, se deben concentrar los esfuerzos en una modernización de ambos sectores. Es de gran urgencia acelerar la descentralización administrativa de ambos ministerios y diseñar un sistema de financiamiento de parte del Estado que permita a otras entidades (ONGs, cooperativas, asociaciones, etc.) prestar tan importantes servicios.

El sistema previsional entrará en crisis debido a que el pago de pensiones es posible únicamente en la medida que la relación de trabajadores pasivos y activos lo permita. Esta relación se ha deteriorado con el paso del tiempo. La propuesta ataca la raíz del problema, sugiriendo una modificación estructural.

Con relación a la vivienda, el diagnóstico plantea que la mayor parte del déficit habitacional es de carácter cualitativo. En consecuencia, la propuesta sugiere la priorización de acciones hacia el mejoramiento habitacional y hacia la modernización conceptual de las instituciones públicas del sector.

En el país existe una baja calidad de los empleos disponibles. Esta baja calidad se ve reflejada en los bajos niveles de salarios. La propuesta sugiere dedicar atención hacia la educación y capacitación de la mano de obra.

El área económica examina las dificultades que enfrentamos en los diferentes campos. En materia cambiaria se encuentra que la inestabilidad del precio del dólar en el corto plazo es reflejo de los desequilibrios macroeconómicos. Solo atendiendo los

equilibrios macroeconómicos podremos acercarnos a retomar estabilidad en ese precio crucial para nuestra economía.

La propuesta en comercio exterior tiene como propósito integrar la economía del país al mundo mediante la eliminación de las barreras al intercambio.

El análisis de las finanzas públicas se realiza desde tres puntos de vista. En el campo tributario se examina el sistema impositivo del país. Asimismo el estudio del gasto público muestra cómo los niveles de inversión pública se han reducido en términos reales durante los últimos años. Las necesidades y proyectos a realizar en el área social mediante la inversión pública son abundantes, sin embargo los recursos son escasos. Para optimizar estos recursos se propone establecer un Sistema Nacional de Inversiones que de forma técnica y profesional evalúe y priorice los diferentes proyectos. Los proyectos seleccionados deberán ser socialmente rentables y haber cumplido un ciclo de preinversión.

PRINCIPIOS DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

1. EL HOMBRE ES EL PRINCIPIO Y FIN DE TODOS LOS ESFUERZOS.

El hombre es el actor y razón de ser del desarrollo económico y social. La persona tiene derechos inalienables (tales como a la vida, a la libertad y a la propiedad) que deben ser reconocidos y definidos. El ser humano debe ser respetado como individuo libre y responsable de sus actos. Este mismo respeto es la base de un sistema que postula como objetivo principal el bien común.

2. EL VALOR DE LA LIBERTAD

Libertad puede definirse como la ausencia del uso de la fuerza (o de la amenaza del uso de la fuerza) y del engaño, en las transacciones voluntarias entre los hombres. La libertad es una e indivisible.

El ejercicio responsable de la libertad individual es la máxima realización del hombre. Todos somos llamados a responder de las consecuencias de nuestros actos. En este sentido creemos que la mejor manera para preparar a los jóvenes para el ejercicio responsable de su libertad, es a través de la asignación progresiva de responsabilidades.

Este contexto de libertad para emprender, para ensayar estilos de vida, para asociarse, sin más límite que el de las normas morales que prohíben desear o hacer a otros lo que no se quiere o no se desea para sí mismo, no busca la igualdad de resultados. Los resultados distintos son producto de la diferencia en talento, salud, esfuerzo, coyuntura o buena suerte de los hombres. Lo que sí se busca es un adecuado acceso a los beneficios del progreso por todos los miembros de la sociedad.

El respeto al individuo requiere aceptar que la persona tiene derechos preexistentes al Estado. En consecuencia, el Estado debe estar al servicio de la persona y en ningún caso en sentido contrario.

La evidencia indica que el progreso de los pueblos ha sido función de la libertad individual.

3. BUSQUEDA CONSTANTE DEL BIEN COMUN.

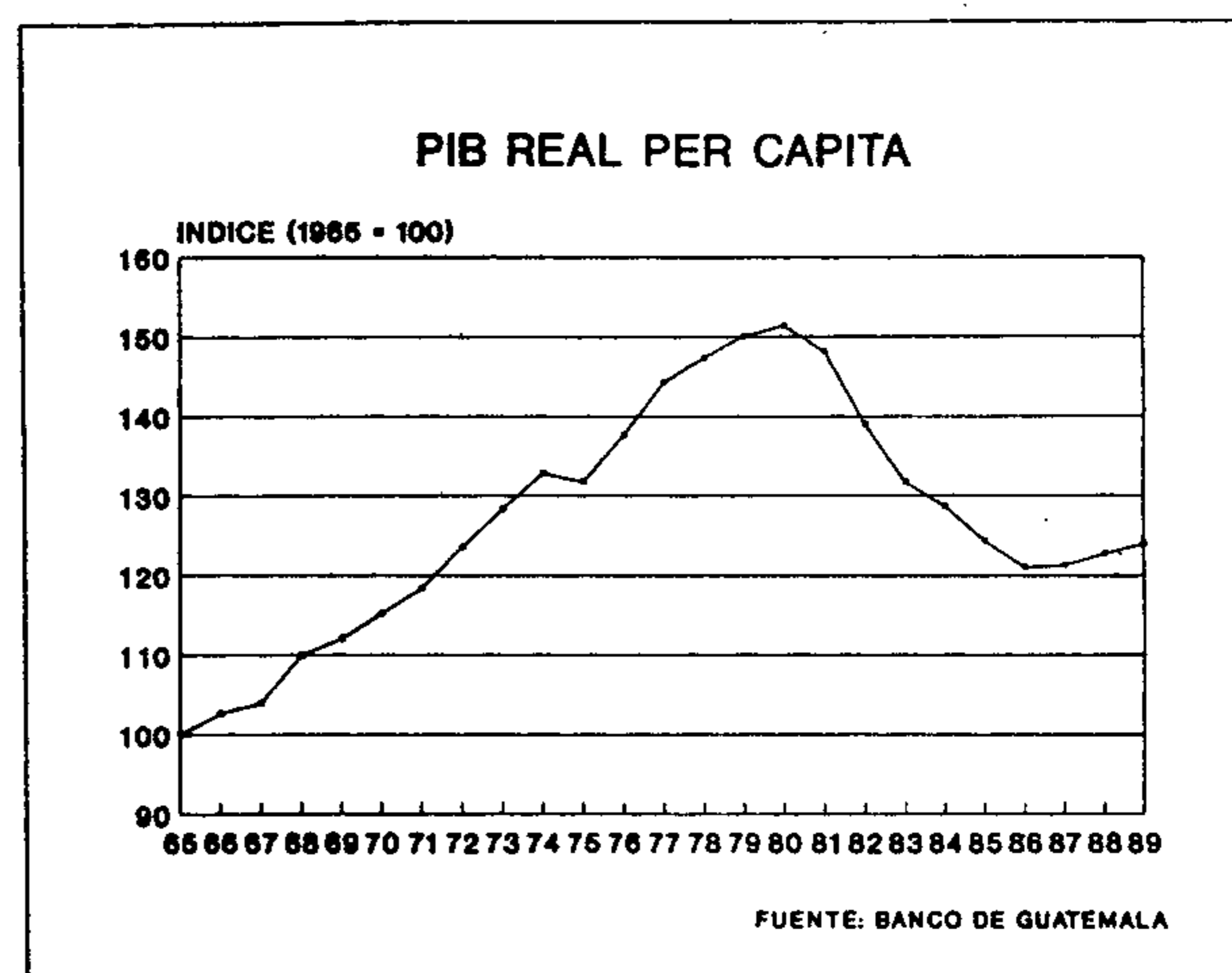
El ideal de toda sociedad es el bien común. Debe ser también el fin del Estado. Definimos bien común como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los ciudadanos alcanzar su plena realización personal. No debe confundirse el bien común con el bien del Estado, o de las mayorías o peor aún, el de las minorías. Constituye el conjunto de condiciones que permiten a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar su verdadero bien individual. Dada la imposibilidad de alcanzarse completamente, la búsqueda del bien común es un permanente desafío para el Estado.

