

**RA-14**

**ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES**  
Guatemala

**La Política  
de Precios  
en el Sistema  
de Economía Social  
de Mercado**

**1**  
1987

**ASIES,**  
Publicación registrada en la  
Dirección General de Correos  
de Guatemala,  
como correspondencia de 2a. clase  
bajo el número 2660



**EDITOR**  
Asociación de Investigación  
y Estudios Sociales (ASIES)  
Apdo. Postal 1,005 A  
Ciudad de Guatemala  
Guatemala, C.A.

**COORDINACION**  
Miguel Angel Balcárcel Jaeger

**DISEÑO GRAFICO**  
Manuel Corleto

**PORTADA**  
Ramón Avila

**IMPRESION**  
Editorial Piedra Santa

## EDITORIAL

*Entre sus principales fines, ASIES se propone no solamente el estudio y reflexión sobre la realidad nacional, sino prioritariamente fomentar la búsqueda y planteamiento de soluciones concretas y viables, a nuestra problemática.*

*En el momento que Guatemala vive una etapa de particular importancia para su desarrollo social, económico y político, se hace evidente la necesidad de contar con opciones serias y bien fundamentadas en cuanto a políticas económicas que puedan responder a nuestra realidad y promover el desarrollo integral de la población, así como la integración armonizada de los esfuerzos que para ello realicen los sectores público y privado.*

*Como antecedentes a lo anterior, se han realizado varias publicaciones y actividades tales como seminarios y mesas redondas, en las cuales además de profundizarse en el análisis e identificación de las causas de la crisis nacional, se han formulado propuestas para su solución.*

*Con tales propósitos, ASIES organizó en Septiembre de 1985, un Seminario sobre aspectos generales de la Economía Social de Mercado, en la experiencia de la República Federal de Alemania, en el que participaron profesores universitarios y empresarios alemanes, además de economistas guatemaltecos, quienes comentaron los aspectos más importantes de las exposiciones efectuadas por los expertos alemanes. Como seguimiento a esta primera actividad, en el mes de Septiembre de 1986, se llevó a cabo un Seminario Taller sobre el tema de la Economía Social de Mercado, con especial énfasis en la política financiera, dentro de este sistema. Participaron cincuenta personas, representantes de las entidades públicas y privadas más vinculadas a la formulación, ejecución y estudio de la política financiera nacional tales como: universidades, Congreso de la República, Banco de Guatemala, cámaras empresariales, sindicatos, ministerios de estado, Superintendencia de Bancos, municipalidades, entidades bancarias y financieras, colegios profesionales, etc. además de invitados especiales de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana.*

*Integrados en diferentes grupos de trabajo, los participantes en el Seminario tuvieron la oportunidad de llevar a cabo intensas discusiones e intercambios de experiencias y puntos de vista, sobre diversos aspectos vinculados a la política financiera en su más amplio concepto, para lo cual partieron de las ponencias expuestas por expertos alemanes que ilustraron sobre la experiencia del sistema de la Economía Social de Mercado en la República Federal de Alemania, así como de los comentarios que a dichas ponencias hicieron*

profesionales guatemaltecos, con reconocida experiencia en cada uno de los temas tratados, quienes a su vez comentaron los temas desde el punto de vista de nuestra realidad, a manera de facilitar a los participantes en el Seminario, todos los elementos de juicio que les permitieran la identificación de los aspectos del sistema que pudieran tener viabilidad de aplicación en Guatemala. El evento concluyó con un panel sobre la misma temática con participación más abierta, a fin de transmitir la experiencia vivida.

La temática del Seminario incluyó las siguientes políticas:

- Política de precios con énfasis en la política crediticia.
- Política Cambiaria y de Comercio exterior.
- Política Monetaria y Financiera.

Sus principales objetivos fueron:

- a. Profundizar en el conocimiento específico de la Economía Social de Mercado.
- b. Analizar y discutir algunos elementos del modelo de la Economía Social de Mercado que pudieran aportar condiciones para superar los problemas coyunturales y estructurales del país.
- c. Identificar políticas inspiradas en el modelo de la Economía Social de Mercado, que constituyan un marco de referencia para el análisis y estudio de una política económica viable.

Desde todo punto de vista esta actividad resultó muy positiva, puesto que sin pretender propiciar o imponer la adopción del sistema de economía social de mercado que tan exitoso ha resultado para la República Federal de Alemania, ASIES logró la integración de un foro multiinstitucional, en el cual con toda seriedad científica y sentido de identidad nacional, se admitió que más que fracaso de modelos económicos, lo que ha habido es ausencia de ellos en forma coherente con nuestra realidad, y que es preciso identificar los elementos principales que pudieran ayudar a formular nuestro propio modelo de desarrollo, el cual en ningún caso deberá desatender la prioridad que merece el desarrollo social.

La presente publicación tiene el propósito de dar a conocer especialmente lo tratado en el desarrollo del tema "Política de precios con énfasis en la política crediticia" como parte de la política financiera en la economía social de mercado, así como las conclusiones y comentarios atinentes a dicho tema en particular y a las posibilidades de adaptación de algunos de los principios y estrategias de la economía social de mercado, a Guatemala.

Para ello se cuenta como referencia con el documento de conclusiones y recomendaciones que fue aprobado en sesión plenaria previo a concluir el Seminario Taller por los participantes, quienes integraron cuatro grupos de trabajo, con el objeto de estudiar y pronunciarse sobre cada uno de los temas expuestos durante el Seminario Taller. La integración de cada grupo de trabajo se hizo de manera que permitiera un intercambio de opiniones y experiencias muy variado, por la diversidad de instituciones que estuvieron representadas en el Seminario. Como uno de los mayores logros de esta actividad cabe mencionar el haber promovido un foro abierto para el análisis de los aspectos

más vinculados a la política económica nacional, así como para intentar la identificación de los elementos fundamentales del sistema de la economía social de mercado, visto a través de la experiencia alemana, que pudieran ser viables en su aplicación para Guatemala.

