

Distr.
RESTRINGIDA

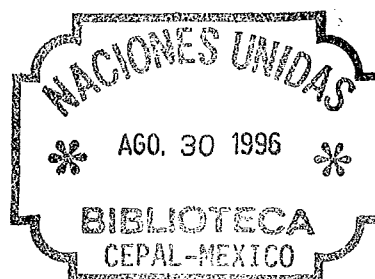
LC/MEX/R.554
30 de mayo de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

C-1

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



EL SECTOR INDUSTRIAL DE GUATEMALA

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. POLITICAS QUE AFECTAN AL SECTOR INDUSTRIAL	3
1. Estrategia industrial y contexto macroeconómico	3
2. La política comercial	4
3. Política de inversiones	7
4. Financiamiento y garantías	8
5. Políticas de capacitación	9
6. Políticas de desarrollo tecnológico	10
7. Política de infraestructura	12
II. EL DESEMPEÑO DEL SECTOR INDUSTRIAL	13
1. La transformación del sector industrial	13
2. Competitividad del sector industrial	16
3. Situación de la pequeña y mediana industria	19
III. HACIA UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL PARA GUATEMALA	21
1. Preámbulo: precondiciones macroeconómicas e institucionales	21
2. La Agenda para la Modernización Industrial de Centroamérica	21
3. Organización para el diseño y la implementación de políticas	23
4. Propuestas de acción	25
BIBLIOGRAFIA	35

INTRODUCCION

El objetivo de esta nota es presentar una reflexión sobre el desarrollo manufacturero de Guatemala, con miras a contribuir al debate sobre las políticas de desarrollo productivo en el corto y mediano plazo. Es oportuno hacer esta reflexión en el momento actual, puesto que se asiste a un proceso de reordenamiento de la actividad productiva fundamentalmente guiado por las fuerzas del mercado internacional y las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural, pero sin objetivos claros en cuanto a la estructura productiva deseada en el mediano y largo plazo. Por ende, la reestructuración productiva es en esencia un proceso desordenado, que profundiza la competitividad basada en el bajo costo relativo de la mano de obra, sin que se visualice una tendencia hacia el mejoramiento cualitativo de las fuentes de competitividad. En el momento actual, es procedente preguntarse con qué mecanismos de política económica se puede estimular el aumento de productividad y la incorporación de progreso técnico como fuentes de competitividad, a fin de lograr un crecimiento de la actividad manufacturera sobre bases más sólidas que contribuyan más a los objetivos macroeconómicos de crecimiento con equidad.

En la nota se presenta en primer lugar una revisión de la historia y el estado actual de las políticas que afectan al sector industrial, que muestra que en los principales temas como la política macroeconómica, la comercial, la política de inversión y financiamiento, recursos humanos, tecnología e infraestructura, se debe avanzar todavía bastante para sentar las bases que permitan al sector manufacturero aprovechar plenamente la estabilización macroeconómica y la liberalización comercial instrumentada en el último decenio.

En segundo lugar, se documentan las transformaciones ocurridas en la estructura productiva del sector, con especial énfasis en la evolución de la competitividad y la posición de la pequeña y mediana industria. El acápite argumenta que se está en proceso de profundizar la característica del sector de basar su competitividad en el bajo costo de la mano de obra, proceso que beneficia más a la empresa de tamaño mayor que se encuentra en condiciones de penetrar mercados externos, y en cambio presenta un panorama menos favorable para la pequeña y mediana empresa orientada principalmente a la demanda interna.

El tercer acápite presenta orientaciones para una nueva política de desarrollo productivo en Guatemala, con sugerencias de políticas aplicables en el corto y mediano plazo. El énfasis de las propuestas está en las políticas que no discriminen entre subsectores industriales, pero entrega elementos comunes para viabilizar estrategias empresariales basadas en aumentos de productividad y la incorporación de progreso técnico.

Dos trabajos realizados en la segunda mitad del año 1995 sirvieron de referencia para elaborar esta nota. Uno es el resultado de una colaboración entre la Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica (FECAICA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para preparar una Agenda de Modernización Industrial para Centroamérica. El otro surgió a raíz de un acuerdo de cooperación entre el proyecto SEGEPLAN/GTZ y la CEPAL para preparar insumos para un capítulo de política industrial en el marco del documento Guatemala 2000 que dicha dependencia presentó en Noviembre de 1995. Con todo, el documento es una reflexión de la secretaría de la

CEPAL que se basa en múltiples entrevistas con informantes clave en Guatemala, la revisión de la bibliografía pertinente y la elaboración de las estadísticas relevantes.

I. POLITICAS QUE AFECTAN AL SECTOR INDUSTRIAL

1. Estrategia industrial y contexto macroeconómico

El sector industrial de Guatemala se desarrolló en los años sesenta y setenta al amparo de una política de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En dicho período el sector manufacturero alcanzó una tasa de crecimiento del valor agregado en promedio superior al 7% anual, abasteciendo principalmente el mercado doméstico y subregional; su contribución al producto interno bruto (PIB) total ascendió a casi 18% en 1980. El régimen de industrialización se caracterizó por un tipo de cambio fijo, una protección arancelaria alta, exoneraciones fiscales y financiamiento preferencial.

La producción industrial se orientó a los bienes de consumo con procesos de fabricación de tecnologías maduras y, en alguna medida, a los insumos intermedios para el mercado regional. La dependencia de insumos y bienes de capital importados de fuera de la región era elevada y su competitividad extrarregional fue afectada por el sesgo antiexportador resultante de las políticas económicas.

A partir de 1980 cambió de raíz el enfoque de la política económica, alterando el régimen de industrialización. En la primera mitad del decenio la economía se vio afectada por problemas políticos internos y choques externos que generaron diversos efectos adversos. La capacidad de importación de la economía fue perjudicada por el deterioro de la relación de los términos del intercambio; la demanda regional se desplomó; y la escasez de divisas se agravó por las salidas de capital, ocasionadas por la incertidumbre política y la baja del turismo. El sector industrial, con dificultades para importar materia prima e insumos y frente a una caída en la demanda doméstica y regional, fue severamente dañado por su incapacidad de reorientar la composición y el destino de su producción, y por consiguiente la capacidad ociosa se incrementó considerablemente y las inversiones virtualmente se detuvieron.

La política macroeconómica reaccionó tardíamente. Recién en 1984 se abandonó el régimen cambiario de fijación de la paridad al dólar, pero la implantación de un nuevo esquema cambiario resultó ser un proceso accidentado y de larga duración. Se experimentó con múltiples tipos de cambio y sistemas de racionamiento de divisas que minaron severamente las expectativas de los agentes, e inhibieron las inversiones. En la segunda mitad de los años ochenta se registró una pronunciada depreciación del tipo de cambio, que se aceleró en 1990, cuando se permitió una devaluación nominal de casi un 100%, combinado con la liberalización de las tasas de interés.

Ante el ajuste cambiario, tanto las exportaciones de manufacturas al MCCA como las exportaciones no tradicionales al resto del mundo reaccionaron de manera favorable, aprovechando la reactivación de la demanda interna de los demás países del Istmo así como las ventajas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y las entonces generosas cuotas a la exportación de prendas de vestir al mercado de los Estados Unidos. En contraste con los bruscos ajustes del tipo de cambio experimentados entre 1984 y 1990, una nueva etapa de mayor estabilidad cambiaria se observa entre 1991 y 1995, con una depreciación nominal gradual que en realidad esconde cierta apreciación progresiva de la moneda.

A su vez, varias reformas tributarias impulsadas entre 1980 y 1995 lograron alterar levemente la composición de los impuestos a favor de aquellos internos e indirectos, pero no tuvieron éxito en aumentar la carga tributaria, que durante este período nunca superó el 9% del PIB. Un efecto de esta situación fue que el gobierno acudió al endeudamiento interno, mediante la emisión de títulos con tasas de interés atractivas, para financiar parte de su gasto. El pago subsiguiente de estos intereses ha contribuido a aumentar el déficit cuasifiscal, que en varios años ha sido superior al déficit propiamente fiscal.

Como consecuencia del problema fiscal la política monetaria ha enfrentado un dilema, especialmente claro durante la etapa de estabilidad cambiaria. En ocasiones —las predominantes— se ha intentado contrarrestar mediante políticas restrictivas (con operaciones de mercado abierto, aumentando los encajes u obligando a la compra de bonos) los efectos derivados de desequilibrios fiscales o cuasifiscales resultantes de querer mantener o aumentar levemente el gasto público en presencia de una carga fiscal exigua. Ello ha presionado la tasa de interés hacia arriba y al fomentar el ingreso de capitales ha contribuido a estabilizar el tipo de cambio, pero se ha desincentivado la inversión.

En otros casos —1994— se ha buscado reducir las tasas de interés mediante una política crediticia más laxa, pero entonces se ha estimulado el aumento de las importaciones y se han generado mayores desequilibrios externos, peligro que se agudiza en la medida que se aprecia la moneda. Es evidente que sin una solución duradera del problema fiscal, con un aumento sostenido de los ingresos tributarios, será imposible garantizar una estabilidad macroeconómica de largo plazo, que crea condiciones favorables para la inversión industrial mediante la combinación de baja inflación, un tipo de cambio real estable y tasas de interés reducidas.

2. La política comercial

Las modificaciones al régimen cambiario fueron acompañadas de una reforma de la política comercial a partir de 1986, con la revisión inicial del Arancel Externo Común. Se logró así disminuir la dispersión de la protección arancelaria, mas no el nivel de protección efectiva al que daba lugar. En 1991, con la entrada de Guatemala al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se inició un nuevo proceso de reducciones arancelarias que continuaron en 1993, cuando se adoptó un nuevo arancel externo común con una tarifa máxima de 20%. Con ello se avanzó en reducir la protección efectiva del sector industrial, así como el sesgo antiexportador, aunque se mantuvieron niveles de protección efectiva más altos en sectores como los de alimentos para animales, productos de panadería, lácteos, ganado y carnes, dulces, tapices, frutas y legumbres procesadas, prendas de vestir, productos de molinería y cerveza. ^{1/}

A fines de 1995 se acordó, como parte de compromisos centroamericanos, reducir el techo arancelario a 15%, al tiempo que se disminuiría el piso a 0% para bienes de capital y se aplican niveles intermedios a otros productos. Se ha argumentado que la eliminación de la protección a los bienes de capital favorece la inversión (puede suponerse que en maquinaria y no en construcción o

^{1/} Véase CEPAL (1995a), cuadro 5.

en recursos humanos), pero no está claro si ello contribuirá a reducir la protección efectiva y el sesgo antiexportador del sector. 2/ Cabe observar que la reducción arancelaria tal vez no tenga un impacto real muy significativo, ya que la mayor parte de las importaciones de bienes de capital se encontraban exoneradas a raíz de la Ley de Maquila.

Junto con las modificaciones de la política arancelaria se avanzó en establecer un nuevo régimen de fomento de las exportaciones no tradicionales. Si bien se habían puesto en práctica esquemas para promover el desarrollo de zonas francas durante la década de los setenta, así como legislación entre 1979 y 1984 para darles incentivos para exportar bienes no tradicionales a países que no fueran los centroamericanos, serias deficiencias en su elaboración condujo a una revisión que se reflejó en un régimen más amplio y completo que entró en vigencia en 1989. Aparte de una nueva ley de zonas francas —esquema que sigue sin tener grandes logros en Guatemala— se promulgó la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, que estableció varios regímenes (admisión temporal, devolución de derechos, reposición de derechos para exportadores indirectos y empresas que solo usan insumos nacionales) con la correspondiente especificación de la cobertura de las exoneraciones de diversos impuestos en cada caso. Numerosas empresas se acogieron (667 empresas entre 1990 y mediados de 1995) a esta legislación. 3/ El número tan elevado de empresas acogidas a esta Ley es una indicación de la poca utilidad del instrumento para favorecer actividades específicas; más bien ha tendido a ofrecer un mecanismo de evitar impuestos a muchas empresas, independientemente de su orientación exportadora.