4. LA PROPIEDAD PRIVADA ES UN DERECHO INALIENABLE DEL HOMBRE.

Desde tiempos remotos la propiedad privada ha preocupado al hombre. Aristóteles y la Escuela



Tomista sostienen la importancia ética y la necesidad de respetar la propiedad privada, pues es consecuente con la naturaleza humana. La propiedad privada es la única que puede hacer posible un orden social justo, además de ser un elemento esencial para preservar la armonía entre los hombres y para que exista eficiencia en la administración de los bienes. Historiadores modernos reconocen en forma creciente que el grado de civilización de los pueblos, a través de la historia, ha estado relacionado directamente con el grado de seguridad de la propiedad privada.



5. EL PAPEL DEL ESTADO.

El Estado no es el principal promotor y agente del progreso colectivo. Su rol debe ser subsidiario, es decir que no debe arrogarse funciones que puede ser ejecutadas por los ciudadanos individual o libremente asociados. El principio de subsidiariedad se detiene donde entran en juego los derechos de las personas. Este rol subsidiario del Estado debe ejercerse con responsabilidad, ya que las exigencias del bien común pueden ser ilimitadas. Además, deberá siempre considerarse que el gasto público debe estar en concordancia con los equilibrios macroeconómicos.

El poder del Estado se limita por aquellos derechos humanos irrenunciables, como el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad.

PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA NUEVA ESTRATEGIA

La estrategia busca alcanzar en forma simultánea los objetivos principales siguientes. Debe señalarse, sin embargo, que el logro de los objetivos

requiere que el sistema económico se vea como un sistema integrado y coherente entre sí.

1. EL CRECIMIENTO ECONOMICO.

El crecimiento económico es la única forma en que puede aumentarse el bienestar de los habitantes de un país. Debe constituirse en la prioridad del consenso social. Debe tratarse que el crecimiento se sostenga en el tiempo de acuerdo con las posibilidades reales de un país.

2. ESTABILIDAD ECONOMICA

La estabilidad económica está relacionada en forma íntima con la consecución del crecimiento económico sostenido. No es deseable crecer en forma extraordinaria en un lapso de tiempo y más allá de los recursos disponibles en la economía, si ello va a generar una inflación que atente contra el crecimiento económico futuro y contra el bienestar de las personas.

3. PLENO EMPLEO DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

Dada la escasez de recursos (mano de obra, recursos naturales, capital, talento empresarial), una economía sana debe tratar de utilizarlos lo más eficientemente posible por medio del mercado. Si no fuera de esta manera, atentaría contra el mayor crecimiento potencial de la economía.

4. DESARROLLO SOCIAL CONGRUENTE CON EL DESARROLLO ECONOMICO

La estrategia busca alcanzar en forma permanente, como producto de un desarrollo económico, un desarrollo social integral para todos los guatemaltecos. El desarrollo integral de la persona contempla también su desarrollo cultural y personal.

5. ELIMINACION PROGRESIVA DE LA EXTREMA POBREZA

La estrategia persigue en forma urgente reducir de manera significativa la extrema pobreza. Entendemos por extrema pobreza aquella situación en la que, destinando la totalidad del ingreso familiar, no sería posible satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos. Niveles mínimos de vida y de servicios básicos son fundamentales para que todos puedan integrarse apropiadamente a los mercados y

aprovechar las oportunidades generadas por el crecimiento económico.

PRINCIPIOS DE UNA ECONOMIA DE MERCADO

La economía de mercado es un sistema social de división del trabajo en el que los medios de producción están en manos privadas. Se fundamenta en los principios doctrinarios presentados anteriormente, además de requerir los principios que a continuación se señala.

1. LOS PRECIOS CONSTITUYEN LAS SEÑALES BASICAS DE LA ECONOMIA

Al ser determinados espontáneamente los precios en los mercados como producto de las interacciones entre las personas, los precios se constituyen en un sistema de información para todos. Es este el sistema sobre el cual se toman decisiones de cómo asignar los escasos recursos. La estructura de precios que resulta, refleja la relativa abundancia de cada recurso y las prioridades de las personas. En la medida en que el sistema de precios funcione correctamente, y en consecuencia no sufra distorsiones, en esa medida los recursos serán asignados a las actividades que la sociedad considera más importantes y que son más rentables.