Para una mejor ilustración sobre el tema de la política de precios, con énfasis en la política crediticia, se presenta en el numeral 2, un resumen de la conferencia que sobre este tema ofreció el Dr. Ralf Zeppernick, economista alemán, catedrático universitario, y actualmente asesor del Ministerio Federal de Economía, y luego en el numeral 3, una síntesis del comentario que a dicha exposición hiciera el Lic. Carlos González Arévalo, economista guatemalteco de amplia experiencia en aspectos financieros y bancarios, quien además fue Gerente del Banco de Guatemala, catedrático universitario, consultor de ASIES y actualmente es Sub-Gerente del Banco Inmobiliario S. A. Finalmente, en los numerales 4 y 5 de esta publicación, se presentan las conclusiones aprobadas por los participantes en el Seminario Taller, en torno al tema de Política de Precios y Política Crediticia, así como un extracto de la presentación hecha por el Lic. Carlos González Arévalo en el panel con que finalizó la actividad, y parte de las conclusiones generales aprobadas por los participantes al Seminario Taller, sobre la aplicabilidad del sistema de economía social de mercado, a Guatemala.

Lic. Carlos Humberto González Arévalo

## "LA POLITICA DE PRECIOS EN EL SISTEMA DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO"

### 1. INTRODUCCION

Desde la reforma monetaria de 1948, la política económica de la República Federal de Alemania fue conducida bajo el sistema de la economía social de mercado. La esencia de este sistema consiste en combinar el principio de libertad en el mercado con el de compensación social.

El concepto de la economía social de mercado se basa en el reconocimiento de que no se puede implementar exitosamente una política económica sin decidirse claramente a favor de algún principio coordinador, este es el principio de la competencia, el cual sólo podrá funcionar como instrumento de organización de la sociedad en masa, cuando exista un ordenamiento global claro, que garantice la competencia.

La economía social de mercado comparte con el neoliberalismo la convicción de que el antiguo liberalismo, si bien reconoció correctamente la importancia funcional de la competencia, dejó de lado los problemas sociales. Además, a diferencia del antiguo liberalismo, su finalidad no es la reinstauración de una

economía de laissez-faire.

Por otra parte, el concepto de economía social de mercado se diferencia de manera precisa de una política económica intervencionista que mezcle elementos de dirigismo centralizado con otros de economía de mercado, hasta llegar a un bloqueo mutuo de aquellos elementos contradictorios entre sí, interfiriendo con el rendimiento económico. La economía social de mercado se basa en el reconocimiento de que una economía competitiva puede tomar formas muy distintas desde el punto de vista histórico y de que es posible cumplir mejor con las tareas sociales de la sociedad moderna en un sistema de libre competencia. De esta manera se distingue del socialismo, el cual persigue lograr la reforma social a través de un dirigismo centralizado. Tampoco es posible identificar el sistema de economía social de mercado con el neoliberalismo propiciado por la Universidad de Chicago, entre otras razones, porque este último al igual que el antiguo liberalismo, descuida el aspecto social.

Por consiguiente, se puede definir

el concepto de economía social de mercado como una idea de ordenamiento económico, que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado.

La economía social de mercado como esquema de política económica y social había sido difundida en Guatemala solamente a nivel académico. No fue sino hasta que la Asociación de Investigación y Estu-

dios Sociales (ASIES), dentro de las actividades de investigación que promueve, se interesó por su estudio y difusión a través de los eventos que realiza, con el propósito de enriquecer el conocimiento de los diversos sectores del país acerca de experiencias que en el campo de las políticas económicas y sociales han alcanzado otros países, con el objeto de que al someterlos a discusión, se puedan aprovechar tales experiencias en lo que fuere aplicable, para la solución de los problemas del país.

*Dr. Ralf Zeppernick*

## 2. POLITICA DE PRECIOS, CON ENFASIS EN LA POLITICA CREDITICIA

Quizá sería conveniente si comienzo a modo de introducción, dando los fundamentos básicos del sistema de la economía social de mercado, el sistema en el cual se insertan luego las políticas de precio, políticas crediticias, políticas monetarias, etcétera.

En primer lugar y a modo de elemento básico del sistema, quisiera hacer referencia al individuo, es decir el hombre. Porque el hombre, el individuo, cada uno de nosotros es la figura central en este sistema, que para comprenderlo es importante

darse cuenta que se basa en las ideas, en el cúmulo de ideas que pueden aportar millones de personas y no se basa en lo que podríamos decir que fuese un conocimiento mejor de funcionarios en algún tipo de ministerio. Esto significa entonces que desde su concepción básica, es un sistema descentralizado en el cual se toman millones de decisiones: decisiones de compras, de inversiones, sobre la técnica que se va a aplicar, decisiones sobre personas, personas que se van a tomar o a despedir, etcétera.

El segundo gran elemento de este sistema es el mecanismo de coordinación que hace que los millones de decisiones aisladas que se toman formen un conjunto, un todo, y este sistema, este mecanismo de coordinación es el de los precios libres que luego se complementan hasta formar un todo, un conjunto y este mecanismo de precios, tema sobre el que voy a profundizar ahora es, por así decirlo, el músculo central de la economía social de mercado. Sólo cuando los precios se pueden formar libremente, es que puede tener fuerza este mecanismo.

Para ustedes esto quizás suena algo extraño porque no pueden imaginarse en forma directa qué es lo que significa en realidad precios libres. Para decirlo claramente, si tuviesen precios libres pero al mismo tiempo una formación de precios oligopolística, tal como nosotros lo vemos prioritariamente en Latinoamérica, entonces este mecanismo de nada serviría; dicho de otro modo, el mecanismo de los precios libres sólo puede actuar si existe realmente en los mercados, la competencia, lo cual significa concretamente que pueden ingresar al mercado nuevas empresas, jóvenes empresas a las que se les dé realmente la posibilidad de participar de la competencia libre; pero competencia también significa que no haya por ejemplo un grupo de diez o doce personas que se encuentren en el desayuno y digan bueno, nosotros vamos a fijar un precio X de quetzales para este bien, o aquel otro bien.