Como parte de la política comercial también debe incluirse el progreso en reducir las barreras al comercio intracentroamericano. Este dismantelamiento de los obstáculos que se habían impuesto durante la década de 1980, junto con la normalización de los regímenes cambiarios y el avance de la estabilización en cada país, permitió que la reactivación de los mercados internos diera lugar a una reactivación del comercio intrarregional y, por consiguiente, a un mayor nivel de competencia dentro del mercado ampliado.

A su vez, Guatemala ha adoptado el Reglamento Centroamericano del Origen de las Mercancías, que busca evitar la triangulación del comercio al tiempo que le da certeza y transparencia al comercio de bienes de la región, estableciendo procedimientos para determinar el origen de mercancías que pueden gozar del trato preferencial intracentroamericano. A diferencia de otros acuerdos sobre normas de origen, este tiene requisitos bastante leves en materia de contenido nacional o grado de transformación, lo cual es congruente con procesos industriales como el de Guatemala, que depende de manera considerable de insumos importados.

Guatemala también suscribió un Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, donde básicamente se traslada lo acordado por la Ronda Uruguay en esta materia al

2/ Actualmente la CEPAL está realizando simulaciones con el fin de determinar el impacto de estos cambios sobre la protección efectiva en cada país centroamericano.

3/ Véase Ministerio de Economía (1995).

ámbito centroamericano. Desafortunadamente este reglamento ^{4/} centroamericano enfrenta dos tipos de problemas, que pueden tener dos efectos alternativos. Por una parte, lo acordado a nivel internacional es deficiente ya que deja abierta amplios espacios para interpretar de manera arbitraria lo que se entiende por comercio desleal, con lo que se podría facilitar la imposición de barreras para impedir importaciones que amenazan a productores nacionales debido a su ineficiencia y no porque se trate de prácticas "desleales". A su vez, el reglamento se aplica al comercio intracentroamericano, que antes no estaba sujeto a este tipo de amenaza proteccionista. ^{5/} Por otra parte, hace falta fortalecer la capacidad legal e institucional para la defensa contra el comercio desleal extrarregional, que en opinión de los industriales y funcionarios públicos constituye una seria amenaza a la producción nacional. Para impedir la interpretación excesivamente amplia y potencialmente proteccionista de esta regulación o, alternativamente, para evitar el impacto negativo de prácticas efectivamente desleales, sería necesario desarrollar un reglamento que especificara en mayor detalle lo que se entiende por comercio desleal en Centroamérica.

Ahora bien, como parte de las nuevas directrices de la política comercial de Guatemala, más orientada a conquistar mercados extrarregionales, se ha desarrollado una estructura institucional que incluye tres foros gubernamentales. Estos incluyen el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX), foro coordinador de la política de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones, compuesto por seis representantes del sector privado y seis del sector público, así como a la Comisión Nacional Coordinadora de las Exportaciones (CONACOEX), que es la instancia técnica y ejecutiva del CONAPEX. Además, también se creó la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales Internacionales (CONEI), encargada de definir estrategias y tomar decisiones de negociaciones y comercio exterior, estando compuesta por viceministros de economía, relaciones exteriores, agricultura y por el vicepresidente del Banco de Guatemala. Llama la atención que aunque se ha ampliado el número de foros para tratar el tema comercial, no ha habido un fortalecimiento paralelo de la capacidad técnica para darles seguimiento, especialmente por parte del Ministerio de Economía, instancia técnica y política de mayor responsabilidad en esta área. Por cierto, esta deficiencia se observa en todos los países de la región, lo que incide negativamente en la capacidad de coordinación regional de las políticas de transformación productiva. En general, un problema de estos foros es la poca asistencia del sector privado, que muestra con esta actitud su poca confianza en los resultados que se puedan obtener.

Por su parte el sector privado formó la Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (GEXPRONT), responsable de promover, asesorar, informar y defender los intereses de los asociados en el tema de las exportaciones. Se ha destacado por una labor especialmente activa que permitió llenar, al menos parcialmente, el vacío creado a raíz del desmantelamiento de la institución gubernamental de promoción de exportaciones, GUATEXPRO, en 1983. A su vez, existe

^{4/} Estrictamente no es un "reglamento". Normalmente sería un convenio, pero el hecho que está subordinado al Protocolo de Guatemala lo coloca en una posición jerárquica inferior. A su vez, como "reglamento" no necesita ser ratificado por las asambleas legislativas, requiriendo solamente ser firmado por los ministros de economía de la región para que entre en vigencia.

^{5/} Es por ello que se ha recomendado que en vez de tener este reglamento aplicado al comercio intrarregional debiera contarse con una política de competencia a nivel regional, que castigue los abusos anticompetitivos sin castigar el comercio.

una Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT), con amplia representación privada, encargada de definir posiciones empresariales en materia de negociaciones comerciales.

3. Política de inversiones

Guatemala ha sido tradicionalmente un país abierto a la inversión tanto privada como extranjera, contando con un marco jurídico amplio aunque disperso para promoverla. Es amplio porque la Constitución reconoce y garantiza el derecho de propiedad, los derechos de autor, la libertad de industria, comercio y trabajo, y limita severamente las posibilidades de expropiación. Pero también es disperso porque ninguna ley condensa todo lo relativo a la inversión privada nacional y extranjera; ello hace necesario rastrear la Constitución, los decretos legislativos, los acuerdos gubernamentales y los reglamentos específicos de determinadas leyes.

Para reducir los efectos de esta dispersión se estableció en 1992, en el Ministerio de Economía, la ventanilla única de inversiones, que centraliza la inscripción y registro de sociedades extranjeras, y que informa y asesora sobre trámites y procedimientos de registro. Pero a fines de 1995 únicamente alrededor de 50 empresas extranjeras habían utilizado el servicio de esta ventanilla, ^{6/} posiblemente en parte porque persistían problemas debido a que ciertas instituciones (como el Ministerio de Trabajo) no habían delegado plenamente algunos de los controles o requisitos (por ejemplo, permisos de trabajo) que contempla la ley. ^{7/} El problema parece ser que la Ventanilla Única entró en pugna con el Registro Mercantil que incluye requisitos que la Ventanilla no abarca. El instrumento se ve obstaculizado por la no resolución de estos aspectos legales.

En todo caso, las restricciones a la inversión extranjera no parecieran ser un condicionante importante del comportamiento de empresas extranjeras en el país. Guatemala limita la inversión extranjera en muy pocos casos, restringiéndose en hidrocarburos, donde se requiere una participación mínima de 5% nacional junto con algunas limitaciones territoriales; en el sector forestal con 70% nacional; en transporte con 60% nacional; en radiocomunicación con 51% nacional; y en aviación civil con 51% nacional. También existen limitaciones en áreas fronterizas o de litorales oceánicos y lacustres, pero en general la inversión extranjera recibe el mismo trato y goza de las mismas prerrogativas y obligaciones que la inversión nacional.

Sin embargo, existen algunas áreas susceptibles de mejorarse en esta área. Así, Guatemala avanzó durante 1995 en buscar la adhesión a la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), lo cual le permitiría a los empresarios asegurarse por pérdidas ajenas a las operaciones internas de su empresa relacionadas con súbditos incumplimientos contractuales, expropiaciones, disturbios y situaciones de guerra. Empero, cierto retraso se manifestó en la ausencia de la ratificación de este convenio ese año, a diferencia de los demás países centroamericanos, que lo ratificaron a principios de 1995. Ocurrió lo mismo con la adhesión al Centro de Solución de

^{6/} Lacs (1995).

^{7/} Ruiz Durán (1995).

Controversias del Banco Mundial, mecanismo de arbitraje para la solución de controversias relacionadas con las inversiones, al cual se adhirieron El Salvador, Honduras y Costa Rica en 1995.

El desarrollo institucional para cubrir el tema de la inversión ha sido más débil que en el caso del comercio, destacándose el papel predominante del sector privado, a menudo con cooperación internacional, en este ámbito. Así, la Cámara de Industria ha establecido una bolsa de subcontratación, con el apoyo de la ONUDI, que ha servido como medio de enlace e información sobre necesidades o servicios de fabricación. La bolsa de subcontratación ha contribuido a la realización de aproximadamente 400 contratos en 1994 y 1995, principalmente entre empresas nacionales en el sector metalmecánico, ^{8/} es decir, con una cobertura aún limitada. La Unión Europea, mediante el establecimiento de un "EuroCentro", también ha promovido la búsqueda de socios para proyectos y alianzas empresariales, y la Cámara de Industria y la Gremial de Exportadores crearon el Centro de Documentación para recolectar información sobre mercados, inversión, proveedores y comercio exterior.

4. Financiamiento y garantías

Actualmente la industria solamente puede solicitar créditos fiduciarios —con plazos cortos y bajos niveles de financiamiento— o acudir a créditos hipotecarios, a mejores plazos y con niveles altos de financiamiento, pero con una garantía mueble o inmueble. En ambos casos los bancos cubren los riesgos de morosidad mediante la exigencia de avales seguros: en el caso de los fiduciarios se requieren dos fiadores en tanto que en los hipotecarios algún terreno, casa o edificio. La mayoría de los préstamos se conceden por un corto plazo (5 años es el máximo de los créditos fiduciarios), por lo que este tipo de financiamiento se utiliza primordialmente para solventar problemas de liquidez inmediata o para comprar insumos.

Se han hecho diversos esfuerzos por favorecer el financiamiento industrial de largo plazo en Guatemala, pero los resultados han sido desalentadores. En 1970 se creó la Corporación Financiera Nacional (CORFINA), institución que actuó como banca de desarrollo al haber otorgado créditos a más de 1,500 proyectos de empresas, pero la corporación dejó de funcionar en 1984 como resultado de pérdidas cuantiosas asociadas a una inadecuada administración del financiamiento disponible. En 1984 se creó el Fondo de Reactivación Industrial, con recursos del Banco Mundial por un valor de 20 millones de dólares, pero en este caso la crisis de la economía guatemalteca, incluyendo la recesión del mercado regional, los ajustes cambiarios y la posterior elevación de tasas de interés, redujo la demanda de recursos.

También se han creado diversos mecanismos de financiamiento para la pequeña y mediana empresa, pero con resultados que no han correspondido a las expectativas iniciales. Así, en 1971 se creó el Fondo de Garantía para el Fomento de la Pequeña Empresa, que luego de garantizar un número limitado de préstamos dejó de funcionar en 1985. En 1990 se creó un nuevo Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana empresa con una donación de Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID), que hacia fines de 1995 solamente había otorgado

^{8/} Lacs (1995).

préstamos a ocho empresas. 9/ En la misma época se impulsó el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, bajo administración de la Vicepresidencia de la República, que posteriormente enfrentó serios problemas de recuperación de cartera. A menudo, los problemas económicos se deben a la preeminencia de criterios políticos en la asignación de créditos, lo que aunado a la debilidad técnica e institucional de los programas inciden en su reducido impacto.