2. LA COMPETENCIA GARANTIZA LA EFICIENCIA DEL MERCADO

La competencia es la garantía para que los mercados reflejen en los precios las preferencias de los consumidores. El sistema requiere la no existencia de monopolios, oligopolios y carteles ya que, de existir, podrían afectar la oferta de los productos influyendo artificialmente en sus precios.

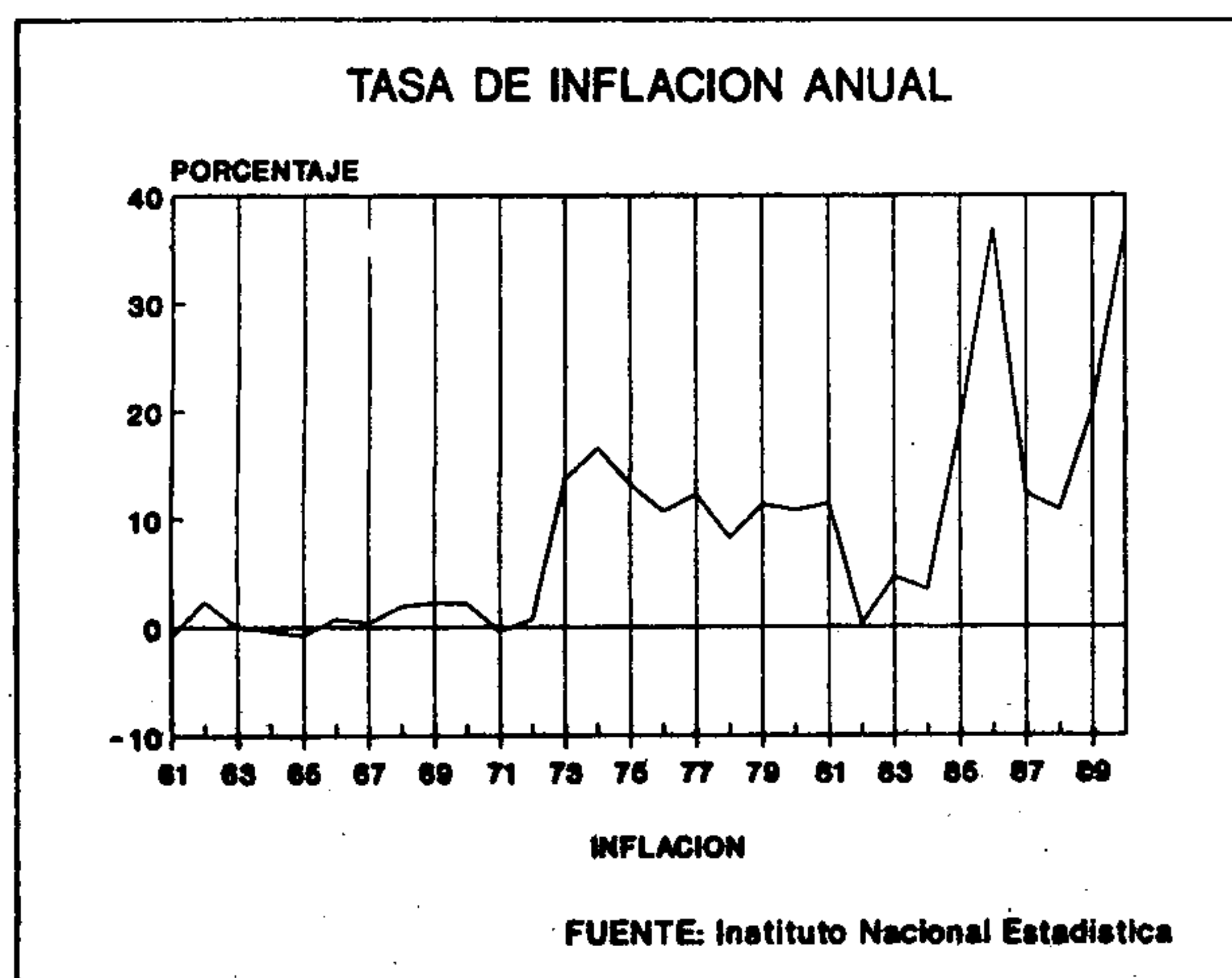
3. EL SISTEMA DE MERCADO ES MORALMENTE ETICO

El motivo primordial para que el hombre compita en un mercado es su beneficio o lucro personal y familiar. Sin embargo, este lucro es posible únicamente a través del servicio a los demás. El sistema de mercado disciplina a todos a anteponer las preferencias ajenas a las propias.

Las utilidades y pérdidas constituyen los instrumentos mediante los cuales el consumidor lleva el control de las empresas.

Cualidades éticas como la honestidad,

diligencia, veracidad, puntualidad y espíritu de sacrificio son condicionantes morales previos para tener éxito a largo plazo en el mercado competitivo. La búsqueda de las utilidades individuales es lo que conlleva maximizar el bienestar social, satisfaciendo las necesidades de los consumidores y haciendo moralmente ético al sistema.



4. LABOR COMPLEMENTARIA DEL ESTADO

La labor del Estado debe guiarse por su rol subsidiario. Debe también velar por el funcionamiento de una sana competencia, revisando que se cumpla a cabalidad los principios de competencia sobre los cuales se basa el sistema. No debe garantizar legalmente la existencia de monopolio u otras imperfecciones.

El Estado también debe garantizar la integración a la sociedad de todos los habitantes, por lo que la reducción de la extrema pobreza es otra de sus responsabilidades.

LA ECONOMIA EN LA ENCRUCIJADA

Edgar José Reyes Escalante.

La década pérdida.

Este es un lugar común en estos días; hablar de los años ochenta en tono de congoja, se ha dado en llamarlos la década pérdida; ello es natural, la crisis que se manifestó a partir de 1981 fue general y profunda; general pues se desplegó en todos los órdenes de la vida, fue una crisis económica, política y social; fue profunda pues sus efectos continúan proyectándose

más allá de nuestros días sin que logremos encajar una respuesta contundente a la misma. Como uno de los pocos efectos benéficos de dicha crisis se cuenta el surgimiento de la discusión de la problemática económica nacional, como lo demuestra el evento presente.