Competencia libre, muy por el contrario, significa que empresarios nuevos encuentren la forma de ela-

borar un nuevo bien que tenga posibilidad de colocación y que este empresario tenga también la oportunidad de ingresar al mercado. posibilidad de colocación y que este empresario tenga también la oportunidad de ingresar al mercado. Que no ocurra que haya un grupo que de alguna forma mine la posibilidad de este mecanismo de precios. Cuando estuve aquí la última vez, en el Ministerio de Economía, en el Ministerio de Finanzas, pregunté una y otra vez, si yo fuera un joven guatemalteco que quisiera abrir una nueva empresa, y tuviera buena preparación y buenas ideas, ¿Tendría la oportunidad de recibir un crédito? todos me contestaron que no. Creo que hay otro aspecto muy importante que hay que tener en cuenta para el mecanismo de acción de los precios, que ustedes conocen también por propia experiencia, se trata del problema de una moneda estable, del valor de una moneda estable, porque podríamos decir que en realidad los precios son la unidad del cálculo de un sistema y ahora ocurre que la inflación empieza a actuar sobre estos precios. Entonces ya no se puede hacer un cálculo sensato, la medida de cálculo para las inversiones para las decisiones que se tienen que tomar comienza a oscilar, porque cuando estamos en presencia de la inflación, entonces lo que ocurre es que ya no se cuenta con las posibilidades de calcular las decisiones futuras. Es por ello que un valor estable de la moneda es una condición esencial para que este mecanismo de la libre formación de precios pueda mostrar sus efectos positivos.

Un tercer elemento, muy sustan-

cial de la economía social de mercado, es el elemento social. La característica de este sistema precisamente reside en que hay una síntesis entre eficiencia económica y equilibrio social, y este elemento social en este sistema económico no es algo que nosotros podríamos decir, se agregó al mismo diciendo, vamos a tener que ponerle un poco de ribete, un poco de chocolate para hacerlo más agradable. No es así. Muy por el contrario, este elemento social es parte integrante del sistema.

El aspecto social está dado en muchos sectores políticos del sistema y no se limita a la política social propiamente dicha, como uno podría llegar a pensar. La política social, se traduce por ejemplo en el hecho de que en lo que se refiere a los impuestos tenemos un sistema impositivo progresivo; esto significa que cuando alguien tiene mayores ingresos, es decir, gana más, entonces también tiene que pagar mayores impuestos en proporción.

También me sorprendí mucho al enterarme que no sólo aquí en este país, sino en muchos otros también, no hay prácticamente impuestos a los ingresos directos, o que por lo menos no tienen mayor significado. Sin embargo, es necesario comprender que este impuesto a los ingresos, en relación también con otros impuestos, es decisivo para que por el lado de las erogaciones del Estado, es decir de los gastos del Estado, se puedan brindar toda una serie de prestaciones. Al transcurrir de los años en Alemania hemos creado un sistema social de vastos alcances. Por ejemplo, en lo que se refiere a seguridad en casos de enfermedad o

en caso de fallecer el padre de familia. También un seguro para el desempleo, para mencionar solamente algunos ejemplos.

Tengo la impresión, cuando comparo la situación de vuestros países con la situación de Alemania, de que este elemento social es precisamente el que ha contribuido en forma decisiva a lograr un consenso bastante alto en nuestra sociedad. Dicho de otro modo, podríamos preguntarnos, ¿En qué medida muchos de los problemas que ustedes tienen en sus países no se remiten también al hecho de que las tensiones entre pobres y ricos son tan grandes que luego llegan realmente a conflictos, a zonas conflictivas? Tal como señalé, el elemento social en este sistema económico de que estamos hablando, no se limita solamente a la política de redistribución, o sea redistribución a través de los impuestos y las transferencias que podría haber de riqueza, sino que este elemento social está contenido también en muchos otros sectores; por ejemplo: en la política de competencia o en la política educativa e incluso alcanza a sectores tales como una participación de los trabajadores en decisiones empresariales.

También tenemos un sistema de vastos alcances de lo que nosotros llamamos la cogestión obrera, o la coparticipación obrera, que quizás nosotros podríamos ilustrarlo de la mejor forma, diciendo que tanto la parte patronal como la parte obrera, se sientan en una misma mesa y se informan mutuamente sobre las decisiones que toman e incluso llegan a tomar algunas decisiones en forma conjunta. Quiero citar ahora la se-

gunda parte de mi tema propiamente dicho, que es la política y el mecanismo de una libre formación de precios. Muchas veces me he preguntado, por qué es tan extremadamente difícil discutir y hablar sobre la formación libre de los precios, y por qué hay un mecanismo prácticamente podríamos decir, de rechazo, frente a ello. Esto no es algo que ocurre solamente en Guatemala, donde tuve la oportunidad de discutir con representantes de diversos sectores, sino que este es un fenómeno que se observa también en muchos otros países, y precisamente en Alemania.

Una explicación para mí sería psicológica, o sea que se quiere tener la ilusión de que cuando hay precios fijos, siempre se va a recibir el mismo bien, con la misma calidad a la que se está acostumbrado y podríamos decir que es la esperanza de tener algo sólido a qué atenerse. Yo puedo planear en base de eso, porque yo sé que ese mismo bien va a costar lo mismo dentro de una semana y dentro de un mes. Esto me da a mí una sensación de seguridad, pero quiero decir y dejar bien en claro que es una sensación falaz.

El segundo gran problema que se presenta en la libre formación de los precios, es que muchos argumentan que los precios fijos, o regulados, o administrados, son sociales, que sirven a una justicia social; pero ésta es más bien la apariencia social del sistema de precios regulados y es un argumento que se repite una y otra vez para aducir por qué hay que reglamentar los precios; pero el elemento profundamente antisocial que contiene este mecanismo de la fijación de los precios, es un elemento

que muy poca gente comprende. Un ejemplo fue para nosotros el precio del pan en Francia. Allí se fijó un precio muy accesible y barato, pero, ¿Qué es lo que ocurrió después? De golpe una retracción en la oferta, porque para muchos panaderos ya había dejado de ser atractivo ofrecer pan al precio que había fijado el Gobierno, y si bien es cierto que el Estado puede sancionar un decreto diciendo cuál puede ser el precio del pan, no tiene casi posibilidades de garantizar que realmente el pan luego se ofrezca a ese precio, y si ocurre que se retrae la oferta de pan, entonces en nada ayuda que uno pueda comprar el pan a ese precio.