Este conjunto de experiencias sugieren la necesidad de ir más allá de propuestas generales de financiamiento de largo plazo, y de complementarlas con una evaluación y especificación cuidadosa de los diversos obstáculos que enfrenta la implementación de estos esquemas. En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia modesta pero positiva de las cooperativas de ahorro y crédito en Guatemala, que desde la década de 1980 han tenido mayor éxito con la recuperación de créditos. 10/

5. Políticas de capacitación

En Guatemala las labores de formación profesional se iniciaron con una institución nacional que apoyaba la formación de trabajadores empleados por las incipientes industrias sustitutivas de importaciones impulsadas a partir de la década de 1950. Como en otras áreas, en el campo de la capacitación hubo un desarrollo institucional fluido que tardó más de diez años en consolidarse. Así, en 1960 se creó el Centro de Fomento y Productividad Industrial, sustituido en 1964 por el Centro de Desarrollo y Productividad Industrial, el cual a su vez fue suplantado en 1969 por el Centro Nacional de Desarrollo, Adiestramiento y Productividad (CENDAP), hasta dar lugar al Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), creado en 1972. 11/

El INTECAP, como en otros países latinoamericanos, tiene una representación tripartita en su junta directiva, la cual está presidida por el Ministro de Trabajo. Su principal fuente de recursos es el 1% de la nómina de las empresas lucrativas que cotizan en la seguridad social, exceptuadas las empresas agrícolas con menos de diez empleados. INTECAP ofrece en sus centros distribuidos en el país servicios de formación profesional de aprendices, complementación profesional, habilitación, capacitación de mandos medios y de ejecutivos, programas de enseñanza a distancia, programas móviles y asistencia técnica, generalmente puntual, complementada por programas de cooperación técnica internacional.

Lamentablemente esta institución quedó rezagada en sus áreas de atención, en su cobertura y en sus métodos de enseñanza, y han proliferado institutos de capacitación privados —orientados a sectores urbanos de mayores ingresos— sin mayor coordinación entre sí. Parte de los problemas existentes se han atendido mediante acuerdos entre la Cámara de Industria, la Gremial de

9/ Lacs (1995).

10/ CEPAL (1989), pág. 356.

11/ Los problemas institucionales en este campo también se reflejaron en la corta vida del Consejo Consultivo para la Capacitación en El Exterior, creado en 1992 para administrar la cooperación internacional en materia de becas, pasantías y seminarios que se ofrecen en el exterior. El consejo ya no existe actualmente.

Exportadores e INTECAP para impartir cursos técnicos de utilidad para ciertas ramas industriales, como textiles, muebles, metalmecánica y alimentos. 12/ Además, existen empresas grandes con programas de capacitación bien estructurados y de largo plazo, y se han desarrollado numerosos programas no gubernamentales de asesoría y asistencia técnica, con apoyo externo. 13/

Sin embargo, parecen subsistir dos tipos de problemas. 14/ Por una parte, el INTECAP y otras escuelas técnicas afrontan problemas de funcionamiento por falta de materiales para los talleres, instructores y facilidades físicas, además de deficiencias de gestión en algunos casos. Por otra, las instituciones públicas y privadas cubren necesidades de capacitación en áreas generales, pero también existe una demanda de capacitación técnica puntual que enfrenta dificultades en ser atendida, en ocasiones porque no es posible encontrar a expertos guatemaltecos para determinados sectores.

Las limitaciones de recursos, así como las deficiencias del sistema de educación primaria en general, se refleja en varios datos: en 20 años se ha capacitado a alrededor de 850,000 trabajadores, lo cual significa que se ha desatendido a alrededor del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA), de la cual el 42% no posee ninguna escolaridad y el 28% solamente ha cursado hasta tres años de estudio. 15/ Por ello no sorprende que un análisis comparativo de las políticas de recursos humanos del Istmo Centroamericano y de la República Dominicana coloca a Guatemala en el último lugar debido tanto a los exiguos recursos que le dedica como a la baja calidad de las políticas implementadas. 16/

6. Políticas de desarrollo tecnológico

El sector industrial de Guatemala es importador neto de tecnología y, aparte de la inversión extranjera, el resto de empresas se han valido de importaciones de bienes de capital y de licencias (incluyendo el permiso para utilizar marcas y patentes) para mejorar su nivel tecnológico. La capacidad nacional de innovación tecnológica es sumamente limitada, aunque algunas instituciones nacionales y regionales (Universidad de San Carlos, la Universidad del Valle, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) e Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)), han contribuido a cierto desarrollo tecnológico mediante la mejora de procesos de producción o el desarrollo de nuevos productos. Estas instituciones también han suministrado asistencia técnica y servicios tecnológicos al sector, con lo cual han compensado parcialmente la debilidad de la mayor parte de empresas, que normalmente carecen de laboratorios.

12/ Ruíz Durán (1995).

13/ Por ejemplo está el UTEPYMI, iniciativa de un consorcio del sector privado de Guatemala y del IDRC de Canadá. También existen programas de asesoría por parte de técnicos jubilados de varios países, así como el programa de Empresarios Juveniles, que opera desde 1988 con el objeto de desarrollar actitudes empresariales por medio de la capacitación y la asistencia directa. Véase Lacs (1995).

14/ Lacs (1995).

15/ Véase CEPAL (1995b) y referencias allí identificadas.

16/ Véase CEPAL (1995b).

Siguiendo el ejemplo de otros países, en 1980 se creó la Unidad de Transferencia de Tecnología en el Ministerio de Economía, con el fin de registrar, evaluar y supervisar contratos de licencia de uso de tecnología, y para emitir una opinión sobre la conveniencia de deducir de la renta bruta el pago de regalías para el cálculo del impuesto sobre la renta, incentivo que era parte de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta 1992. Sin embargo, actualmente existe consenso en que esta medida no sirvió para estimular una transferencia efectiva tecnología debido a que se trataba de un incentivo inadecuado y a que no había medidas complementarias. 17/

No fue sino hasta 1991 que se contempló nueva legislación sobre este tema, cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional, que define el sistema nacional de ciencia y tecnología y que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT) como ente encargado de dirigir y coordinar el desarrollo científico y tecnológico del país. El consejo se integra con tres presidentes de Cámaras, incluyendo la Industrial, tres representantes del sector público y tres del sector académico-científico. El acuerdo gubernativo para que entrara en vigencia esta ley solamente se aprobó en 1994, pero se ha avanzado en conformar una serie de comisiones (agropecuaria, biotecnología, construcción, energía, industria, informática, invención e innovación, medio ambiente, popularización de la ciencia, formación de recursos humanos, salud, tierra, y ciencias de la tierra, espacio y océano) para facilitar la coordinación de acciones en este campo.

Lamentablemente no hubo progreso en crear el brazo financiero de esta política, si bien en 1992 se aprobó la Ley de Creación del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT). Los objetivos del FONACYT incluyen aumentar la calidad y cantidad de la investigación, del desarrollo tecnológico y científico y de la prestación de servicios tecnológicos, fomentar la transferencia de conocimientos y financiar proyectos especiales de investigación para solucionar problemas tecnológicos del sector productivo. Sin embargo, obstáculos institucionales y de ejecución nuevamente se pusieron en evidencia puesto que a fines de 1995 el FONACYT aún no había logrado iniciar operaciones debido a que se combinaron dificultades legales, la falta de una estructura organizativa y la ausencia de fondos. 18/

Por otra parte, Guatemala no cuenta con un sistema de certificación de normas, y las prácticas metrológicas de las empresas dejan mucho que desear, aunque ha habido algunos avances en establecer algunos arreglos institucionales públicos y privados que buscan facilitar la observancia de normas. Así, en 1987 se fortaleció la Comisión Guatemalteca de Normas (COGUANOR que incluye ocho miembros de los cuales tres son del sector privado), se definieron las áreas a normalizar (nomenclatura, calidad, funcionamiento, prácticas de seguridad, codificación y clasificación) y los tipos de normativa (normas recomendadas y normas obligatorias). En esta ley se estableció el procedimiento de verificación y las sanciones por incumplimiento de las normas.

Sin embargo, la modesta labor de COGUANOR queda en evidencia al observar que hacia fines de 1995 solamente había establecido alrededor de 650 normas técnicas de referencia para determinar la calidad de productos manufactureros, algunas de las cuales habían sido elaboradas por

17/ Lacs (1995).

18/ Lacs (1995).

el ICAITI. 19/ Además, COGUANOR no cuenta con suficientes recursos para hacer efectiva la vigilancia que le corresponde ejercer, y solamente la producción de alimentos está sujeta a control mediante inspecciones del Laboratorio Unificado de Control de Alimentos y Medicinas (LUCAM). 20/

El ICAITI cuenta con instalaciones con un programa completo que le permite prestar los servicios requeridos por la industria y con laboratorios especializados. Además, el ICAITI y la Organización para la Cultura de la Calidad Total (OCCT) han impartido cursos a empresarios, profesionales y auditores de calidad, habiéndose introducido métodos de control de calidad en un total de alrededor de 100 empresas hacia fines de 1995, de las cuales unas 35 eran industriales, especialmente químicas y de alimentos. 21/ La importancia de este tema, así como el interés que está despertando, también se reflejan en las actividades de la Cámara de Industria, que formó una Gerencia de Normas Técnicas y que ha impulsado la creación de unidades sectoriales de normalización con el fin de hacerle propuestas de normas a COGUANOR.

Por otra parte, las normas exigidas por la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), y en particular la obligación de realizar un estudio de impacto ambiental previo al establecimiento de una fábrica, corre el peligro de convertirse en un obstáculo a la inversión. Nuevamente se trata de un problema institucional, que para superarse requeriría de mayor agilidad para dar dictámenes, así como de mayor flexibilidad, permitiendo la contratación de determinadas empresas de consultoría para la realización de los estudios correspondientes. En los hechos, la exigencia de estudios de impacto ambiental no parecen haber obstaculizado la inversión, por la imposibilidad de implementar dicha exigencia dada la poca oferta de consultores habilitados para realizar dichos estudios.

7. Política de infraestructura

Aún sin realizar un amplio diagnóstico de la infraestructura en Guatemala, se puede concluir que su situación es deplorable, pues tiene algunos de los peores indicadores de infraestructura del hemisferio occidental. De un total de 33 países se coloca en el lugar 29 en lo que se refiere al número de teléfonos por habitante, en el lugar 30 en materia de consumo total de energía eléctrica residencial, y en el lugar 31 en el número de kilómetros de carretera pavimentada por millón de habitantes. 22/ A su vez, la duración de los procesos de carga y descarga de los puertos es muy larga y el único aeropuerto de tráfico internacional de carga no tiene infraestructura para hacer frente a un mayor flujo de carga aérea ni cuenta con el equipamiento moderno para el control de la navegación. Es evidente que el estado lamentable de la infraestructura aumenta los costos de las empresas y refuerza la tendencia a que la mano de obra con salarios bajos sea la principal fuente de competitividad internacional.

19/ Lacs (1995).

20/ CEPAL (1994).

21/ Lacs (1995).

22/ CEPAL (1996).