Como señaló CEPAL en un documento de 1985 "a partir de 1981, América Latina ha experimentado su crisis económica más aguda, larga, polifacética y generalizada desde la gran depresión de los años treinta"; Raúl Prebisch expresó: "estamos viviendo una crisis planetaria del capitalismo".

A pesar que podemos hablar con mucha razón de esta década pérdida, me parece que seríamos más veraces si habláramos de los cuarenta años perdidos; así es, el período de crecimiento sostenido de la economía, o sea 1960-1980, también ha sido tiempo perdido para la nación. La memoria histórica no es una de las cualidades más notorias de nuestra población. Por ello ahora es relativamente fácil que se le proponga que lo más importante es el crecimiento económico pues lo demás vendrá por añadidura. Hace ya algún tiempo se nos enseñaba en los primeros años de la escuela de Economía que el crecimiento económico no sólo era condición sine qua non del desarrollo económico, sino que además por su propia virtud distribuía los frutos del crecimiento, se le llamaba el efecto derrame; pues bien, la economía de este país creció durante casi veinte años a una tasa muy significativa del 7.5 por ciento, o sea el doble de la celeridad con que aumentaba la población guatemalteca y, hasta donde pudimos ver, el derrame no se dió por ningún lado del insaciable tonel sin fondo de la concentración de ingresos que es nuestra economía. El poco peso que ganaron las clases medias durante veinte años de vigencia como tales, lo perdieron a lo largo de la década de los ochenta, tal y como si sigue dando a la fecha.

El período 1960-1980

Durante la época de crecimiento, la economía como ya he señalado creció a un ritmo de 7.5 por ciento anual; es un magnífico paso para una economía subdesarrollada, no se compara con el milagro brasileño en la etapa 1965-74 que fue del 10.0 por ciento anual, pero fue similar al ritmo de crecimiento del total de América Latina. Esa tasa de crecimiento permite cuadruplicar el producto en veinticinco años; mismo plazo en el cual se pudo duplicar el ingreso per cápita del país.

Aquellos fueron los años de las vacas gordas

durante los cuales ni hubo efecto derrame, ni tampoco se ahorró, la inversión como porcentaje del PIB se mantuvo por debajo del 12 por ciento, salvo el año 1978 en el cual la proporción subió apenas por encima del 15.0 por ciento. Esa proporción que luce bien si se compara con el 9.5 de los últimos años, desentonaba con las delirantes metas de CEPAL para los años setenta que prescribían a las economías de nuestros países, tasas de inversión por encima del 25.0 por ciento del PGB.

Tómese en cuenta que el entorno internacional era totalmente propicio para las economías periféricas; la expansión del comercio mundial era mayor que el crecimiento de las economías, la presión por los recursos económicos escasos especialmente de materias primas determinó precios crecientes en los mercados mundiales. Para la economía guatemalteca fueron beneficiosos especialmente los aumentos considerables de los precios del azúcar durante 1974-1975, los aumentos más moderados del café en 1976-1977 y el alza sostenida de los precios del algodón durante 1974-1977.

Fueron también los años de la industrialización; como se recordará, la estrategia asumida fue, como en todos los países latinoamericanos, la sustitución de importaciones, en aquellos años una moda tan popular como ahora lo es la eliminación del sesgo antiexportador. La sustitución de importaciones ahora totalmente en descrédito, como suele ser la costumbre pendular del pensamiento económico, permitió el surgimiento de una industria propiamente dicha. A principio de los sesenta la industria nacional representaba apenas un 11.0 por ciento del PIB. del país, para 1980 representaba un ya un 16 por ciento y era la principal surtidora del comercio regional, en el cual Guatemala siempre ha tenido saldos superavitarios. El proceso de industrialización, no importa como se le vea ahora, fue dinámico como lo prueba el indicador denominado proceso de industrialización que para 1974 era de 1.4 o sea por cada uno por ciento que creció el PIB. El valor agregado de la industria crecía 1.4 por ciento también. En 1970-1980 la industrialización mostraba ya signos de debilitamiento; el indicador era de 1.1 solamente.

La agricultura creció entre 1960-1980 a un ritmo anual de 4.9 por ciento, que no es muy halagüeño, pero más aceptable que el 3.6 del último año. Pero este importante sector mostró, por otra parte, un aspecto preocupante que habrá que tener presente en el futuro;

a mediados de los setenta se empezó a observar en la agricultura signos de agotamiento, lo cual pone en entredicho la base productiva vigente, cuestionándose la eficiencia del régimen de tenencia de tierras y la tecnología aplicada a los procesos productivos en el agro. La declinación del dinamismo en este sector, se puede apreciar en la disminución del ritmo de crecimiento de la productividad de la fuerza de trabajo rural que de 3.0 por ciento tasa anual de crecimiento en el período 1960-1970, se redujo a 1.7 por ciento entre 1970 y 1980.

Podemos decir, sin violentar la realidad, que el período comprendido entre 1960 y 1980 puede considerarse como una etapa de crecimiento económico, con una expansión del comercio, especialmente intrarregional, así como de una sostenida industrialización; puede considerarse también como el período de penetración del capital extranjero, que anteriormente solo se había hecho presente en su forma clásica de enclave económico. Fue pues una etapa de la vida económica del país con una pendiente ascendente y en condiciones excepcionales de estabilidad monetaria y financiera. El estímulo externo ejerció un influjo beneficioso sobre la economía; la estabilidad de los precios fue impresionante, se dió en un largo período y salvo durante breves tramos de aceleración de precios, provocados especialmente por los shocks petroleros de 1973 y 1978, la población no se resintió mayormente de la inflación.