Los mecanismos económicos que entran en acción a través de la fijación de precios es que se retrae la oferta, algo que es sumamente problemático, porque el precio módico precisamente se estableció para ayudar a la gente de menores ingresos, y lo que en realidad ocurre es que hay menor oferta.

Otra variante posible de precios reglamentados o fijos, es que se fije un precio por un tiempo determinado a través de la intervención del Estado, pero esto resulta sumamente costoso, muy oneroso diría yo. Para mí sólo es una cuestión de ver por cuanto tiempo realmente el Estado puede mantener una política de fijación de precios de esta naturaleza. Hay ejemplos reales. El mercado agrario de la Comunidad Económica Europea. En este caso son precios regulados por el Estado que están por encima del nivel de precios internacionales. La consecuencia de ello es que a estas alturas tenemos montañas de mantequilla, lagos enteros

de leche en la Comunidad, para hablarlo en términos metafóricos, y de esta manera se suscitó una oferta para la que prácticamente no hay demanda, por lo menos no en esas dimensiones. Y realmente me gustaría conducir a todos aquellos que abogan por una política de precios fijos, por estas bodegas de mantequilla, de leche, etc., para mostrarles los precios de una política de esta naturaleza, y cuáles son los efectos que se producen cuando se interviene de esta manera en un mecanismo de precios. En este momento se estima en \$40,000 millones el precio que le cuesta a los contribuyentes de la Comunidad Europea los precios de esta política agraria, porque por supuesto, todo esto hay que financiarlo de alguna manera, y yo me pregunto, ¿hasta dónde tenemos que llegar para finalmente terminar en una catástrofe?

El mecanismo decisivo en la formación libre de precios, es que cuando aumentan los precios vale la pena agregar una nueva oferta en el mercado. Eso sí, a nadie le gusta que suban los precios, con excepción del empresario, que termina haciendo las ganancias, pero el aumento de precio cumplió una función porque va señalizando que allí hay un bien que cuenta con una gran demanda y entonces al mismo tiempo nos va diciendo que aquí vale la pena invertir para el empresario, y esto es lo importante, que de esta manera se da la información a quienes actúan en el mercado.

Existe un estudio muy interesante realizado en un ministerio alemán, allí se hizo una comparación entre 50 o más países en vías de desarrollo, y

hubo un resultado que a mí no me sorprendió mucho, pero que me parece fue muy interesante, y es que en ningún país en vías de desarrollo se pudo alcanzar un desarrollo real con precios regulados; o dicho en otras palabras, obviamente así es que precisamente los precios topes son un impedimento decisivo para que se produzca una dinámica económica en un país, ya sea éste un país en vías de desarrollo o una nación industrializada.

Permítanme ahora señalar algunos ejemplos positivos en cuanto a la libre formación de precios. Un ejemplo que sigue fascinando es la evolución sufrida por Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial, claro que allí en un principio comenzaron a aumentar los precios, y el Ministro de Economía de aquel entonces dijo una y otra vez: *"vamos a entrar ahora en una primera etapa de aumento de precios"*, y seguramente no fue popular, pueden ustedes estar seguros que a nadie le gustó, pero poco después, y quizás llegó tan pronto que hasta él se asombró, la oferta se sintió atraída en los mercados y se liberó una dinámica que casi nadie se pudo imaginar después.

Un segundo ejemplo, es un ejemplo también muy interesante y se trata de la lección sufrida por el precio del petróleo. Ustedes recordarán que allí hubo un cartel, una unión de los países exportadores de petróleo, un cartel que tuvo el poder de llevar los precios hasta \$42 por barril.

El precio realmente fue muy alto pero inmediatamente también se manifestaron todos los mecanismos de acción que fueron consecuencia de ello. La gente empezó a reflexio-

nar, ¿Cómo puedo hacer para ahorrar petróleo, cómo puedo encontrar otros mecanismos para sustituir este elemento? Incluso la industria automotriz comenzó a pensar cómo podía construir un motor que no necesitara gasolina. Toda la dinámica comenzó a ponerse en movimiento como reacción a este aumento de precios y los resultados realmente ilustran las consecuencias de un precio elevado en demasía. La gente comenzó a buscar otras cosas, otros pozos petroleros, no solamente en los países árabes sino en el Mar del Norte. Quiere decir que de alguna manera también se llegó a una nueva oferta, por el alto precio del petróleo. Como ustedes saben ya este cartel quedó destruido, ya no existe esa liga tan fuerte de los países exportadores de petróleo, y los precios volvieron a sus cauces normales.

Si en cambio se hubiesen tomado medidas artificiales para combatir el alto precio del petróleo, todo este mecanismo no podría haber actuado.

La cuestión de la formación libre de precios tiene un significado especial en lo que se refiere a la calidad. Cuando hablamos del mercado crediticio, porque ustedes saben que también el crédito es un precio, es el precio por el capital. También aquí en su país, y esto es típico para países con precios regulados, que tengan también una tasa de interés regulada; pero los argumentos que son válidos para la libre formación de precios, o digámoslo de otra manera, los riesgos de una política de precios regulados, también son válidos para el precio del capital. Por supuesto que todos estaríamos muy contentos

si se pudieran obtener créditos a intereses muy bajos, por ejemplo, ¿Cuál es acá la tasa de interés? Tengo entendido que oscila alrededor del 15% mientras que la tasa de inflación es más o menos del 30 al 40%, pero por supuesto que si se ofrece capital a ese precio, entonces no alcanza el capital para todos. Esto significa que hay que hacer una asignación de los créditos. Si ustedes tienen un joven empresario, un hombre joven que quiere independizarse y que tiene una buena idea, pero claro él tiene que hacer inversiones, ¿Va él a obtener un crédito? ¿Tiene la posibilidad siquiera de obtener un crédito? ¿O nó?; será quizás que aquellas empresas que existen desde hace muchos años y que tienen un poder económico totalmente superior, ¿Van a ser estas empresas las que van a recibir asignados los créditos? ¿Quizás no se reparten por grupos los créditos, tal como se hizo siempre?