II. EL DESEMPEÑO DEL SECTOR INDUSTRIAL

1. La transformación del sector industrial

Después de atravesar una honda recesión en la primera mitad de la década de 1980, el sector manufacturero tradicional, que fuera estimulado originalmente por una estrategia centroamericana de sustitución de importaciones, se recuperó gradualmente. Su recuperación se inició a medida que se estabilizaba y aumentaba la demanda interna y del resto de países centroamericanos en la segunda mitad de la década de 1980. Como parte de esta estabilización se dieron diversos ajustes de los tipos de cambio, con lo que se eliminaron las sobrevaluaciones cambiarias, aumentó la disponibilidad de divisas y se pudieron eliminar o reducir las trabas impuestas al comercio intrarregional. Así, junto con la reactivación de la demanda interna el sector manufacturero tradicional también pudo aprovechar la expansión de la demanda en los demás países centroamericanos, aumentando sus exportaciones al MCCA.

No obstante la recuperación de la producción manufacturera tradicional, su crecimiento fue menor al crecimiento del PIB total (véase el cuadro 1). Por una parte, la crisis de la primera mitad de la década produjo un proceso de descapitalización y obsolescencia que no permitía aprovechar rápidamente el aumento de la demanda interna y regional. Por otra, la reducción de aranceles contribuyó a que parte del aumento de la demanda interna pudiera ser satisfecha con mayores importaciones.

Cuadro 1

PRODUCCION MANUFACTURERA TRADICIONAL

(Porcentajes)

	Tasa de crecimiento del PIB manufacturero	Tasa de crecimiento del PIB total
1980-1985	-2.1	-1.1
1986-1990	1.9	2.0
1991-1994	2.8	4.1
1980-1994	0.7	1.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco de Guatemala.

Simultáneamente con estos cambios del sector manufacturero tradicional se inició un crecimiento muy dinámico de nuevas exportaciones industriales a terceros mercados, aprovechando la devaluación del quetzal, la Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila de 1989 (decreto ley 29-89) y las facilidades de acceso otorgadas por la legislación norteamericana. Concebidos como "servicios de transformación", esta actividad de exportación no ha sido contabilizada como parte del sector industrial al calcular las cuentas nacionales, ni se ha sumado a las exportaciones industriales, ya que se incluye en la balanza de pagos como "ingresos netos por

factores de la producción, recibidos del extranjero". 23/ En todo caso, su expansión ha sido evidente, y las empresas acogidas al régimen del decreto ley 29-89 aumentaron significativamente entre 1990 y 1995, aun cuando hay evidencia de un menor crecimiento del número de firmas inscritas entre 1993 y junio de 1995 (154 empresas) que entre 1990 y 1992 (398 empresas). 24/

De acuerdo con datos del Ministerio de Economía de Guatemala, en 1994 el 96% del total exportado por estas empresas se destinó a los Estados Unidos y el 92% consistió de prendas de vestir, con lo que se confirma la importancia de esta legislación como estímulo de las exportaciones de maquila textil. El dinamismo de estas exportaciones industriales queda demostrado al observar que en 1994 llegaron a representar el equivalente del 34% de las exportaciones totales de Guatemala.

La reactivación parcial del sector manufacturero tradicional y el dinamismo de las exportaciones de maquila se reflejaron en un aumento significativo del empleo industrial así como en una expansión del consumo de energía. Así, después de una reducción inicial y posterior estancamiento del número de personas empleadas en el sector industrial entre 1980 y 1987, hubo una expansión significativa, contrastando las 148,000 personas empleadas en el sector industrial en 1994 con las 87,000 en 1980. 25/ A su vez, el consumo de electricidad industrial casi se duplicó entre 1986 y 1994, pasando de 457 a 897 millones de kWh durante este período. 26/

El proceso de ajuste y cambio que experimentó el sector industrial favoreció las ramas con mayor capacidad de competir en mercados internos o externos. Por un lado, se modificó parcialmente la estructura del sector manufacturero tradicional. Cobró mayor importancia dentro del total la rama de alimentos, que se beneficia de la amplia disponibilidad local de recursos naturales, y en menor medida las bebidas, que debido al costo de transporte enfrenta una menor competencia por parte de las importaciones. A su vez, la refinación de petróleo y las sustancias químicas, aparentemente sin ventajas comparativas, perdieron peso relativo.

Por otra parte, la expansión de la maquila después del ajuste cambiario pone en evidencia la importancia del bajo costo de la mano de obra (en dólares) como fuente principal de ventajas comparativas. El análisis de la información disponible sobre las empresas que se han beneficiado de las exoneraciones contempladas por el decreto 29-89 confirma la importancia de los salarios bajos como fuente de competitividad. Así, las empresas exportadoras de textiles han sido responsables de casi la totalidad de exportaciones efectuadas por los beneficiarios de este régimen, aunque solamente constituían la mitad del total de empresas inscritas (véase el cuadro 2). Y, a pesar de que han tendido a ser empresas mayores y a exportar más por trabajador, los salarios que han pagado han sido menores.

Por otra parte, no existe una correlación del todo clara entre exportaciones y exoneraciones de impuestos, observándose que las firmas exportadoras de textiles han utilizado relativamente menos

23/ Ministerio de Economía (1995).

24/ Véase Ministerio de Economía (1995).

25/ Según datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

26/ Información de la CEPAL, basada en datos del Instituto Nacional de Electrificación y la Empresa Eléctrica de Guatemala.

exoneraciones de impuestos que el resto de empresas, lo cual puede atribuirse al menor componente importado de las primeras. Es más, el abuso del decreto 29-89 es evidente al observar que solamente la mitad de las empresas (correspondientes a textiles, prendas de vestir e industria de cuero) que se benefician de estos incentivos generan el 96% de las exportaciones. En otras palabras, más de 250 empresas generan sólo el 4% de las exportaciones (equivalente a aproximadamente 100,000 dólares) de los beneficiarios de este régimen de incentivos para exportar, y sus exoneraciones de impuestos son equivalentes al valor de sus exportaciones: en el caso de estas empresas cada dólar exportado requiere de un dólar de subsidio.

Cuadro 2

CARACTERISTICAS DE EMPRESAS ACOGIDAS AL DECRETO 29-89, 1994 *a/*

	Total (A)	Textiles, prendas de vestir e industria de cuero (B)	Porcentaje (B ÷ A)
1. Empresas acogidas	552	281	50.9
2. Empleo generado <i>b/</i>	48,627	26,667	54.8
3. Salarios (enero de 1995)	47,275,625	17,995,563	38.1
4. Exportaciones	2,955,665	2,837,001	96.0
5. Importaciones	2,147,384	1,504,067	70.0
6. Impuestos exonerados	517,895	417,063	80.5
7. Empleo/empresas (2 ÷ 1)	88	95	
8. Salarios/empleo (3 ÷ 2)	972	675	
9. Exportaciones/empresa (4 ÷ 1)	5,354.5	10,096.1	
10. Exportaciones/empleo (4 ÷ 2)	60.8	106.4	
11. Importaciones/exportaciones (5 ÷ 4)	0.7	0.5	
12. Impuestos exonerados/exportaciones (6 ÷ 4)	0.18	0.15	

Fuente: Elaborado con base en Ministerio de Economía (1995), cuadros 1-23.

a/ En quetzales corrientes, para el 3, y en miles de quetzales corrientes del 4 al 6.

b/ Número de personas.

2. Competitividad del sector industrial

La participación de las exportaciones industriales de Guatemala aumentó de 0.01% de las importaciones totales de la OECD en 1977 a 0.04% en 1994. El alto dinamismo de las exportaciones industriales contrasta con la decreciente participación de las exportaciones totales de Guatemala dentro del total importado de la OECD, debido fundamentalmente a dos fenómenos: por una parte, a la virtual desaparición de las exportaciones de algodón guatemalteco y, por otra, a la reducción de la importancia relativa del café en las importaciones totales de los países de la OECD. En 1976 constituía el 1.3% de sus compras totales, mientras que en 1993-1994 esta participación se había reducido al 0.4%.

Al clasificar los productos industriales de acuerdo con la evolución de su cuota de mercado y tomando en cuenta el dinamismo internacional del sector a que corresponden (véase el recuadro), 27/ se observa que su desempeño favorable se explica fundamentalmente por la creciente cuota de mercado correspondiente a artículos manufacturados diversos (que comprende básicamente prendas de vestir) en sectores dinámicos a nivel internacional. En otras palabras, las exportaciones de maquila (fundamentalmente las prendas de vestir, incluidas en el capítulo 84 de la CUCI) califican como "estrellas ascendentes" durante el período considerado, y su cuota del mercado internacional (de la OECD) aumentó de sólo 0.05% en 1974-1976 a 3.17% en 1993-1994 (véase el cuadro 3). Otros casos similares aunque de menor significación se dieron con las manufacturas clasificadas por material (básicamente de madera), lo cual es congruente con la disponibilidad de recursos naturales en Guatemala, y con los productos químicos (principalmente jabones), cuyo desempeño exportador favorable posiblemente refleje la reconversión de alguna empresa que antes producía casi exclusivamente para el mercado nacional o centroamericano.

El resto de exportaciones industriales ha sido menos exitosa. Así, en el caso de algunas exportaciones de productos de cuero (manufacturas clasificadas por material) o de maquinaria y equipo de transporte no se pudo aprovechar el dinamismo de estos sectores a nivel internacional, ya que generalmente las exportaciones guatemaltecas tenían un valor muy pequeño inicialmente y fueron

27/ Esta evaluación es sensible al período que se elija y al tamaño y estructura de las exportaciones en el año inicial. Por ejemplo, un país que durante un largo tiempo ha mantenido una participación creciente en el comercio mundial —supóngase hasta 1990— probablemente mostrará, a partir de entonces, un desempeño competitivo inferior al de otro país que inició su despegue exportador en ese año. Lo anterior se deriva de que la calificación del desempeño exportador se basa en los cambios de la participación en el mercado mundial y no en el valor de dicha participación. En el ejemplo es factible que a partir de 1990 la participación de las exportaciones del primer país crezca más lentamente que la del segundo, aunque la penetración de éste en el mercado mundial sea inferior a la del primero. Asimismo, debe señalarse que los indicadores descritos se calculan sobre la base de valores monetarios (dólares de los Estados Unidos), por lo que cambios de consideración en los precios relativos de los bienes comerciables inciden en la estimación de la posición competitiva de los diferentes sectores. Un ejemplo típico es el del petróleo, cuyo precio siguió una tendencia declinante en los últimos 20 años, lo que contribuyó a que su participación de mercado decreciera en relación con la de otros productos; de acuerdo con la tipología empleada, ello lo ubica como un producto en retirada.

Recuadro

METODOLOGIA PARA EVALUAR LA COMPETITIVIDAD

Para evaluar la competitividad de las exportaciones industriales se utilizaron diferentes indicadores aplicables a los productos manufacturados importados por los países miembros de la OECD. En particular, se distinguió entre aquellas exportaciones correspondientes a "estrellas ascendentes", referidas a bienes que aumentan su cuota de mercado en sectores que a nivel internacional tienen un mayor dinamismo que otros; a "estrellas menguantes", que se refieren a bienes cuya cuota de mercado aumenta aunque en sectores poco dinámicos a nivel internacional; a "oportunidades perdidas", que incluyen productos que ven reducida su cuota de mercado en sectores más dinámicos a nivel internacional, y a "retiradas", que comprende productos que experimentan una reducción de su cuota de mercado en los sectores poco dinámicos a nivel internacional. Gráficamente, la tipología puede ilustrarse como en el siguiente cuadro:

TIPOLOGIA DE LOS SECTORES

	Participación de Guatemala en sector	Participación del sector en el mercado internacional
Estrellas ascendentes	Aumenta	Aumenta
Estrellas menguantes	Aumenta	Disminuye
Oportunidades perdidas	Disminuye	Aumenta
Retrocesos	Disminuye	Disminuye

desplazadas de los mercados en que tenían presencia en 1974-1976. Se trata de "oportunidades perdidas". En otros casos hubo un aumento de la cuota de mercado correspondiente a las exportaciones guatemaltecas, pero se trataba de mercados poco dinámicos. Estos casos de "estrellas declinantes" se dio con el tabaco, algunos químicos (extractos de curtientes, insecticidas) y ciertas prendas de vestir (tejidos de punto, prendas no basadas en textiles). En cambio, la reducción de las cuotas de mercado en sectores poco dinámicos (las "retiradas"), no debería interpretarse como muy negativo a no ser que la demanda internacional fuera muy volátil. Casos existen de nuevo en químicos (aceites esenciales), y en manufacturas clasificadas por material (madera para enchapado y otros).