El crecimiento nunca llegó a ser verdadero desarrollo; quizá por ello los técnicos de CEPAL se sintieron obligados a inventarse aquello del "desarrollo aditivo" que fue un intento de encontrar, aunque sólo fuera a nivel teórico, un sudáneo del verdadero desarrollo que en la realidad no se presentó. Los países centroamericanos tuvieron, pues, un desarrollo aditivo o sea en el papel; en sus propias palabras "Las transformaciones o reformas pacíficas y ordenadas tuvieron que ceñirse a límites muy estrechos en la mayoría de los países de la región" a decir de los mismos: "el progreso económico causó un cambio social importante, el ascenso de muchos grupos en la escala del ingreso y la formación de clases medias, pero el mantenimiento del patrón histórico de desarrollo determinó un avance lento y titubeante en las instituciones políticas. "Ahora ya sabemos que pasó con aquellas clases medias y sus crecientes escalas de ingreso. Aquel desarrollo aditivo obligó a los gobiernos a evitar transformaciones arriesgadas que rebasaran

los estrechos límites de lo permitido; por ejemplo, se acudió al financiamiento externo para evitar o sustituir los aumentos en la base impositiva; se repartieron tierras del Estado a fin de evadir las transformaciones de los sistemas de tendencia de tierra y se acudió al endeudamiento externo como sucedáneo del ahorro interno. Por todo lo anterior no extraña que el coeficiente de tributación en el país nunca haya pasado del 9.0 por ciento.

Para el caso de Guatemala, difícilmente puede hablarse de aquel cambio social importante señalado por CEPAL; en forma contradictoria, se planteaba en el mismo documento (abril 1985) el carácter excluyente de ese desarrollo. Es excluyente en la medida que los pobres eran, como resultado de la lógica de aquel modelo de crecimiento, cada vez más pobres en Guatemala, hacia 1980, donde el ingreso del 10 por ciento de la población más rica era 2.9 veces mayor que el ingreso medio, y 13.0 veces el ingreso del estrato más pobre, todo ello sin tomar en cuenta la concentración que se da al interior del estrato comprendido en el decil más alto de la población. La dinámica de empobrecimiento ya era manifiesta en la década 1970-1980; las tasas de variación anual del 20 por ciento más pobre de la población era de -0.9 por ciento, y para el 30 por ciento por debajo de la mediana de -0.3 por ciento, siendo la variación anual más grande, la del 10 por ciento más rico con una tasa del 4.0 por ciento anual. Así las cosas, no extraña que para 1980, el 71.1 por ciento de los guatemaltecos estuvieran en estado de pobreza, 39.6 de ellos en extrema pobreza, ello a pesar de la expansión del producto; por eso cuando se hizo presente la crisis, el pronóstico social no podía sino ser, como al final resultó, catastrófico.

La Crisis General de los Ochenta

Para unos sectores de la economía la crisis empezó en 1981, pero ésta se hizo general en 1982; el producto se contrajo en 3.5 por ciento, la recuperación no se hizo presente sino hasta 1987, en dicho año la economía reasumió el crecimiento con un aumento del 2.5 por ciento; ni siquiera se compensó el crecimiento poblacional que fue del 2.9 por ciento. El ingreso per cápita de dicho año era similar al de 1972. La inversión en términos PIB comenzó a declinar en 1979 y aún no ha recuperado el nivel alcanzado en 1978; en 1987 era de 8.1 por ciento, o sea la mitad del año de referencia precisamente en un período en que se debió incrementar la inversión a fin de reactivar la economía.

En los años 1978-1980 se empezó a observar la pérdida de dinamismo en el crecimiento económico; los problemas políticos de la región estaban afectando el comercio centroamericano y los flujos de capital, que ya empezaban a remontar su vuelo a lugares más seguros y que, por añadidura, estaban pagando tasas de interés más altas. En los años 1981-1983, lejos de crecer, la economía se contrajo a una tasa anual promedio de 1.8 por ciento. En este período se acumularon los desequilibrios monetarios y cambiarios, se disparó la deuda externa que hasta poco antes de 1980 había crecido en forma moderada. En 1984, se inició lentamente la recuperación a una tasa de crecimiento anual promedio de 1.0 por ciento.

Para los guatemaltecos este período significó la pérdida en el ingreso per cápita del 16.0 por ciento sobre lo que tenían en 1977; el ingreso personal se había reducido a un ritmo anual de 1.75 por ciento cada año. Esto naturalmente sin considerar la tendencia a la concentración del ingreso, por lo que es de pensar que para los pobres el efecto fue peor.

La Reactivación Incierta

Una cuestión quedó clara con la crisis; se puso al descubierto la fragilidad de la estructura económica del país; algunos fenómenos pueden ayudarnos al respecto:

- a) A partir de 1958, por ejemplo, se inició la fuga de capitales. Se calcula que sólo en los bancos de EE.UU. se encontraban depositados más de \$ 1,300 millones, lo cual no es fácil de demostrar; sin embargo, por medios indirectos, es posible estimar la salida de capitales del país, por decir algo, usando el método de Dooley, un colega estimó la fuga en el período 1980-1985 en \$ 992.3 millones y utilizando el método Cuddinton la estimó en \$ 1016.2 millones.
- b) El valor de las exportaciones declinó durante todo el decenio, excepto en 1987; mientras que la balanza comercial fue casi siempre deficitaria.
- c) Los ingresos fiscales fueron hasta hace poco muy estables; ello a pesar de las fluctuaciones del producto demostrando con ello, una vez más, la regresividad e inelasticidad de la estructura impositiva.

- d) El consumo se redujo a partir de 1982 y se mantuvo deprimido hasta 1987, o sea que la economía se mantuvo durante cinco años en receso.
- e) La deuda pública externa creció en 1980 y 1985 a un ritmo de 33.3 por ciento anual, esto significó un crecimiento acumulado de más de 420 por ciento. En esto existen algunos aspectos que hacen relativo ese endeudamiento, por ejemplo el componente de la deuda de mayor potencia fue la deuda del Banco de Guatemala, esta deuda aumentó sus saldos a un ritmo anual del 53 por ciento. La tasa de incremento del sector público no financiero fue del 15 por ciento anual. Es de destacar también que la deuda externa privada se redujo drásticamente a partir de 1984, año en que se emitieron los bonos que permitieron financiar el pago de la llamada presa de divisas y que significaron la nacionalización de la deuda comercial privada.
- f) Ante el desajuste de la balanza comercial, la fuga de capitales y los problemas de pago que se hicieron manifiestos desde 1983, se inició una presión muy fuerte sobre las divisas, que llevó la tasa de cambio en el mercado negro a 4.05 en el segundo semestre de 1985.