Pero no sólo me puedo limitar a hacer preguntas, sin embargo, es necesario ver que sólo se puede llegar a un proceso de desarrollo cuando un sistema se ha abierto a todo lo nuevo, abierto para nuevas empresas, abierto para nuevas ideas, y si éstas no tienen la posibilidad de competir, entonces bien podríamos decir que no sólo están regulados los precios sino que todo el sistema prácticamente está cubierto con una red, y de esta red nadie se puede zafar.

Tal como dije, esto es sumamente atractivo para aquellos que reciben el crédito y que probablemente siempre lo han recibido, pero en lo que se refiere a la solución de los problemas existentes para reducir el desempleo,

la desocupación, para aumentar el estandard de vida, esta red no va a servir, no va a dejar ningún margen de acción. El mecanismo de la competencia y la dinámica que conlleva se ve limitado de tal forma en estas circunstancias, que ni siquiera existe la posibilidad de comenzar un proceso de desarrollo.

Espero que tengamos una intensa

*Lic. Carlos H. González Arévalo*

### 3. PROBLEMÁTICA DE LA POLÍTICA DE PRECIOS Y DE LA POLÍTICA CREDITICIA EN GUATEMALA

3.1 Comportamiento histórico de los precios y de las principales variables económicas.

3.1.1 Históricamente los incrementos en las principales variables económicas del país habían sido prácticamente imperceptibles. El índice de precios al consumidor sólomente había alcanzado dos dígitos en 1973 y 1974, cuando se elevó en 14.4% y 15.9%, respectivamente, atribuible particularmente al aumento en los precios del petróleo; luego, se fue estabilizando paulatinamente y se mantuvo a niveles moderados hasta

discusión alrededor de estos planteamientos, y simplemente me limito a recordarles que no existe ningún país, y quiero recalcar, ningún país, que con precios fijos haya tenido una política económica que haya conducido al éxito, y si esta frase incita a la reflexión, entonces habré alcanzado mucho más de lo que en realidad podría esperar.

que, derivado de los desequilibrios en el sector externo y en el fiscal, el tipo de cambio del quetzal principió a elevarse con respecto al dólar de los Estados Unidos de América. Este factor unido a las expectativas que en el nivel de precios interno se presentaron motivó que a partir de mayo de 1985 el crecimiento anual del índice de precios principiara a mostrar de nuevo dos dígitos. La tasa de interés bancaria por su parte, prácticamente fue estática desde la creación del Banco de Guatemala como Banco

Central en 1946, hasta que en 1974 como parte de una serie de medidas para combatir la inflación se elevaron los límites por la Junta Monetaria del 8% al 11% para las operaciones activas (préstamos) y del 6% al 8% para las operaciones pasivas (depósitos). En 1981, de nuevo se elevaron estos límites al 15% y 12%, respectivamente, pero en 1982 se redujeron al 12% y 9%. Como puede observarse, la tasa de interés en términos generales también ha sido estable.

Otra variable importante, el tipo de cambio, mantuvo una casi ininterrumpida estabilidad con excepción de los años 1962 y 1963 cuando el país tuvo que adoptar por primera vez un control de cambios. Sin embargo, cabe indicar que el tipo de cambio en el mercado paralelo de divisas no superó los 10 puntos con respecto al tipo de cambio oficial.

Fue a partir de 1980 cuando de nuevo, por los graves desajustes en el sector externo de la economía, se implantó el control de cambios y el tipo de cambio en el mercado paralelo principió a mostrar tendencia al alza.

**3.1.2** Los acontecimientos económicos que se han presentado en la década de los ochenta han venido a cambiar radicalmente el escenario económico del país. Así pasamos de un período de larga estabilidad a uno de inestabilidad económica, por lo que las autoridades han efectuado intentos para corregir los desequilibrios mediante la adopción de medidas de ajuste.

En este orden, son principalmente el índice de precios al consumidor y el tipo de cambio los que han alcanzado niveles sin precedente. La infla-

ción anual se ha situado en alrededor del 30% y el tipo de cambio llegó en 1985 hasta Q.4.00 por US\$1.00. Los límites de las tasas de interés activas y pasivas se incrementaron en junio de 1986 en 2 puntos, es decir al 14% y 11% anual, respectivamente, como parte de las medidas de política monetaria contempladas en el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo adoptado por el Gobierno de la República.

**3.1.3** En el análisis de las características que presenta la competencia en el mercado de bienes y servicios en el país, es importante tener en cuenta que predominan las condiciones oligopólicas e incluso monopólicas sobre las de competencia perfecta. Es decir, que en el mercado de la gran mayoría de productos y servicios, especialmente en la venta, participa un número reducido de oferentes. Basta mencionar algunos ejemplos: el cemento; el azúcar; la cerveza, la carne de res; los servicios bancarios, etc.

**3.1.4** Los precios tope como política reguladora no son un fenómeno nuevo en Guatemala, ya que el Gobierno de la República desde la postguerra ha fijado precios tope para algunos productos, especialmente con el propósito de proteger al consumidor. Sin embargo, su aplicación se hizo sistemática a partir de noviembre de 1984, como consecuencia de haberse modificado sustancialmente la política cambiaria que procuró restablecer el equilibrio externo principalmente mediante el ajuste del tipo de cambio. Desde entonces, se empezó a manifestar un alza de costo que se comenzó a trasladar al precio final de los pro-

ductos, dando lugar al inicio de un proceso de alteración drástica del nivel de precios, en la medida en que los ajustes se fueron generalizando.

Ante este desenvolvimiento de los precios, la acción estabilizadora se dio por la vía de la represión financiera, mediante el establecimiento, primero, de la Ley de Protección al Consumidor y, posteriormente, de precios tope. Cabe hacer notar, sin embargo, que la ponderación de los artículos sujetos a regulación de precios dentro de una canasta de 212 artículos, se ha ido reduciendo del 36.7% que comprendía el Acuerdo Gubernativo No.826-85 del 12 de septiembre de 1985, al 32.8% en los precios tope contemplados en el Acuerdo Gubernativo No.118-86 del 26 de febrero de 1986 y al 20.3% que representa el listado incluido en el Acuerdo Gubernativo No.269-86 del 19 de mayo de 1986. Esto demuestra la tendencia a reducir el número de artículos sujetos a precios tope.