Cuadro 3

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES DE
GUATEMALA EN LAS IMPORTACIONES DE LA OECD

	1974-1976	1993-1994
<u>Estrellas ascendentes</u>		
Total	0.08	3.44
5. Productos químicos y conexos	0.00	0.14
6. Manufacturas clasificadas por material	0.03	0.12
8. Artículos manufacturados diversos (incluye prendas de vestir)	0.05	3.17
<u>Estrellas declinantes</u>		
Total	0.54	1.87
1. Bebidas y tabaco	0.38	0.23
5. Productos químicos y conexos	0.00	0.23
7. Maquinaria y equipo de transporte	0.00	0.01
8. Artículos manufacturados diversos	0.05	0.23
<u>Oportunidades perdidas</u>		
Total	0.01	0.01
6. Manufacturas clasificadas por material	0.10	0.00
7. Maquinaria y equipo de transporte	0.04	0.00
<u>Retiradas</u>		
Total	0.62	0.22
5. Productos químicos y conexos	0.17	0.06
6. Manufacturas clasificadas por material	0.10	0.01
8. Artículos manufacturados diversos	0.02	0.00

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, CAN.

Nota: Los datos sobre participación constituyen promedios simples de importaciones/exportaciones estimados a un nivel de tres dígitos CUCI.

Ahora bien, el hecho que existan ramas muy similares en las cuatro clasificaciones establecidas podría estar indicando cierta rigidez de la estructura exportadora guatemalteca, en el sentido de que si bien la maquila textil ha podido orientarse a aumentar cuotas de mercado en sectores dinámicos en los últimos años (fundamentalmente entre 1990 y 1994), también se han desaprovechado oportunidades de otras ramas de aumentar cuotas de mercado en sectores dinámicos en que ya se tenía presencia, o se ha buscado aumentar cuotas en sectores de los cuales convenía

retirarse. Esta posible falta de flexibilidad para ajustarse a mercados cambiantes podría reflejar insuficiente "inteligencia comercial" para identificar tendencias futuras de los mercados de destino, así como rigideces por el lado de la oferta para adecuarse a requisitos continuamente cambiantes de la demanda internacional.

3. Situación de la pequeña y mediana industria

Aparte de la diferencia entre empresas maquiladoras y las que dirigen sus ventas fundamentalmente al mercado nacional y regional, cabe distinguir entre las pequeñas y medianas (PYMES) y las grandes. Los datos sobre el número de PYMES varían considerablemente en Guatemala, aunque las estimaciones más confiables establecen que en 1994 existían alrededor de 38,000 PYMES, de las cuales aproximadamente la cuarta parte comprendía empresas industriales. 28/ A su vez, contrasta el gran número de PYMES en el sector industrial (casi 10,000) en 1994 con el reducido número de empresas manufactureras grandes (192 firmas) que el Instituto Nacional de Estadística estimaba que había en 1993. Lo anterior refleja la heterogeneidad estructural del sector, que también se manifiesta en el hecho que de las casi 10,000 PYMES industriales, cerca de 7,500 eran pequeñas (entre 5 y 20 empleados) y alrededor de 2,500 medianas (entre 21 y 60 empleados). Lamentablemente no existe información confiable para evaluar la evolución de las PYMES en los últimos años.

De acuerdo con el Directorio Nacional Industrial 29/ el mayor número de empresas pequeñas que estaban registradas en 1993 se encontraban en el procesamiento de frutas y legumbres, productos lácteos, productos de cuero, muebles, calzado y productos textiles, los cuales son fundamentalmente productos de tecnología madura cuya ventaja comparativa depende de recursos naturales y mano de obra de bajo costo. Un panorama similar se observa en el caso de las empresas medianas, que se concentran en productos de cuero, prendas de vestir, textiles, metalmecánica (que sería una excepción) y productos cárnicos. 30/ El hecho que se trate de sectores con ventajas comparativas potenciales permite suponer que las PYMES tendrían, en principio, capacidad para exportar. Sin embargo, de acuerdo con una encuesta preparada para la CEPAL, 31/ la mayor parte de PYMES no exportan, aunque la proporción de exportadoras es mayor en las medianas que en las pequeñas, confirmando la correlación entre tamaño y competitividad.

En general las PYMES guatemaltecas tienen varias características 32/ que obstaculizan el desarrollo de su competitividad. Incluyen una alta rotación de mano de obra y una vida corta de numerosas empresas, métodos de administración improvisados y escaso reconocimiento de la necesidad de capacitar a los empleados en la empresa, predominio de trabajadores con poca o nula capacitación, procesos de producción manuales u obsoletos que dificultan la tecnificación y reducen la calidad, ausencia parcial o total de información tecnológica, concentración de ventas y atención

28/ Chinchilla (1995).

29/ Véase CEPAL (1994).

30/ No se encuentran PYMES en la rama de productos químicos.

31/ CEPAL (1994).

32/ Véase Chinchilla (1995) y CEPAL (1994).

en mercados locales y conocimientos limitados de mercados externos. A su vez, operan en un ambiente desfavorable caracterizado por el difícil acceso al crédito formal, la baja calidad de la oferta de educación técnica y de mano de obra calificada, e infraestructura deficiente. Lo anterior hace muy difícil enfrentar un proceso de creciente apertura económica, reflejado no solo en una reducción de aranceles sino también en crecientes niveles de contrabando, o tener un desempeño exportador exitoso.

Se ha avanzado con la capacitación para las PYMES mediante cursos y asesoría otorgados por INTECAP o impulsados por la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME) con apoyo de otros organismos, incluyendo a la Cámara Artesanal de Dusseldorf, la Fundación Friedrich Ebert y la Asociación de Gerentes de Guatemala. El esfuerzo realizado ha sido importante, habiendo sido capacitados 5,390 empresarios entre 1989 y mediados de 1994, aunque diversas encuestas señalan que los empresarios consideran que parte de esta capacitación no ha sido adecuada para aumentar la competitividad. 33/ Se ha indicado que a menudo ha sido de carácter muy general, pero también enfrenta problemas debido a que no se complementa con una adecuada capacitación en el trabajo. 34/

Los problemas crediticios que dificultan el crecimiento industrial adquieren aún mayor importancia en el caso de las PYMES. La ausencia de fiadores o garantías limita severamente su acceso al crédito bancario y existen numerosas PYMES que simplemente no acceden a ningún tipo de crédito. En las restantes se utiliza una proporción alta de crédito de proveedores, formal o informal. 35/ Las posibilidades de obtener financiamiento para inversiones están severamente restringidas, y aunque las ONGs han estado activas otorgando financiamiento, éste se ha canalizado principalmente a la microempresa. 36/

33/ Chinchilla (1995).

34/ CEPAL (1994).

35/ CEPAL (1994).

36/ Chinchilla (1995).

III. HACIA UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL PARA GUATEMALA

1. Preámbulo: condiciones macroeconómicas e institucionales

Es evidente que una nueva política industrial para Guatemala sólo puede alcanzar sus objetivos plenamente si se instrumenta en un marco macroeconómico que favorece la inversión y la competitividad internacional. Es un problema complejo, que tal vez para el inversionista local tiene su lado más visible en el nivel elevado de la tasa de interés real. Esto ocurre, entre otras cosas, por un nivel importante de deuda interna que las autoridades han colocado en el mercado abierto, lo que no sólo absorbe recursos del sector privado, sino también eleva la tasa de interés, atrae capital externo, y presiona al tipo de cambio a la baja. Esto, a su vez, incentiva las importaciones y atenta en contra de la competitividad de la producción nacional, máxime cuando la apreciación del tipo de cambio va acompañado de un proceso de apertura comercial. La resolución parcial del problema de la deuda interna puede depender, por ejemplo, de la privatización de algunas empresas estatales. Sin embargo, la precariedad de las finanzas públicas es lo que originó la generación de la deuda interna, y sigue siendo un factor de vulnerabilidad e incertidumbre, acaso menos visible para el inversionista.

El problema fiscal de Guatemala es principalmente uno de ingresos, y menos (aunque sí existe) uno de eficiencia en la asignación y ejecución de gastos. El gasto público Guatemalteco es uno de los más bajos en el mundo, en relación al PIB. La deficiencia de la inversión y el gasto en mantenimiento atentan en contra de la rentabilidad de la inversión privada, por generar costos de transacción elevados. Junto con el problema de la deuda interna, el aumento de los ingresos tributarios se erige en una de las condiciones macroeconómicas más importantes para una política industrial efectiva.

El sector privado Guatemalteco generalmente se ha opuesto a una elevación de la carga tributaria, en parte por falta de confianza en la responsabilidad de ejecución del gasto por parte del sector público. Es aquí donde entra la condición institucional a la política industrial. Una política industrial moderna requiere la colaboración efectiva entre sector público y sector privado, y por lo tanto exige la confianza mutua entre estos agentes. La consolidación de la democracia, en el más amplio sentido de la palabra, con una ejecución de la administración transparente y responsable, es indispensable para el aumento de la inversión y la producción.

2. La Agenda para la Modernización Industrial de Centroamérica

Las propuestas de una nueva política industrial de Guatemala pueden inscribirse dentro de la Agenda de Modernización Industrial de Centroamérica, ^{37/} presentada a las autoridades centroamericanas y ya aprobada por la FECAICA. Esta agenda tiene como objetivo general promover un crecimiento sostenible de la capacidad productiva. Para lograr el crecimiento, procura alcanzar cuatro objetivos

^{37/} CEPAL-ONUDI (1996).

específicos: impulsar la inversión, mejorar la asignación de recursos, aumentar la productividad y promover la complementariedad entre empresas y sectores.

La gran mayoría de las líneas de acción orientadas a promover el desarrollo de la industria tienen plazos de maduración largos. Las acciones deben enmarcarse en una visión del futuro productivo del país. Por lo tanto, es importante que los agentes involucrados estén conscientes de ello y asuman la responsabilidad de instrumentar medidas de manera estable. Este criterio significa que las sucesivas administraciones deben dar *continuidad* a las reglas de juego que orientan al quehacer productivo. Otro ámbito donde el criterio de continuidad adquiere relevancia se encuentra en los proyectos de asistencia técnica y financiera internacional, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Si las contrapartes locales no asumen la responsabilidad que les compete en estos proyectos, se corre el riesgo del colapso de los proyectos al finalizar la asistencia internacional.

El criterio de *continuidad* se complementa necesariamente con el criterio de *pragmatismo*. Se debe contar con una visión pragmática que permita realizar los ajustes necesarios en estrategias e instrumentos. Es decir, si una estrategia, un instrumento de política o un proyecto de asistencia no conduce a los objetivos deseados, debe corregirse o discontinuarse su implementación. Para lograr este pragmatismo, las líneas de acción deben tener claramente establecidas sus objetivos, metas y plazos. Además, la información tanto sobre propósitos como sobre resultados, debe ser transparente, pública y oportuna. Los mecanismos de decisión deben procurar la participación efectiva de los agentes involucrados.

