

Perspectiva

Guatemala: dos experimentos de modernización

2. La modernización por la vía excluyente

Edgar Gutiérrez
Coordinador General IPNSUAC

Resumen

En este ensayo, publicado en tres entregas, se discuten dos procesos distintos de modernización que Guatemala experimentó entre 1944 y 1980. Se trata, por un lado, del proyecto global de modernización con reformas profundas impulsado en el periodo 1944-54; por otro, la etapa de sostenido crecimiento y diversificación económica observada a lo largo de tres decenios que culminan en 1980. La hipótesis del autor es que la derrota del primer proyecto y el carácter tan marcadamente unilateral de la concentración de capital del modelo que lo sustituye, dan paso a una crisis permanente de estabilidad en el poder central e impiden que el Estado construya bases sólidas en la sociedad civil y retrasan su tarea de integrar a la nación.

Palabras claves:

INTA, urbanización, crecimiento económico, industrialización, mercado común centroamericano, exclusión social.



El derrocamiento del gobierno arbencista en junio de 1954 permitió la restauración del viejo modelo de desarrollo dependiente e ideológicamente excluyente. No obstante, ciertas condiciones externas de modernización capitalista seguían vigentes. La tendencia del capitalismo mundial en la posguerra fue priorizar la exportación de excedentes de capitales a aquellos países donde su reproducción fuera inmediata.

Algunas de las fases para el desarrollo industrial que los dos gobiernos revolucionarios habían fundado, como el Instituto de Fomento de la Producción y la Ley de Fomento Industrial, decretada en 1947, fueron retomadas bajo otro signo político después del golpe contra Árbenz. También se mantuvieron, aunque cercenando buena parte de sus objetivos iniciales, ciertas redes de soporte social, como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Código de Trabajo.

El Decreto 900 fue derogado, pero el nuevo gobierno golpista no pudo ignorar la naturaleza de la problemática social y promulgó dos disposiciones para tratar el problema de la tenencia de la tierra.¹ Se establecieron las Zonas de

1. Aunque los programas de distribución de tierras estuvieron muy lejos de satisfacer las necesidades de la población en el campo. Las titulaciones aplicadas a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) durante los primeros 25 años de vigencia solo beneficiaron a 6 de cada 100 campesinos sin tierra. Entre 1964 y 1981, fueron entregadas un total de 399,328 hectáreas a 26,791 familiares. Hacia 1964 existía un estimado de 262,750 trabajadores agrícolas sin tierra, lo cual era equivalente al 31.3% de la Población Económica Activa (PEA) en el sector primario. Hacia 1973 el número de trabajadores sin tierra se elevó a 362,523, o sea, el 35.6% de la PEA empleada en la agricultura; ello no obstante que en los diez años anteriores el INTA distribuyó 245,638 hectáreas. En 1980 los campesinos sin tierra sumaban 419,620, un 37.7% de la PEA agrícola. (USAID, 1982: 52-56; INE, 1964, 1973 y 1980).



Desarrollo Agrario, y se aprobó un impuesto sobre tierras ociosas, que podían ser expropiadas en caso permanecieran en esa condición durante cinco años. No está demás anticipar que la tendencia general caminó por otras vías: antes que cambiar en un sentido positivo, tendieron a profundizar las desigualdades, pero hubo crecimiento económico que permitió acopiar pequeños excedentes entre el campesinado y la clase obrera.

Durante los tres decenios comprendidos entre 1950 y 1980, Guatemala experimentó la fase más prolongada y dinámica de expansión económica. La tasa real de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 5.2% como promedio anual; medido a precios producto por habitantes excedió en más del 76% al observado en 1950, pese a que la población creció a una tasa de las más altas en el mundo (cuadro 2). La base de ese crecimiento descansó en la ampliación de la oferta exportable de uno (café) a cinco productos (café, algodón, banano, azúcar y carne); además, en el notorio proceso de industrialización con vocación centroamericana, y en el sostenido incremento de la formación capital. Aumentaron los cocientes de inversión privada y la infraestructura física mejoró notablemente como resultado de la ampliación del gasto público. Por ejemplo, las carreteras pavimentadas que alcanzaban en 1958 cerca de 970

kilómetros, llegaron en 1979 a más de 2,859 kilómetros; y la generación de energía eléctrica se multiplicó por 15. En esos tres decenios, la población total paso de 3 millones de habitantes a más de 7 millones, y la población urbana, de un 14% llegó a representar el 38% del total.