La experiencia muestra una eficiencia por demás modesta y poco práctica de la política de precios tope, ya que en general, se tiende a evadir la medida, mediante el desaparecimiento de los productos del mercado. El costo social de una inadecuada política de precios tope se manifiesta no solamente en la falta de abastecimiento, sino también en la forma de especulación, además de la desviación de recursos a la producción de otros bienes no esenciales, e incluso a actividades especulativas que ofrecen mejor rentabilidad.

**3.1.5** Con respecto a la viabilidad de una política de liberación total de precios, se estima que no parece ser aconsejable en períodos como el que

atraviesa actualmente el país, ya que esto podría incluso general más inestabilidad, dadas las características de la competencia en el mercado de bienes y la estructura de la distribución del ingreso nacional.

### **3.2 La tasa de interés y política crediticia.**

De acuerdo con la legislación bancaria de Guatemala, corresponde a la Junta Monetaria fijar los límites máximos para las tasas de interés que los bancos del sistema pueden cobrar en los préstamos que otorgan y pagar por los depósitos que captan. La tasa de interés, como costo del dinero, debe reflejar el precio del mismo para equilibrar la oferta de ahorros con la demanda de préstamos, a través de las instituciones de intermediación financiera. Podría afirmarse que la política de tasas de interés con límites máximos ha sido adecuada, ya que por una parte ha evitado movimientos erráticos o especulativos en la tasa de interés, por la otra, ha resultado conveniente dentro de un mercado bancario que como el guatemalteco tiene características oligopólicas.

Para que la tasa de interés pueda fortalecer el ahorro del sistema financiero y a su vez contribuir al fortalecimiento del tipo de cambio del quetzal, se requiere que la misma sea positiva en términos reales. De no ser así, el ahorrante en vez de obtener una utilidad a través del ahorro, más bien ve disminuido su patrimonio financiero, puesto que la tasa de inflación supera a la tasa de interés. La tasa de interés se ha hecho negativa en Guatemala desde 1985, con lo que los ahorrantes en el

país al ahorrar y proveer de recursos al sistema bancario son castigados con la reducción del poder adquisitivo de sus ahorros, subsidiando incluso al sector usuario de los recursos, que los obtiene a una tasa artificialmente baja.

Además, esta situación provoca que el ahorro busque una mejor retribución en valores extrabancarios o se mantiene en forma de dinero especulativo con el fin de adquirir bienes y servicios para protegerse de la inflación e incluso, la fuga de capitales cuando las tasas de interés en el exterior superan a las existentes en el país.

Cabe agregar que en la adopción de la política de tasas de interés deben considerarse otros factores a los cuales reacciona el ahorrante como son seguridad, solidez de la institución donde deposita, servicio bancario que recibe y posible compensación de crédito, elementos que a su vez facilitan el reconocimiento de bajos rendimientos para el ahorro. Teniendo como referencia la situación alemana y la guatemalteca, expuesta en la conferencia dictada por el Dr. Zeppernick y los comentarios anteriores, cabe preguntarse si en Guatemala sería viable una política que tienda a la liberación de la tasa de interés y al mantenimiento de tasas reales positivas y cuáles serían sus consecuencias en los costos de producción, en el nivel de precios, en la rentabilidad de las inversiones y en la inversión real y financiera.

En lo que se refiere a la política crediticia, es un hecho que la mayor proporción de la oferta financiera se concentra en pocos bancos que incluso en algunos casos constituyen

complejos financieros. El sistema bancario guatemalteco cuenta actualmente con 19 bancos y 5 sociedades financieras, sin embargo, la cartera de préstamos muestra una alta concentración, toda vez que alrededor del 50% de dicha cartera corresponde a 5 bancos.

Adicionalmente, se observa en el sistema financiero la formación de complejos financieros que incluyen además del banco, una financiera, un almacén general de depósito y en algunos casos hasta aseguradoras y afianzadoras, lo cual les permite concentrar una serie de servicios.

La demanda de crédito por su parte, se concentra en un estrato reducido de la población por limitaciones de acceso. La concentración del crédito se observa también al comparar el monto global concedido con el número de créditos otorgados por cada estrato atendiendo el tamaño de los préstamos. De igual manera existe una concentración geográfica de la actividad crediticia en el Departamento de Guatemala y particularmente en la ciudad capital.

En cuanto al número de usuarios que tiene acceso al crédito bancario, es de hacer notar que este representa un pequeño porcentaje de la población, debido principalmente a la falta de garantías aceptables para los bancos de conformidad con la legislación bancaria.

En este sentido, es de hacer notar que la banca estatal ha cubierto en alguna medida la demanda de crédito de las personas que no acceden normalmente a éste por la razón antes apuntada. Particularmente el BANDESA, que a través de fideicomisos constituidos por el Gobierno de

la República ha financiado al pequeño productor agrícola y el BANVI, que a través del desarrollo de complejos

habitacionales provee de vivienda a los estratos de la población de bajos ingresos.

## 4. CONCLUSIONES DEL SEMINARIO EN TORNO A LA POLITICA DE PRECIOS Y LA POLITICA CREDITICIA

**4.1** Sobre el mecanismo de los precios libres, tres de los cuatro grupos coincidieron en que un proceso tendiente a su liberalización en el país, además de que tendría que ser realizado en forma gradual, precisaría también de acciones paralelas de concertación intersectorial encaminada al equilibrio de las fuerzas del mercado, ya que sería difícil la operatividad de medidas inmediatas en esta materia, si se toma en cuenta el largo período de vigencia del control de precios y, por ende, el necesario reacomodo que conllevaría su eliminación a corto plazo.