La instrumentación efectiva de las acciones propuestas para la modernización de la industria requiere la *intervención adecuada* del Estado, no para buscar nuevas formas de proteccionismo, sino por el contrario para asegurar el buen funcionamiento de los mercados y permitir la libre competencia de las empresas, así como para proporcionar los elementos de entorno necesarios. De esta forma el Estado facilitaría la actividad productiva. Esto implica una tarea de cierta complejidad y envergadura, y tanto la capacidad como la organización actual del sector público no se encuentran a la altura de los desafíos. A pesar de los esfuerzos por reformar y modernizar el Estado, persisten en la actualidad rezagos en los marcos jurídicos, las estructuras organizativas y las capacidades operativas de las instancias públicas.

Una intervención adecuada del Estado en las condiciones que afectan al desarrollo industrial es una intervención legítima, es decir, se justifica por fallas del mercado; es consultada con los actores involucradas, para lo cual se requiere claridad de objetivos y transparencia de información; es eficiente, lo que quiere decir que optimiza la relación de costos y beneficios; y es eficaz, en el sentido de lograr sus objetivos.

El desarrollo de condiciones que permitan el crecimiento económico sustentable, en general, y de una industria competitiva, en particular, requiere una amplia *participación* del sector privado. La participación en la toma de decisiones debe asegurarse con mecanismos de consulta formales y permanentes. Esto permitiría potenciar además la complementación entre inversión pública e inversión privada, y el concurso de capital privado en proyectos de desarrollo antes reservados al financiamiento público.

A tal efecto, resulta indispensable que se tecnifique la organización del propio sector privado. Existen diferentes organizaciones empresariales, de industriales, comerciantes, exportadores, pequeñas empresas, entre otros, con diferentes grados de representatividad y capacidad técnica. El modelo de sustitución de importaciones generó en el sector privado un modelo de organización orientado a la consecución de beneficios fiscales y otros privilegios otorgados por el sector público. A pesar de grandes esfuerzos realizados, no todas las organizaciones han logrado cambiar la orientación hacia una que se orienta a prestar servicios a los miembros sobre la base de una elevada capacidad técnica y profesional. Asimismo, no siempre se logra una adecuada coordinación entre gremios empresariales.

La agenda de acción colectiva para modernizar la industria centroamericana tiene como objetivo fundamental promover un *crecimiento sostenible* de la capacidad productiva. Para lograr el *crecimiento*, las líneas de acción contenidas en la agenda procuran impulsar las cuatro fuentes básicas del mismo:

- Mayor inversión
- Mayor eficiencia en la asignación de recursos
- Mayor productividad
- Mayor complementación

Las acciones deben ser instrumentadas de tal forma que el crecimiento sea *sostenible*, que significa que sean congruentes con la consecución y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos —en particular el fiscal y el externo—; con un mejoramiento de la situación social; y con la preservación ambiental. Además de la sostenibilidad macroeconómica, social y ambiental, las acciones deben ser compatibles con las tendencias internacionales de comercio y tecnología, así como con los compromisos adquiridos por los países en diferentes convenios internacionales.

Para impulsar la capacidad de inversión, las líneas de acción requieren como premisa la elevación del ahorro en las economías. En particular, deben estimular la inversión productiva y permitir una operación y rentabilidad adecuada de las empresas. La eficiencia en la asignación de recursos se logrará con un mejor funcionamiento de las fuerzas de mercado y una intervención eficiente del Estado cuando ésta sea requerida. Para aumentar la productividad, se debe intensificar la competencia y ampliar la disponibilidad de, y el acceso a, los elementos básicos de la productividad: infraestructura, capacidad organizativa, capital humano, información y dominio tecnológico. Para aprovechar complementariedades, las acciones deben orientarse a fortalecer la cooperación y articulación entre empresas, y entre éstas y los elementos de entorno que las apoyan.

A continuación se presenta una propuesta de aplicación de las medidas sugeridas a nivel centroamericano para el caso específico de Guatemala.

3. Organización para el diseño y la implementación de políticas

El Ministerio de Economía y sus direcciones han sido tradicionalmente responsable de la política industrial y de la política comercial en Guatemala. Sin embargo, es evidente que ambos tipos de política han cambiado radicalmente. Del énfasis en facilitar el acceso de algunos productos

tradicionales de exportación a mercados de países desarrollados y en promover la sustitución de importaciones y el comercio intracentroamericano, se ha ido pasando a una estrategia más amplia y compleja, tanto en términos sectoriales como geográficos. Estos cambios, que reflejan un nuevo interés en el desarrollo de la productividad y competitividad de la economía guatemalteca en su conjunto, se han reflejado en la creación de nuevos foros, y en nuevas funciones del sector privado en relación a los mismos, pero solamente se ha manifestado de una manera parcial en ajustes del Ministerio de Economía para responder a estos desafíos.

Ya existen una serie de foros públicos, privados y mixtos responsables de favorecer la coordinación y concertación en áreas como las de comercio exterior (CONAPEX, CONACOEX, CONEI, CENCIT), política tecnológica (CONCYT y sus comisiones) y normas (COGUANOR). No pareciera conveniente crear nuevos foros para cubrir el tema de la política industrial en general, ya que se crearía otra instancia de superposición y duplicación que a su vez podría debilitar a los foros ya existentes. Una recomendación más realista sería reactivar y consolidar los foros ya existentes, especialmente los que se refieren al comercio exterior y a la tecnología, orientándolas en torno al objetivo estratégico de contribuir a mejorar la competitividad internacional de la economía guatemalteca.

Una posibilidad sería que CONAPEX ampliara su ámbito de responsabilidad, convirtiéndose en un foro orientado a impulsar propuestas para aumentar la competitividad en general, mediante acciones "horizontales" (que no discriminan entre sectores o ramas industriales) y sin descuidar el tema de la política comercial. A su vez, las comisiones de CONCYT podrían contribuir a la implementación y seguimiento selectivo (es decir, las políticas horizontales se estarían aplicando a nivel de sectores o ramas) de las propuestas correspondientes. En todo caso, la readecuación de foros debiera responder a una visión estratégica sobre la función de estos foros y del papel del Ministerio de Economía en facilitar su funcionamiento adecuado.

Pero lo más importante en materia de política industrial no se refiere a la readecuación de foros o instancias de coordinación en Guatemala. Lo más importante es lograr la readecuación del Ministerio de Economía para concentrarse en mayor medida en funcionar con mayor autonomía como secretaría y fuente de iniciativas para estos foros, además de poder darle un seguimiento continuo y completo a la aplicación de la legislación que corresponde a su ámbito de competencia. ^{38/} Por una parte, se requeriría fortalecer la base técnica del ministerio mediante la incorporación de personal altamente calificado para darle esta capacidad de iniciativa y, por otra, introducir métodos (incluyendo programas de cómputo) de evaluación y seguimiento de políticas y variables importantes para el desarrollo de la competitividad guatemalteca.

^{38/} Otra alternativa, más costosa y compleja, y de más largo plazo, consistiría en crear un Instituto de Fomento Industrial, o de Competitividad, que pudiera coordinar el uso de instrumentos de política comercial, tecnología, de capacitación y financiera destinada a fortalecer el desempeño competitivo de los sectores productivos. El Instituto podría tener un Consejo con representación del sector privado y podría contar con un sistema de contratación que permitiera la incorporación de personal de alto nivel técnico.

Convendría evaluar, incluso, si la actual estructura funcional del ministerio, y en particular la Dirección de Política Industrial, no debiera ser reformada para que se le pudiera dar mayor atención a temas de relevancia para la competitividad internacional, como los de competencia (para evitar prácticas restrictivas, abusos derivados del poder monopólico y trabas resultantes de regulaciones innecesarias), sistemas de apoyo (para promover el desarrollo de servicios de calidad, información sobre mercados y tecnologías, asesorías sobre normas e impacto ambiental, etc.) y calidad de los factores de producción (orientación de la capacitación, y monitoreo de la disponibilidad de financiamiento y del impacto de la infraestructura sobre el comercio). Esta readecuación y el fortalecimiento de la capacidad técnica y ejecutiva del Ministerio, que requiere de una decisión política de alto nivel, así como la asignación de recursos presupuestarios adicionales (que en una primera etapa podría complementarse con un proyecto de asistencia técnica externa), es la precondition para que pueda implementarse cualquier política industrial o de competitividad más completa que la que se aplica actualmente.

4. Propuestas de acción

Cualquier conjunto de propuestas de política a ser implementadas en Guatemala debe tomar en cuenta la capacidad limitada de ejecución del sector público, debido a la escasez de recursos humanos y financieros. Además, también cabe tomar en cuenta el papel central del Ministerio de Economía como responsable de la política industrial, lo cual justifica darle especial atención a lo que esta institución podría hacer para contribuir al "despegue" de una nueva política industrial en Guatemala. Dado que la política industrial también involucra las acciones de otros ministerios e instituciones, cabría esperar que un conjunto de acciones claras inicialmente impulsadas por el Ministerio de Economía pudieran desencadenar la acción de otros organismos para apoyar el desarrollo industrial.

El argumento de la limitada capacidad de ejecución del sector público tiene varias implicaciones para el diseño de una nueva política industrial. En primer lugar, dicha circunstancia obliga a establecer claramente unos pocos objetivos de mediano y largo plazo, necesarios para priorizar las pocas actividades que efectivamente pueden llevarse a cabo. En segundo lugar, impone la búsqueda de un papel activo del sector privado en la ejecución de tareas que en otras circunstancias las podía haber asumido el sector público. En tercer lugar, requiere que se establezcan claramente las exigencias institucionales de la implementación de las iniciativas, y priorizar aquellos que tengan menores exigencias de recursos y capacidad técnica, que puedan tener resultados en el corto plazo.

A continuación se identifican aquellas acciones con mayor factibilidad de ser implementadas a corto plazo y con alguna probabilidad de tener un efecto de "arrastre" sobre otras instituciones y acciones.

a) **Mayor inversión**

i) Programa prioritario: mejorar los mercados de capital

Las medidas de restricción monetaria para asegurar la estabilidad macroeconómica, así como los bajos niveles de ahorro nacional, se han traducido en escasez de fuentes de financiamiento a largo plazo y altas tasas de interés para crédito a corto plazo, lo que ha dificultado el acceso al crédito y desestimula la inversión. Asimismo, la falta de desarrollo de los mercados de capitales, inhibe el financiamiento de las empresas a través de la emisión de acciones y venta de títulos de deuda. Cabe señalar que los mercados de capitales son generalmente los más afectados por problemas de información. La carencia de mercados de capitales eficientes hace que los mecanismos de crédito se conviertan en el medio más importante para la inversión y la diversificación del riesgo. Esta problemática general afecta en mayor medida a las industrias pequeñas y medianas, que no cuentan con las garantías necesarias para acceder al crédito. Por consiguiente en la actual reforma del Sistema Financiero que está en curso debe asegurarse no solo un mayor grado de competencia y regulación prudencial, sino también el fomento del financiamiento de largo plazo.

ii) Acciones complementarias

1) La ventanilla única. Aunque Guatemala, a diferencia de otros países en desarrollo, no se caracteriza por un marco regulatorio extendido, existen algunos procedimientos de registro y trámites que pueden ser engorrosos, especialmente para las micro y pequeñas empresas. Con el fin de reducir estos costos para los inversionistas extranjeros se creó la "Ventanilla única de inversiones", pero ello todavía es insuficiente. Por una parte, solamente incluye a empresas extranjeras, con lo cual se discrimina en contra de empresarios nacionales. Por otra, aún prevalecen trámites que la ventanilla no cubre en la práctica, como los requisitos migratorios. Además, algunos trámites, especialmente los dictámenes sobre impacto ambiental que son responsabilidad de CONAMA, tienen plazos muy prolongados.