Cuadro 2: Tasas reales de crecimiento del PIB total y per cápita, Guatemala y Centroamérica. (Precios de 1970)

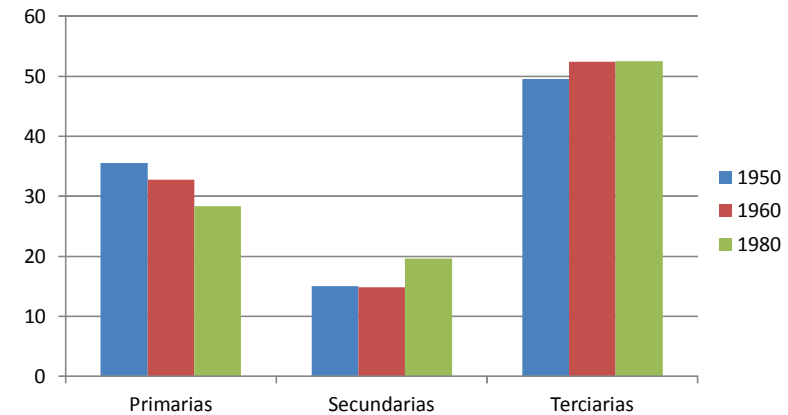
	Guatemala	Centroamérica
1950/1980	5.0	4.9
1950/1955	2.2	4.7
1955/1960	5.3	4.6
1960/1965	5.2	6
1965/1970	5.8	5.1
1970/1978	5.6	5.4
1970/1980	5.6	4.4
PIB per cápita (en dólares)		
1950	255	242
1978	450	428
1980	450	404

Fuente: CEPAL

Estos fenómenos provocaron sustanciales cambios en la estructura productiva. La participación relativa de la agricultura descendió de un 35% en 1950 a un 28% en 1980; mientras la industria subió su importancia de un 15% a un 20%, en el mismo lapso (gráfico 1). De la misma forma, se registraron cambios en la composición sectorial de la fuerza de trabajo. El porcentaje de la población económicamente activa que dependía de actividades primarias descendió de un 68% a un 50%; en cambio aquella que se empleaba en la industria paso del 11% a casi el 15%, y la vinculada a los servicios salto del 17% al 30%, en el mismo periodo (Segeplan, 1980).

Otra transformación significativa ocurrió en el sector externo de la economía. El valor total de las exportaciones se multiplicó por 19, como consecuencia de un acelerado ritmo de expansión y diversificación de la demanda internacional. Mientras en la década de 1950 el café aportaba 67 centavos de cada dólar que ingresaba del comercio externo, tres decenios después este producto solo contribuía con 30 centavos de dólar. Pero no solo se trató de cambios cuantitativos. De hecho, las nuevas formas de vinculación al mercado mundial demandaron de procesos productivos más complejos que contribuyeron a modernizar al sector exportador tradicional.

Gráfico 1:
Composición del PIB de Guatemala por sector de actividad económica. Años 1950, 1960 y 1980 (en %)



Fuente: Cepal.

También el proceso de integración económica centroamericana y la consiguiente expansión horizontal del mercado, impulsado a partir de la década de 1960, favoreció el rápido crecimiento del intercambio comercial y la diversificación del sector externo. El proceso de industrialización resultó de la aplicación de una política fomento, cuyo sostén principal era el estímulo fiscal y la transferencia de ingresos de otros sectores al manufacturero.

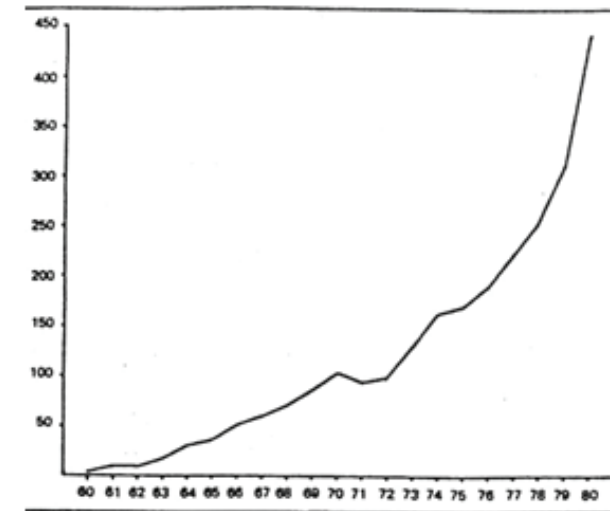
La industria gozó desde un principio de exenciones de los impuestos sobre la renta, producción e importación de materias primas y bienes de capital. Con la integración centroamericana, se estructuró un arancel común que protegió al sector secundario. El hecho implicó sacrificios fiscales importantes que fueron compensando paulatinamente con alzas impositivas o nuevos tributos con efectos regresivos sobre la distribución del ingreso (Gutiérrez, 2004): cerca del 80% son impuestos indirectos sobre consumo general.