Por otra parte, se consideró también que no sería viable la eliminación total del control de precios a los bienes de consumo básico, por las actuales condiciones de inestabilidad económica del país. Sin embargo, se reconoció que la vigencia de dicho control debe ser temporal en la medida en que las políticas de ajuste económico tengan éxito y que sería conveniente revisar los precios periódicamente, tomando en conside-

ración los cambios que se operan en los costos de producción, a fin de permitir márgenes razonables de rentabilidad.

Además, debe tenerse en cuenta que tanto el sector público como el privado deben poner en práctica una política de salarios justa y congruente con la estructura de precios que rija en el mercado.

Por último, uno de los grupos se inclinó por la adopción de una política de precios libres, basando tal criterio en los estímulos que le daría a la producción el libre juego de las fuerzas del mercado.

**4.2** En materia de liberalización de las tasas de interés, también se tuvieron, en concordancia con los planteamientos anteriores, dos criterios divergentes. El primero, mantenido por un grupo, está de acuerdo en liberalizar las tasas de interés en función no sólo de dejar el equilibrio del mercado al libre juego de la oferta y demanda, sino también en virtud de que el interés no es más que el precio del dinero. El resto de los grupos de

trabajo estimó que la liberalización de las tasas de interés, en las actuales circunstancias, es inconveniente. Sin embargo, se estimó que podrían ajustarse gradualmente para hacerlas, en lo posible, reales positivas, toda vez que liberalizarlas de inmediato podría tener serias implicaciones en los costos de producción, en la rentabilidad de las inversiones y en los precios.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el éxito del Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo acordado por el Gobierno podría reducir la inflación a niveles moderados, lo que haría innecesario elevar las tasas de interés.

**4.3** En lo que atañe a la política crediticia, todos los grupos coincidieron en que es necesario emprender acciones concretas que estén encaminadas a la "democratización" del crédito, entendiéndose por esto que: a) la oferta financiera deje de concentrarse en un reducido número de

instituciones bancarias y de usuarios y b) que a través de una nueva readecuación del sistema de garantías se amplíe el acceso al mismo.

Por otra parte, el marco legal dentro del cual opera el sistema bancario ya no responde a las condiciones económicas actuales debido a la rigidez con que opera la oferta financiera; por consiguiente, es altamente recomendable una revisión y readecuación a las leyes bancarias, a fin de que sea factible la liberalización de la tasa de interés en Guatemala, así como la que debería neutralizar la concentración del crédito y permitir que éste pueda orientarse a otras actividades económicas que al momento tienen muy poco acceso al mismo, lo que a su vez aumentaría la oferta de bienes y servicios. Por último, debe contemplarse, de manera muy particular, acciones de apoyo crediticio fluido a la pequeña y mediana empresa.

## 5. COMENTARIOS SOBRE LA APLICABILIDAD DEL SISTEMA DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO A GUATEMALA

El examen de las características de la economía social de mercado en la República Federal de Alemania, especialmente lo referente a la política de precios y de crédito, la política de

comercio exterior y tipo de cambio y el manejo de la política monetaria y financiera, así como de los problemas económicos de Guatemala que se enmarcan dentro de la esfera de

acción de las mencionadas políticas, motiva los comentarios que se presentan a continuación, sobre la aplicabilidad de este esquema económico a Guatemala.

**5.1** En materia de política económica y social, resulta atractivo y deseable aprovechar experiencias de otros países, pero desafortunadamente debe admitirse que en Guatemala no se dan las condiciones básicas para su adaptación inmediata. A pesar de eso, convendría analizar con más profundidad este sistema a fin de que, sin perder de vista la problemática estructural y coyuntural del país, se emprendan acciones por parte de las autoridades del país para superar a mediano y largo plazo las barreras de tipo estructural que ofrezcan el marco propicio para el diseño de una política económica que garantice el bienestar de la población y un sistema económico más participativo que de oportunidad a todos los estratos sociales.

**5.1.1** Las variables más sensibles en este momento, en que el Gobierno de la República se esfuerza por lograr su estabilización a través del programa de ajuste recién puesto en práctica, son los precios, el tipo de cambio y la tasa de interés.

En relación a los precios, debe admitirse que sería deseable la liberalización de los precios de los bienes de consumo básico por las distorsiones que su control implica en términos de abastecimiento del mercado, de la desviación de los recursos a la producción o importación de bienes no esenciales, e incluso hacia actividades especulativas que resultan más rentables; además porque la fijación de precios tope fomenta la

especulación y ha demostrado ser una política inefectiva por las desviaciones tanto de tipo vertical como horizontal que provoca. Sin embargo, se estima que dicha liberación no sería aconsejable en las circunstancias actuales de inestabilidad económica por varias razones, pero especialmente, por las características oligopólicas que presenta la oferta de la mayoría de productos y por la estructura desigual de la distribución del ingreso en nuestro país. En este sentido, se considera que el Estado debería propiciar el ingreso de nuevos empresarios al mercado, removiendo las barreras u obstáculos existentes y dándoles apoyo financiero a través de las instituciones de crédito.

**5.1.2** En cuanto al tipo de cambio, es evidente que no parece factible seguir una política de tipo de cambio flexible por las características de la economía guatemalteca que, como se sabe, es pequeña y abierta, altamente dependiente del exterior y exportadora de materias primas poco diversificadas. Ello aconseja más bien continuar con la política de tipo de cambio fijo ajustable, como es el caso de la mayoría de los países subdesarrollados.

Es claro que, teóricamente, un tipo de cambio flexible o fluctuante equilibraría automáticamente la balanza de pagos, pero ello sólo puede intentarse con éxitos en los países industrializados que influyen significativamente en el comercio internacional. Por otra parte, respecto a la política cambiaria vigente en el país, parece sensato pensar en la unificación del tipo de cambio, pero la misma debería hacerse en forma gradual por los costos que implicaría

efectuarla de inmediato, especialmente porque la amortización de la deuda pública a un tipo de cambio unificado implicará que el Gobierno deberá disponer de más ingresos, los que deberá captar ya sea vía ingresos tributarios o recurriendo al endeudamiento interno.

Además, es necesario que el tipo de cambio al que se unifiquen los diferentes mercados cambiarios existentes sea realista, a fin de evitar el surgimiento de nuevas expectativas en el caso de que éste fuera bajo, ni sacrificio social adicional, en el caso de que fuera innecesariamente alto.