Por consiguiente, convendría reformar la ventanilla única asegurando que pudiera cubrir tanto el conjunto de empresas como el conjunto de procedimientos involucrados, posiblemente estableciendo una ventanilla especial para las empresas más pequeñas, a las cuales podrían exigírseles menos requisitos. Una vez se cuente con la posibilidad de contar con una ventanilla única efectiva, correspondería establecer sucursales de la ventanilla única en las principales ciudades. Para definir con precisión las nuevas funciones de la ventanilla única de empresas convendría aprovechar los resultados del estudio sobre obstáculos a la inversión que se ha contemplado realizar con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2) Evaluación de mecanismos de crédito. La experiencia de Guatemala en el ámbito de mecanismos para financiamiento para PYMES o para inversiones de largo plazo ha sido amplia pero generalmente negativa. Por consiguiente, antes de proponer un nuevo mecanismo de financiamiento convendría que SEGEPLAN evalúe con detenimiento aquellas experiencias más positivas en el país y derivar de ello lecciones que pudieran aplicarse sin temor a nuevas equivocaciones. Concretamente, se justificaría un proyecto de cooperación técnica que evaluara las

experiencias de financiamiento utilizadas en Guatemala en los últimos 10 años, para luego sugerir recomendaciones que de partida tomaran en cuenta la complejidad guatemalteca en esta área. ^{39/}

3) Información sobre oportunidades de inversión. Dentro de la reorganización del Ministerio de Economía, y tomando en cuenta la creciente importancia de atraer inversiones extranjeras, convendría establecer una unidad de promoción de inversiones que, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las embajadas de Guatemala en el exterior, pudiera desarrollar una labor activa de promoción para atraer inversiones extranjeras. El Banco Mundial, el BID y otras instituciones internacionales podrían suministrar asesoría técnica para montar esta unidad.

4) Ratificación de convenios multilaterales de inversión. Guatemala ya ha firmado convenios que contribuyen a proteger la inversión extranjera, como el que se refiere al MIGA y al Centro de Solución de Controversias del Banco Mundial. Correspondería ratificarlos a corto plazo.

5) Creación de una institución de capital de riesgo para la transferencia tecnológica. En Guatemala no existe una experiencia histórica con mecanismos de capital de riesgo para la transferencia tecnológica. Es aconsejable estudiar la experiencia internacional en este tema, con miras a crear una institución Guatemalteca con este propósito. A semejanza de la exitosa Fundación Chile, puede pensarse en una institución autónoma, con financiamiento público y privado, que tenga como objetivo participar con capital propio en el establecimiento de empresas productivas que tengan la característica de introducir tecnologías nuevas para el país. Las empresas, tras haber comprobado su viabilidad, deberán ser desincorporados mediante licitación pública.

b) Mayor eficiencia en la asignación de recursos

i) Programa prioritario: aumentar la competencia

Uno de los problemas de competitividad más relevantes que enfrentan las economías pequeñas es la tendencia a la monopolización, como resultado natural del propio tamaño del mercado. No obstante lo anterior no existe en Guatemala una normatividad adecuada para sancionar y evitar el abuso de posiciones monopólicas en el mercado, el surgimiento de barreras artificiales para evitar la entrada de nuevos competidores y las fusiones de empresas que desemboquen en prácticas anticompetitivas. Tampoco existen oficinas gubernamentales con la capacidad adecuada para la correcta aplicación de dicha normatividad.

Por otra parte, en materia de regulación, se observa la persistencia de dos problemas fundamentales: por una parte, la existencia de un marco normativo de la actividad económica que

^{39/} Además, está en vías de conformarse el Fondo de Inversiones de Centroamérica (FIC), con recursos de inversión y de garantía, que tiene por objeto financiar capital de crecimiento para pequeñas y medianas empresas del Istmo. El FIC es respaldado por el BID, a través de la Corporación Interamericana de Inversiones.

no responde a las nuevas circunstancias productivas y que impone obligaciones innecesarios, que inhiben el desarrollo industrial (por ejemplo los requisitos para la apertura de nuevas empresas). La ventanilla única deberá contribuir a resolver este problema. Por otra parte, la participación directa del estado en la producción de insumos básicos, como la energía eléctrica, o en la prestación de servicios en materia de telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, infraestructura carretera, etc, con frecuencia se realiza de manera ineficiente, traduciéndose en un elemento que impide el incremento de la competitividad de la economía en su conjunto:

A fin de evitar los comportamientos monopólicos de las empresas se propone el desarrollo de una legislación adecuada en materia de competencia y el diseño de mecanismos institucionales para su aplicación. Este programa podría ser impulsado y ejecutado por el Ministerio de Economía.

ii) Acciones complementarias

1) Hacia una estrategia de reducción arancelaria. Como parte de los acuerdos de integración económica, Guatemala adoptó el compromiso de establecer un arancel externo con un techo máximo de un 15% y un mínimo de 0%. Este acuerdo debiera evaluarse tomando en cuenta dos perspectivas. Por una parte, puede preverse una reducción paulatina del conjunto de aranceles aplicados al comercio hemisférico, hasta llegar a cero, a la luz de los compromisos de integración adoptados en la Cumbre de Miami de diciembre de 1994. Por otra, debiera tomarse en cuenta que no pareciera existir ninguna justificación para contar con aranceles que discriminen entre sectores, favoreciendo más el desarrollo de algunas ramas industriales que de otros. En la práctica, el arancel actual tiende a proteger más a las ramas industriales que cuentan con empresas más grandes y que importan más insumos, y protege menos a la pequeña y mediana empresa. ^{40/} Una política más racional consistiría en avanzar hacia un arancel que redujera gradualmente el nivel y la dispersión de la protección, de manera que fuera preparando al país para afrontar los desafíos del libre comercio hemisférico en el siglo XXI. De lo contrario se continuará incentivando inversiones en sectores de mayor protección efectiva en los cuales Guatemala no necesariamente cuenta con ventajas competitivas a largo plazo.

En vista de lo anterior, y tomando en cuenta que Guatemala aún no ha definido el calendario de desgravación que conducirá a la aplicación de los aranceles convenidos a nivel centroamericano, convendría formular una política arancelaria de largo plazo, de naturaleza estratégica. Una vez definida esta política nacional, se podría negociar con los demás países centroamericanos los procesos de convergencia que permitieran respetar los convenios centroamericanos sobre el arancel externo común, ^{41/} transmitiendo claramente a los inversionistas las señales sobre la protección que pudieran esperar a mediano y largo plazo.

^{40/} CEPAL (1995a).

^{41/} Debe tomarse en cuenta que los países centroamericanos han acordado diferentes plazos de transición hacia el techo de 15 y el piso de 0%, con lo que en la práctica no existiría un arancel externo común durante estos plazos de transición. Además, acuerdos bilaterales (como los de Costa Rica-México) de hecho implican la no aplicación del arancel externo común en relación a las importaciones del socio con el que se llegó a un acuerdo (como México).

2) Reglamentación de la defensa de prácticas comerciales desleales. La firma del acuerdo centroamericano sobre prácticas de comercio desleal estableció el marco normativo que, en concordancia con lo acordado en el GATT/OMC, regula la aplicación de medidas de defensa o protección ante importaciones subsidiadas o sujetas a **dumping**. Sin embargo, el margen para aplicar estas medidas de manera arbitraria es amplio, ya que este acuerdo centroamericano no tiene un reglamento y las normas derivadas del GATT/OMC son de carácter general. Existe el peligro, entonces, de que sectores que desean asegurar una protección desproporcionada presionen para que se apliquen derechos anticompensatorios o **antidumping**, sin que exista una justificación real para ello. Así, aparte de formular un reglamento también se requeriría contar con un equipo de buen nivel que en el Ministerio tuviera la capacidad para aplicar el reglamento con criterio técnico y sin estar sujeto a presiones gremiales.

3) Abolición de monopolios. Mediante diversos reglamentos existen, de facto, severas restricciones a la competencia en sectores como los del alcohol y la molinería. Corresponde eliminar estos monopolios complementándolos con mecanismos alternativos de regulación o supervisión (legislación sobre competencia).

4) Sustituir la Ley de maquila por una legislación moderna de "draw-back". Son evidente las limitaciones del decreto 89-29. Se ha desvirtuado el instrumento de fomento de exportaciones en una fuente de exenciones fiscales para empresas casi independientemente de su desempeño exportador. Debe diseñarse un nuevo instrumento legal que vincule claramente la devolución de impuestos a la importación de insumos con las exportaciones que utilicen efectivamente dichos insumos.

c) Mayor productividad

i) Programa prioritario: reformas institucionales para asegurar la oferta eficiente de servicios privados de apoyo

Para que las empresas adopten estrategias de competitividad internacional basadas en aumentos de productividad e incorporación de progreso técnico, es indispensable que se cuente con los recursos humanos adecuados y una capacidad tecnológica local suficiente para viabilizar la transferencia internacional de tecnologías. En ambos aspectos, las instituciones desarrolladas en Guatemala en la época de la sustitución de importaciones requieren una redefinición de sus funciones. En ambos terrenos, el sector público debe trasladar paulatinamente la entrega de varios servicios al sector privado, introducir elementos de competencia en el mercado y orientarse al desarrollo de un marco normativo adecuado, un sistema de supervisión y vigilancia de la entrega de servicios por parte de agentes privados. Iniciativas puntuales que puedan tener resultados tangibles en el corto plazo serían las que se enumeran a continuación. En materia de recursos humanos este programa podría ser impulsado por INTECAP con la supervisión del Ministerio de Educación. En materia de tecnología le correspondería al Ministerio de Economía, a través de CONCYT, realizar una labor análoga.

ii) Acciones complementarias.

1) Reforma del INTECAP. Reformar el sistema de capacitación requiere formular una estrategia que incorpore reformas del INTECAP, establezca métodos más flexibles de financiamiento y contratación de servicios de capacitación, y constituya sistemas de estandarización de competencias o habilidades laborales.

La creciente participación de centros privados o no gubernamentales en el área de capacitación no ha ido aparejada de una modificación de las atribuciones del INTECAP para tomar en cuenta y aprovechar las potencialidades de este fenómeno. Ahora bien, este proceso de creciente participación privada y no gubernamental en la capacitación está lejos de justificar cerrar el INTECAP o reducir el monto de fondos que se le asignan. Aunque con importantes carencias, INTECAP es actualmente el principal centro de capacitación en Guatemala, satisfaciendo no solo algunas necesidades de capacitación en áreas urbanas (cubiertas en parte por centros privados de capacitación) sino también las necesidades de trabajadores rurales o de empresarios y empleados de pequeñas empresas. Antes de promover una reducción de los aportes que le corresponden convendría contar con otro mecanismo de capacitación que efectivamente esté funcionando y que cumpla con las funciones que podría abandonar el INTECAP, ya que de lo contrario se correría el peligro de dismantelar el INTECAP sin que esté funcionando un instrumento alternativo.