Entre 1960 y 1980 el valor de las exportaciones al mercado centroamericano (básicamente productos manufacturados) pasó de 5 millones de pesos centroamericanos y 440 millones (Gráfico 2). En el momento de la firma del Tratado General de Integración, operaban en Guatemala unas 1,200 industrias, que después de 20 años más que se duplicaron. Naturalmente se trataba en su mayoría (66%) de establecimientos industriales pequeños (que emplean a 20 trabajadores cada una) y solo un 15% eran empresas con más de 50 obreros. La densidad de capital y los niveles de productividad crecieron rápidamente a lo largo de estos años, aunque con grandes diferencias entre una rama y otra.

La sustitución de importaciones, como concepto central de todo proyecto, devino en la práctica en la creación de una

planta industrial escasamente articulada a la producción primaria nacional y de carácter liviano (Guerra-Borges, 1977). En promedio la industria guatemalteca importaba de fuera de Centroamérica un 40% del total de materias primas y bienes intermedios, aunque en industrias como la química y la metalmeccánica esta proporción sobrepasaba el 80%.

Gráfico 2: Valor de las exportaciones de Guatemala a Centroamérica, años 1960-1980
(En millones de pesos centroamericanos)



Fuente: SIECA.

El Mercado Común Centroamericano dio paso a nueva estructura en la inversión extranjera en Guatemala. En 1959 menos del 4% de la inversión foránea se localizaba en el sector manufacturero, pero diez años después casi un 44% de ésta se encontraba en la industria, cuyas ventas se orientaban hacia la zona libre de comercio. En cifras absolutas, la inversión directa extranjera total (fundamentalmente estadounidense) se elevó de 138 millones de dólares a 207 millones de dólares, durante esos mismos años (Cepal, 1985).

Paralelo a ese notable crecimiento, ocurrió la expansión de la economía monetaria que alcanzó a la pequeña producción campesina. Tres hechos pueden ejemplificar la modernización, sin reforma, que tuvo lugar en la agricultura:

- a) El salario se convirtió en la forma preferencial de relación laboral, incluyendo las tradicionales plantaciones agrícolas de exportación;
- b) Fueron incrementados los niveles de inversión ampliada en el sector agrícola de exportación (principalmente en la caficultura), a fin de reducir la vulnerabilidad ante las oscilaciones de los precios internacionales, y

c) El mayor uso de fertilizantes químicos en los cultivos de consumo interno (particularmente el maíz), provocó que su participación en los costos de producción se elevara de un 25% en la década de 1960 a un 50% en la década de 1970 (Rosenthal, 1982).

Esto quiere decir que, sin que necesariamente se haya acudido a políticas redistributivas, ocurrió una relativa ampliación del mercado interno. Este aumento del consumo fue estimulado cuando las pequeñas unidades de producción campesina siendo crecientemente insuficientes para soportar la presión de la economía de autoconsumo expulsaron al campesino, temporal o definitivamente, proletariándolo. Si en sentido técnico ocurrió una expansión de las relaciones capitalistas, en términos reales la población campesina sufrió mayores niveles de pobreza (Porrás, 1978).²

Referencias bibliográficas

- Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, 1982). *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación*. Washington.

2. Afirma el autor: "Teóricamente, la ampliación del mercado capitalista puede producirse, aunque el consumo real de las personas se estanque o incluso de restrinja." Op. Cit. p.374.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1985). *Centroamérica: el financiamiento externo en la evolución económica, 1950-1983*. México, LC/Mex/L.2.
- Guerra-Borges, Alfredo (1977). *Posibilidad de Desarrollo de una Industria de Fertilizantes Integrada en Centroamérica*. III tomos, SIECA, Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE, antes Dirección General de Estadística). *Censos Nacionales de Población y Habitación*. Guatemala 1964, 1973 y 1980.
- Mack, Myrna (1988). La Política de desarrollo del Estado guatemalteco 1986-87. Avancso, Cuadernos de Investigación No. 2. Guatemala.
- Porras Castejon, Gustavo (1978). *Guatemala: la profundización de las relaciones capitalistas, en Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador, 356/357, junio/julio, Año XXXIII.
- Rosenthal, Gert (1982). *Principales rasgos de la evolución de las economías centroamericanas desde la posguerra, en Centroamérica: crisis y política internacional*. CECADE/CIDE, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Secretaria General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN, 1980), *Cuadros estadísticos de población y PEA. Unidad de Empleo y Población*. Proyecto PNUD/OIT: GUA/76/03.