**5.1.3** Respecto de la tasa de interés, aunque se reconoce la inconveniencia de que ésta se mantenga a niveles negativos por la magnitud de la inflación, principalmente porque el ahorrante ve reducido el poder adquisitivo de sus ahorros y subsidia de esta manera al sector usuario de crédito, se estima adecuada la política actual que moviendo los límites máximos, tiende a su ajuste gradual a los niveles realistas, ya que hacerlas reales positivas de inmediato podría tener serias implicaciones en los costos de producción, en la rentabilidad de las inversiones y en el nivel de precios.

**5.2** Sobre la política monetaria y financiera, cabe resaltar que un elemento importante en su manejo dentro de la economía social de mercado es la autonomía de la Banca Central. En el caso de Guatemala, entre los factores que coadyuvaron a la crisis actual debe incluirse el deterioro de la autonomía del Banco Central a partir de los años setenta, pérdida de autonomía que se tradujo en un cre-

ciente endeudamiento interno del Gobierno y en la ejecución de una política inadecuada de inversiones públicas, realizando grandes proyectos de dudosa prioridad y de una magnitud no acorde con el tamaño del país, ni con la demanda de los servicios derivados de su operación. En contraste, en el pasado, dentro del marco de una banca central autónoma, el comportamiento de las principales variables económicas y financieras fue estable y la economía en general se caracterizó por su estabilidad, así como sus tasas de crecimiento y niveles de ingresos per cápita bastante satisfactorios.

Es importante reconocer que actualmente se observa alguna recuperación en la autonomía de la banca central, lo que podría ser un factor positivo en la búsqueda de soluciones a los desequilibrios económicos y financieros existentes y constituirse a su vez en garante de la estabilidad de la moneda, que es una de sus funciones de acuerdo con su Ley Orgánica y uno de los principios del sistema de economía social de mercado.

**5.3** Cabe destacar que fue muy significativo que un grupo representativo de diversas actividades productivas, así como del sector estatal, político y laboral, por primera vez después de muchos años, pudo congregarse libremente en el Seminario Taller a que se hizo referencia, y realizar un diálogo constructivo respecto de la problemática económica y social del país, llegando a la identificación de cierto consenso respecto de los objetivos fundamentales del desarrollo del país, así como de las políticas y los instrumentos para lo-

grarlo, respetándose las divergencias de opinión que se dieron, dentro del más amplio espíritu de tolerancia ideológica y política.

**5.4** El análisis comparativo de la economía alemana y guatemalteca permitió la identificación de algunos elementos coincidentes entre las estrategias del modelo alemán con las que parecieran recomendables para la solución de la problemática guatemalteca; elementos que podrían aprovecharse adaptándolos dentro de una política económica autóctona, tomando en cuenta las diferencias en el grado de desarrollo de los dos países.

**5.5** El marco conceptual, jurídico y real, del sistema económico guatemalteco se encuentra altamente influenciado históricamente por corrientes de tipo liberal, lo cual permite, en teoría, pensar que los elementos liberalizantes de la economía social de mercado podrían formalmente tener aplicabilidad en Guatemala, pero las posibilidades de que este modelo pudiese desarrollarse ampliamente, incluido el elemento de compensación social, dependerían en todo caso, del consenso que las políticas del gobierno pudieran alcanzar dentro de todos los sectores no gubernamentales, organizados o no.

**5.6** En el diagnóstico de los principales problemas socio-económicos que enfrenta nuestra sociedad, se pone de relieve que adicionalmente a todos los problemas comunes que afectan a los países en vías de desarrollo, en el caso guatemalteco se agrega un elemento estructural que dificulta el éxito de políticas y estrategias sectoriales y éste es el hecho

de que una gran parte de la población no está plenamente integrada a la economía de mercado.

Por lo anterior, es de urgente necesidad que se propicie la organización moderna y pluralista de la población guatemalteca a todos los niveles con el objeto de que todos los sectores puedan estructurar sus demandas y aspiraciones, fortaleciéndose así una amplia participación de todos los guatemaltecos en el proceso de adopción de las políticas para su propio desarrollo.



ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala

**Presentará en su próximo número:**

# La Situación Ambiental en Guatemala



Asociación de Investigación y  
Estudios Sociales (**ASIES**)  
Guatemala.

Surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atingente al país inspirada en el principio de la participación ciudadana.

**ASIES**, es una entidad con personalidad jurídica en trámite.

**FINES:**

- Llevar a cabo investigaciones y análisis de la realidad política, económica, social y cultural del país.
- Promover el estudio, discusión y reflexión sobre los problemas nacionales y los que afectan al país en el plano internacional.
- Enriquecer las relaciones recíprocas personales y el caudal de conocimientos científicos de los asociados.

**FUNCIONES:**

- De foro nacional de reflexión y discusión de los fenómenos socio-políticos que conforman la problemática guatemalteca, organizando toda clase de eventos culturales públicos y privados.
- De relación, servicio y cooperación con entidades públicas y privadas de carácter cultural y científico.
- De información y formación mediante la difusión de los resultados de las investigaciones y su análisis.

---

The Asociación de Investigación y Estudios Sociales (**ASIES**) (Association for Social Research and Study) born in 1979 and organized as an entity in 1982, is a private service and cultural non-profit organization, established by persons interested in the analysis and scientific research of national realities, for the purpose of stimulating general interest in the search and implementation of concrete solutions to the problems which affect the country, inspired on the principle of participation of citizens.

**ASIES** has applied for juridical personality.

**OBJECTIVES**

- To carry out research and analysis of the political, economic, social and cultural reality of the country.
- To promote the study and discussion of national problems and those which affect the country at international level.
- To improve mutual personal relations and the scientific knowledge of its associates.

**FUNCTIONS**

- Act as the national forum for consideration and discussion of the socio-political causes of the problems of Guatemala, by organizing all kinds of public and private cultural events.
- Relationship, service and cooperation with public and private entities of a cultural and scientific nature.
- Information and training by means of the publication of the results of its research and analysis.