Una alternativa consistiría en canalizar recursos (becas o créditos) directamente a las empresas para que éstas decidieran la forma en que utilizarían los recursos, posiblemente acudiendo a entidades privadas de capacitación debidamente certificadas. Es posible que algunos de los recursos canalizados al INTECAP pudieran convertirse en un fondo para financiar estas actividades, pero una acción ambiciosa y decidida en este campo requeriría contar con mayores recursos, de origen presupuestario. Ello podría complementarse con préstamos externos (existe uno del Banco Mundial, en México) que pueden destinarse a estos propósitos.

2) Estandarización y certificación de competencias. Lo anterior podría complementarse con el desarrollo de un sistema normalizado de competencias laborales. En particular, correspondería especificar, para cada competencia, un nivel de complejidad (desde competencias básicas hasta las gerenciales) y un rango de transferibilidad (estableciendo el grado en que una competencia puede ser útil para distintas industrias y puestos de trabajo). Estos estándares permitirían subsanar deficiencias de información en el mercado laboral, facilitando la convergencia entre la demanda y oferta de mano de obra así como la identificación de necesidades de capacitación. Para definir los estándares cabría crear grupos ad hoc para diversas ramas industriales, e incluyendo en estos a representantes del sector privado y a un experto en la metodología de definición de estándares. Se trata nuevamente de una iniciativa que requeriría de un fortalecimiento del Ministerio de Economía, o una reorganización del INTECAP, para poder desempeñar una función técnica y de orientación. La estandarización y normalización de competencias laborales puede complementarse con un sistema de certificación de estas competencias. 42/

42/ Véase, Ruíz Durán (1995).

3) La creación del FONACYT. Ya existe legislación que aprueba la creación del FONACYT, pero aún no se ha puesto en vigencia. La decisión política de crear el fondo y asegurar recursos para el mismo le darían credibilidad a la política científica y tecnológica nacional.

4) Evaluación del ICAITI. Como sede del ICAITI Guatemala tiene una responsabilidad especial en reorientar esta institución con el fin de facilitar el pleno aprovechamiento, nacional y centroamericano, de su acervo. Tomando en cuenta que el ICAITI fue fundado hace casi 50 años, y que se estableció como parte de una estrategia regional de desarrollo muy diferente a la que prevalece actualmente, convendría evaluar el papel futuro del ICAITI y de otros mecanismos institucionales de cooperación científica y tecnológica regional. El proyecto BID-CEPAL sobre la institucionalidad regional podría contribuir con aportes para favorecer esta evaluación por parte de las autoridades guatemaltecas.

5) Premio Nacional de Calidad. Correspondería reconocer la calidad de un producto o sistema de producción mediante el otorgamiento de un premio COGUANOR, conjuntamente con otras instituciones (Ministerio de Economía, Salud, ICAITI), tendrían que definir los parámetros y métodos de evaluación. El premio podría habilitar a la empresa a usar un sello distintivo en sus productos, válido por un año.

La creación del Premio Nacional de Calidad podría servir como punta de lanza de otras actividades en el ámbito de la calidad, incluyendo el fortalecimiento financiero, mediante recursos presupuestarios propios, de la Unidad de Apoyo Tecnológico a la Pequeña y Mediana Industria (UTEPYMI), que hasta ahora ha dependido primordialmente de la cooperación internacional. Al mejorar la calidad de los productos de diversas empresas se aumentará la posibilidad de que puedan utilizarse como insumos para empresas mayores. El potencial para estimular mayores eslabonamientos implica que los esfuerzos para mejorar la calidad debieran complementar, o ser parte de, las acciones dirigidas a mejorar y ampliar la cobertura de la Bolsa de Subcontratación Industrial.

d) Mayor complementación

Programa prioritario: la articulación empresarial

La mayor complementación entre empresas manufactureras y entre sectores productivos se constituye en una cuarta fuente de crecimiento por incrementarse así el efecto multiplicador de la demanda efectiva al interior de una economía. La cooperación entre empresas, así como la articulación entre los sectores agrícola e industrial y entre zona franca e industria local nunca ha sido una prioridad en la política de desarrollo productivo en Guatemala. Se propone ampliar el espectro de actividades de la Bolsa de Subcontratación, para que efectivamente se transforme en una instancia de articulación empresarial.

Uno de los problemas básicos que enfrentan pequeñas y medianas industrias es la propensión del empresario al trabajo individual y su poco interés por las actividades en común, a lo que se suma una limitada capacidad de negociación derivada de su reducida escala, así como de los bajos niveles de organización y gestión. Para acotar este problema se propone establecer un programa de

integración de pequeños negocios, a fin de obtener economías de escala de su asociación, como las derivadas de las compras en común y de la comercialización conjunta. Como parte del programa correspondería fomentar y consolidar la organización de centros de adquisiciones en común a nivel regional y por rama de actividad económica, contrarrestando los inconvenientes de las reducidas escalas de compra de las empresas y mejorando las condiciones en que adquieren los diversos insumos para la producción y distribución. Asimismo, se podría fomentar la agrupación de las industrias pequeñas y medianas en organizaciones dedicadas a la comercialización conjunta de sus productos en el mercado interno y en el exterior. Por este medio se obtendrían economías en los costos de distribución y mayor capacidad de penetración en los mercados.

Este programa podría ser impulsado por los gremios privados (Cámara de Industria y FEPYME) con el respaldo y apoyo activo de SEGEPLAN.

e) **Instrumentación selectiva**

Las líneas de acción horizontal propuestas, presuponen el diseño de instrumentos de carácter general para mejorar el ambiente competitivo en el que se desenvuelven las empresas; es decir, atañen a toda la industria, sin pretender favorecer a alguna actividad en particular. No obstante lo anterior, sus efectos son diferentes en cada uno de los sectores industriales. Esto se debe a que los factores críticos que impiden el crecimiento pueden variar sustancialmente entre las diversas ramas manufactureras.

Por lo anterior, como parte fundamental de la política industrial, se proponen iniciativas de corte selectivo, para complementar el conjunto de medidas horizontales. Estas iniciativas deberán diseñarse e instrumentarse a través de los programas sectoriales para promover la competitividad. Los programas sectoriales representan un mecanismo de concertación entre los sectores públicos y privados, para identificar la problemática que limita la competitividad de los diversos sectores industriales y buscar soluciones alternativas. Como ya se indicó, las comisiones de CONCYT podrían ser los foros adecuados para asegurar o, al menos, iniciar esta instrumentación selectiva de las propuestas horizontales, que se reflejaría en programas sectoriales.

En general, los programas sectoriales deben tener dos grandes objetivos: por una parte, fungir como un instrumento para resolver los problemas cotidianos que se suscitan en la aplicación de las medidas horizontales en cada una de las ramas de la manufactura. En segundo lugar, los programas deben constituir un marco de referencia permanente para analizar y dar solución a las dificultades que enfrenta la industria para elevar sus niveles de productividad, en el largo plazo.

Es importante destacar que este mecanismo permite que la industria cuente con una sola instancia a donde acudir para la solución, de manera integral, de la problemática que enfrenta y que involucra a diferentes oficinas gubernamentales. Los programas sectoriales deberán abordar todos los aspectos donde se hayan detectado factores que desalientan o impiden el incremento de la competitividad, o bien, áreas donde se consideren que existen oportunidades de negocios. Es decir, los programas sectoriales deberán contemplar acciones para asegurar una adecuada instrumentación de las políticas horizontales, incluyendo aquellas dirigidas a la promoción de la inversión; la desregulación económica y la política de competencia; la política de comercio exterior, en sus

vertientes de política arancelaria, política **antidumping**, política aduanera y promoción de exportaciones; la formación de capital humano, la promoción de la calidad y la investigación y el desarrollo tecnológico; la promoción de la pequeña y mediana industria y la política ambiental, entre otros.

A pesar de que las líneas de acción de los programas sectoriales deben derivar de los propios acuerdos que se formulen entre el sector público y privado, a continuación se señalan, a nivel ilustrativo, algunas medidas a desarrollar a través de este instrumento:

i) En materia de financiamiento, parte de la solución de la problemática vigente debe estar encaminada a mejorar la comunicación entre prestamistas y prestatarios. Para alcanzar esto, los programas sectoriales podrán establecer un mecanismo que permita a los bancos entender y valorar los proyectos de sectores específicos y estandarizar los procedimientos y requisitos para la asignación de créditos.

ii) En el ámbito de la desregulación económica, deberán identificarse, a nivel sectorial, las principales disposiciones normativas que dificultan el desarrollo de la actividad productiva (controles de precios de bienes públicos y privados, regulación del transporte, de puertos, etc.)

iii) En relación a los aranceles, los programas sectoriales representan una veta importante para analizar los ritmos más adecuados de desgravación y establecer programas de ajuste, con compromisos específicos del sector en materia de empleo, inversión y exportaciones, cuando se establezcan períodos más prolongados de liberalización. También los programas sectoriales representan una importante herramienta para combatir las prácticas ilícitas de comercio internacional, a través de la participación del sector privado en la detección de la problemática y la definición de estrategias más adecuadas de fiscalización.

iv) En materia de actividades de promoción de exportaciones y de transferencia de tecnología, es importante el desarrollo de bases de datos a nivel sectorial, que en la práctica han mostrado tener más éxito que las bases de carácter general.

La otra gran vertiente de acciones de los programas sectoriales tiene que ver con el desarrollo de oportunidades de negocios. Al respecto cabe destacar, por ejemplo, la utilización de este instrumento para detectar y apoyar proyectos específicos de vinculación de la industria maquiladora de exportación con la industria nacional, de empresas grandes con proveedores pequeños, de integración de cadenas productivas, incluyendo la última fase del eslabón (comercialización) y la introducción de nuevas tecnologías cliente-proveedor).

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL (1989), *Cooperativismo latinoamericano. Antecedentes y Perspectivas*, Libros de la CEPAL No. 14 (LC/G.1458-P), diciembre.
- (1994), *Las pequeñas y medianas empresas industriales de Guatemala y el funcionamiento de los mercados* (LC/MEX/R.464), Trabajo preparado por el consultor A. Padilla Lira, 16 de mayo.
- (1995a), *Protección efectiva resultante del Sistema Arancelario Centroamericano* (LC/MEX/CCE/L.423), 18 de septiembre.
- (1995b), *El grado de preparación del Istmo Centroamericano y la República Dominicana para adherirse a un tratado hemisférico de integración. La dimensión de la formación de recursos humanos* (INT.28-95/Rev.1), 21 de diciembre.
- (1996), *El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA* (LC/MEX/L.295), 7 de marzo.
- CEPAL-ONUDI (1996), *Centroamérica: Agenda para la Modernización Industrial*, 22 de febrero.
- Chinchilla, L. (1995), *La verdad sobre el sector PYME en Guatemala*, Materiales de estudio de trabajo No. 2, Federación de la pequeña y mediana empresa guatemalteca (FEPYME)/Fundación Friedrich Ebert, Guatemala, Centroamérica.
- Lacs, E. (1995), *Agenda para la modernización industrial del sector privado en Centro América* (XP/CAM/95/001), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Mimeo, Guatemala.
- Ministerio de Economía (1995), *Guatemala: situación de las empresas calificadas al amparo de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Decreto 29-89 del Congreso de la República*, Mimeo, Guatemala, Guatemala, 1 de septiembre.
- Ruíz Durán, C. (1995) *Guatemala. Una política industrial para el Siglo XXI*, Mimeo, octubre.