Para hacer frente a toda esta problemática se ensayaron, a partir de 1986, dos clases de ajustes en la economía a fin de sacar al país del caos económico en que se encontraba; estos tipos de ajuste son ahora muy conocidos, pero en los días del ochenticinco-ochentiseis nos tuvieron a los guatemaltecos bastante confusos, al punto que durante mucho tiempo no era fácil establecer las diferencias entre ambos. Los mecanismos de ajuste se ensayaron en el caso del ajuste financiero, con la finalidad de eliminar las fuentes de distorsión macroeconómica que operaban en el *plano interno* como en el externo; en el caso de el llamado ajuste estructural el objetivo de su implantación fue el de transformar la estructura productiva del país por medio de una estrategia de apertura económica.

El primer tipo de ajuste fue de carácter financiero de corto plazo, se implantó mediante el Plan de Reordenamiento Económico de Corto Plazo -PRES- cuyo objetivo fundamental era estabilizar la economía y reordenarla mediante un funcionamiento coherente de la política económica y posteriormente proceder a la reactivación económica. Para el efecto se simplificaron

los tipos de cambio, estableciendo primero un tipo de cambio múltiple que, a diferencia del establecido en el período militar, no estaba orientado a la satisfacción de las distintas clases de demanda, entre ellas las llamadas esenciales, sino más bien su objetivo estribaba en preparar el terreno para la unificación cambiaria, quedando entonces tres mercados: uno oficial en cual se atendería la demanda de divisas para pagar las deudas contratadas antes del 14 de noviembre de 1984 y cuya tasa de cambio sería de uno por uno; el mercado regulado destinado a atender la deuda oficial contratada después de noviembre de 1984 y su servicio, así como las operaciones de exportación e importación; finalmente el mercado bancario que atendería las restantes operaciones.

En cuanto a la política fiscal se implantó una estrategia destinada a la reducción del déficit público mediante una modificación a la estructura impositiva del país; esto sin embargo no tuvo los efectos apetecidos, pues los sindicatos empresariales boicotearon la aplicación de las reformas propuestas, la respuesta fue similar a la que se produjo en el primer semestre de 1985, el gobierno tuvo que dar marcha atrás demostrando con ello la debilidad económica del Estado y la incapacidad del gobierno para hacer aumentar los ingresos fiscales mediante un sistema impositivo apenas más progresivo.

La política monetaria se aplicó a la reducción de los excesos de liquidez; para el efecto se impusieron topes de cartera a la banca, se realizaron operaciones de mercado abierto, se redujeron los adelantos y se elevaron los encajes legales y, asimismo, se retiraron de las cuentas bancarias las reservas del IGSS.

Como resultado de las medidas asumidas, en un año, se redujo el crecimiento del medio circulante de 56.3% a 31.1%, la tasa de cambio se estabilizó en 2.50 X1 y la inflación se abatió de niveles anuales de 21.4 a 9.3 y 12.3 en los dos años siguientes al experimento del ajuste de corto plazo.

El ajuste estructural, por su parte, se había iniciado paulatinamente desde 1984, apoyándose más a partir de 1987. Entre las medidas más importantes del ajuste estructural o proyecto de modernización se cuentan las siguientes:

- La ley de Maquilas y zonas francas,
- la desgravación arancelaria,
- la eliminación de los controles de precios,

- la disminución de los subsidios,
- la revisión de las tarifas de los servicios públicos,
- la reducción del tamaño del Estado, y otros.

Toda estas acciones ha tenido naturalmente su cauda sobre la población, la cual ha sido impactada en distinta forma por las políticas de ajuste cuyo costo fue cargado en forma desigual e inequitativa a la mayoría de la población, como dije anteriormente, fue un ajuste con inequidad y con iniquidad.

Como resultado de las políticas de ajuste la población guatemalteca, a finales de la década, resultó en su gran mayoría más pobre de lo que fue a principios de década, naturalmente la concentración del ingreso continuó, mientras en 1980 el 20 por ciento de la población más rica obtenía el 54.1 por ciento del ingreso total, en 1989 la porción absorbida del ingreso era del 61.0 por ciento. El decil superior de la población obtuvo el 44 por ciento de los ingresos, mientras que el 80.0 por ciento obtuvo menos del 40.0 por ciento (39%). El ingreso promedio fue un 63.0 por ciento del costo del mínimo vital. El 83 por ciento de los guatemaltecos se encontraba por debajo de la línea de la pobreza, o pobreza absoluta, mientras que el 60 por ciento se encontraba ya sumido en la indigencia, pobreza extrema o pobreza crítica. El desempleo total era del 41.0 por ciento; todo ello antes de la catástrofe económica de 1990.

1990.

El año recién pasado fue trágico para la población guatemalteca, trágico por su connotación siniestra y por su denotación teatral, aunque se podría decir con mayor corrección que fue tragicómico. La trama empezó en 1989, año en el cual se reactivaron las fuerzas desestabilizadoras de la economía, especialmente actuando sobre las reservas internacionales. Ya desde 1988 la demanda de dólares para importaciones se presentaba a razón de \$ 20.0 millones por semana; esta conducta había sido alimentada por dos fuentes importantes: la redención anticipada de los Bonos de Estabilización emisiones 83 y 84 y la expansión del crédito interno neto en una magnitud mayor de lo esperado, aproximadamente Q 200.0 millones más allá de la meta propuesta.. Estas y otras causas diversas provocaron una nueva fuga de capitales que comprometía seriamente la estabilidad del tipo de cambio. Para el mes de junio del 89 las

importaciones habían aumentado un 50 por ciento, mientras que las exportaciones se reducían en un 32 por ciento. Por otro lado, las reservas internacionales se estaban achicando como resultado de varios factores, entre ellos:

1. Una fuerte demanda especulativa de divisas, la que se presentaba bajo la forma de demanda para importaciones y turismo.
2. Una falla en el logro de las metas monetarias para el crédito neto al sector público que ya en junio se encontraba Q145.0 millones por encima de la meta.
3. La caída de los precios internacionales del café, lo que significó pérdidas en los ingresos por exportaciones. Y otras de variada naturaleza.

A partir de entonces ni los depósitos de garantía por compra de divisas, ni la devaluación de 2.50 a 2.70, lograron controlar el deterioro de la moneda; a continuación se estableció un programa de minidevaluaciones que no soportó la prueba de los mercados cambiarios. Sin reservas y sin otros recursos, la autoridad monetaria sucumbió a la tesis flotacionista, esto lo hizo no solo como respuesta a una necesidad práctica; el libido monetarista- supongo- ejerció también su influjo en tan traviesa decisión. El resto es historia, solo en cuatro meses el Quetzal se había devaluado más del 35.0 por ciento y sin dar señales de estabilización, los más ávidos de los "operadores económicos" hacían ya cuentas de una tasa de cambio de Q 10.0 x \$ 1.0 a finales de año, o sea una módica devaluación del 400 por ciento en un año. Durante 1990 se establecieron varios procedimientos para la compra-venta de divisas que sería largo de contar y que concluyeron en la estabilización de la tasa de cambio alrededor de los Q 5.0 x \$ 1.00.

1990 será recordado también por la inflación, será conocido como el año que se dispararon de verdad los precios; las causas de tan infausto fenómeno podemos listarlas de la manera siguiente:

- El exceso de monetización presentado a finales de 1989 y que no fue contrarrestado en forma alguna,
- las alzas a los precios de los combustibles, tanto en 1989 como en 1990,
- la depreciación del tipo de cambio,
- los ajustes en las tarifas de la energía y por último, pero de ninguna manera lo último,
- la especulación, o sean "las expectativas".

Para salir de las desventuras de 1990, solo señalaremos además de lo anterior, la crisis fiscal. Durante algunas épocas de 1990, el gobierno estuvo a punto de dejar de pagar las planillas de salarios; los ingresos reales cayeron un 27 por ciento, se dejaron de ejecutar los proyectos de inversión, mientras la presión de los grupos de interés sugirió clamando por la reducción de ese Estado gordo, de ese Estado leviatán causante de todos los males que afectan al país - incluido el eclipse- En tales circunstancias llegamos a 1991, con un Estado estático, o más bien comatoso y un nuevo gobierno estupefacto, paralizado.

Las Perspectivas:

Cuando se habla de las perspectivas económicas del país en el corto plazo hay que ir con mucho cuidado, pues no se puede ir atemorizando a la gente por ahí. No obstante se deberá advertir que no hay razones para ser muy optimista al respecto, aunque la gravedad de la situación sí amerite una gran dosis de optimismo. Al parecer, estamos ya en una nueva recesión, se estima que de no llevar a cabo las tareas correctivas el crecimiento del producto para el presente año no sobrepase el 2.0 por ciento, la desaceleración de la economía es ya evidente. Dentro de las causas de la desaceleración podemos citar la reducción del consumo del gobierno en el período anterior, ello consecuencia directa de las medidas de ajuste ya implementadas. Otro elemento a considerar es el de la reducción en la formación bruta de capital durante 1990. Otro aspecto a considerar es que el crecimiento económico en los últimos años ha tenido como factor dinámico la expansión de los servicios, actividades económicas que inciden en el crecimiento económico de los períodos siguientes con multiplicadores de tipo negativo.

Los técnicos de la Banca Central, en un documento de enero de este año, hacían mención de sus estimaciones para 1991, confiando en un repunte en el gasto del Estado destinado a la reconstrucción de la infraestructura física del país, cosa que durante medio año que ha transcurrido ya, aún no se ha iniciado. Por otra parte confían en que los precios internacionales de los productos tradicionales de exportación se mantengan al alza, o sin mayores pérdidas, lo que hasta el momento se ha mantenido y que mantiene la nota optimista sobre las expectativas en el presente año.

Los niveles de precios se han mantenido bajo control, lo cual puede deberse en buena medida a la misma recesión, sin embargo en este aspecto hay que mantener ciertas reservas pues los aumentos de las tarifas de energía impactan en la inflación.

La inversión no parece tampoco dar muestras de mayor reanimación, salvo en la rama de la construcción que aparentemente está reaccionando aunque en forma limitada.

En lo que a la crisis fiscal se refiere, ya pasaron seis meses y ni siquiera se ha logrado poner en marcha el proyecto de los bonos de emergencia, los cuales podrían aliviar en el cortísimo plazo las necesidades de mayor urgencia del gobierno, mientras se establecen medidas fiscales de mayor sustancia. Parece curioso, sin embargo, que el Estado está presentando cierto superavit presupuestario en la primera mitad del año, ese juego es bastante peligroso pues es un superavit obtenido a costa de no hacer absolutamente nada, precisamente en el momento en que la inercia de las políticas económicas del gobierno anterior puede dejar de ejercer su efecto sobre la economía; no se debe olvidar que el equilibrio en la economía no puede ser estático, para poderlo mantener es necesario que este se sostenga sobre el movimiento dinámico; el equilibrio económico en la realidad, a diferencia de la economía de pizarrón, es dinámico, se mueve como una bicicleta que conserva la vertical a fuerza de desplazarse y de sostener el movimiento pendular de los pedales. En el presente caso no existe nada de eso, los recursos que tradicionalmente el Estado canaliza a los sectores productivos de una u otra forma, no parecen estar llegando en este momento. Por otra parte, las actividades productivas no parecen estar desarrollándose con suficiente celeridad.

Las Opciones:

Existen posibilidades sin embargo; los cultivos tradicionales parecen ofrecer todavía cierto potencial, el cual deberá destinarse a ganar el suficiente tiempo para realizar los cambios en la estructura de la producción. Las contradicciones y las barreras parecen estarse multiplicando en el mediano plazo, y es allí donde hace falta una estrategia coherente de desarrollo económico; precisamente de ese desarrollo económico tan satanizado en nuestros días.

Las exportaciones tradicionales, como señalé, pueden comprarnos un poco de tiempo a condición de

no olvidar algunos aspectos importantes, entre ellos:

- a) Se debe tener presente que los mercados para productos primarios en el nivel internacional han dejado de ser dinámicos; las tecnologías ahorradoras de materias primas y el surgimiento de sucedáneos implican cierta inelasticidad en dichos productos. Por otra parte, no puede pensarse en el procesamiento compensatorio en el país, pues el proteccionismo de los países industriales impide tal acción, por ejemplo la exportación de café soluble o la azúcar refinada.
- b) La exportación de productos no tradicionales tiene algunas posibilidades, pero desafortunadamente no hay que contar con que sea suficiente para aumentar el valor de lo exportado. Desafortunadamente existe mucha competencia entre los países productores, la cual se da incluso desde el principio. Por otro lado existen competidores que cuentan con ventajas especiales en la cantidad y en el transporte.
- c) El proteccionismo agrícola por medio de exportaciones subsidiadas puede llegar a arruinar el comercio mundial de productos agrícolas.

Es necesario, por otro lado, pensar detenidamente las posibilidades existentes en la exportación de manufacturas; se ha comprobado sobradamente que cuando se descuida la exportación de manufacturas, se desarrolla una brecha comercial que obstaculiza el desarrollo. Este parece ser el caso de Guatemala; la persistencia de la exportación de productos agrícolas y los problemas que ello conlleva, le han restado capacidad para desarrollar una producción industrial orientada a la exportación a terceros países; por supuesto que existe el proteccionismo en los países industriales, pero ello no es razón suficiente para mantener el pesimismo en las exportaciones; el proteccionismo explica parte de las dificultades pero no todo, es necesario contar con la dificultades que surgen de condiciones internas, entre ellas las siguientes.

- Un desarrollo productivo basado en tecnologías importadas y no en el avance de las capacidades tecnológicas nacionales.
- Una mala utilización de la inversión externa directa, la cual no ha sido canalizada hacia la

operación de empresas que operen no sólo para beneficiarse de los mercados nacionales, sino que operen a nivel internacional y que permitan prácticas deliberantes de aprendizaje a las empresas nacionales.

- Ausencia de políticas nacionales de desarrollo de tecnologías destinadas a crear o adaptar los conocimientos tecnológicos para la producción de manufacturas destinadas al principio a mercados locales y regionales y, posteriormente, a mercados mundiales más sofisticados, cuando ya se hayan desarrollado unas cuantas mercancías modernas que compitan no en precio sino en calidad.

Una política pragmática de largo plazo orientada a la producción y exportación de manufacturas conlleva, sin embargo, un esfuerzo sostenido de mejoramiento estructural, ello conlleva por lo menos dos grandes acciones:

- a) Es indispensable la modernización del agro para que el país pueda enfilarse en la vía de la producción industrial; la reforma agraria sigue siendo una tarea a realizar por la sociedad guatemalteca; esta debe verse como una palabra decisiva para reducir los desbalances estructurales que restringen el desarrollo y que permite la movilización del potencial endógeno de desarrollo. Esto no significa que no existan otras medidas para mejorar la capacidad productiva del país, sin embargo es una de las más importantes.
- b) Otra tarea que no se puede omitir es la eliminación de la disfuncionalidad del capital humano; esta situación es un obstáculo grave al desarrollo. Un país no puede ir por ahí sin problemas, si más del 50 por ciento de su fuerza de trabajo o su población económicamente activa no sabe leer ni escribir. Una población trabajadora desnutrida y enferma no garantiza un potencial de desarrollo. Como tampoco resulta conveniente una población educada en disciplinas alejadas de la producción real, provista de habilidades, conocimientos y destrezas alejados del desarrollo tecnológico; por ello es de primordial importancia una educación primaria orientada a la producción, así como una educación secundaria relacionada con la investigación aplicada. De tal cuenta, la Universidad tiene una misión importante en las transformaciones

necesarias: esta es la de convertirse en un centro de desarrollo social y tecnológico.

Una estrategia que se oriente a la producción industrial no puede llevarse a cabo sin la participación activa del Estado, pero tampoco se puede realizar sin el concurso decidido del capital; por otra parte es indispensable que se involucre el sector académico y que se convierta en un vector decisivo en la generación de la base tecnológica nacional; solo a través del desarrollo concertado, planificado y coordinado de una estrategia nacional a cargo de los tres sectores mencionados, es posible una transformación de la naturaleza expuesta.

En el mediano plazo, sin embargo, no existe un vacío; al contrario, este espacio demanda una serie de acciones entre las cuales puedo citar las más obvias:

- La transformación de la estructura fiscal, que permita al Estado contar con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones clásicas, así como para compensar los costos sociales de la crisis y el ajuste, vale decir para restañar las heridas de la cura y de la enfermedad.
- Establecimiento de las medidas necesarias de transformación agraria que doten efectivamente de tierra y medios de producción a una cantidad importante de campesinos; el medio para lograrlo no es tan importante cuanto la acción eficaz; existen múltiples propuestas que pasan por soluciones del tipo mercados de tierra, organización de cooperativas y algunas otras más.
- Establecimiento de una estrategia nacional de seguridad alimentaria, para prevenir en lo posible los efectos de una dependencia seria hacia las importaciones de alimentos y con mayor razón a las donaciones de los mismos.
- Impulsar de un sistema de proyectos de desarrollo necesario para negociar un flujo importante de recursos financieros, tan escasos en el país.
- Asumir una política activa y efectiva de negociación de la deuda externa fin de reducirla a un nivel manejable y congruente con un estado de crecimiento económico y de desarrollo social.
- Establecer desde ya una profunda reforma educativa cuya finalidad última sea formar al *ciudadano del próximo milenio*, así como al

productor que demanda el desarrollo económico y social. Esta gran acción no puede hacer de lado las complejidades del tejido social guatemalteco, de tal cuenta que deberá asumir desde el principio el respeto a las distintas culturas que viven en el país y el compromiso de su conservación, pues las mismas constituyen el patrimonio de las generaciones venideras. Empezar de inmediato una política ambiental orientada a la conservación, respeto y uso eficiente de las reservas de la naturaleza, a la educación de los habitantes y al mejoramiento de la calidad de vida en el país.

Por supuesto nada de lo que he planteado en esta última parte es fácil de llevar a cabo; considero, sin embargo, con total sinceridad que se trata de ideas factibles, ninguna de ellas constituye una novedad pues son planteadas a menudo de diversa forma, de manera que considero que tienen un contenido más pragmático que doctrinario; si así no fuera, creo que no habría tenido la osadía de proponerles para la discusión y crítica como lo he hecho. Naturalmente nada de ello se puede hacer si antes no existen las condiciones mínimas necesarias para poder llevar una vida humana y decente en este país, o sea que creo que nada puede intentarse si antes no se ha logrado una paz duradera fundada en el más profundo respeto a la dignidad humana y a la justicia.