

DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EN GUATEMALA (1870-1959)

Luis Enrique Gamboa Umaña*

La industrialización se inició tarde en América Latina y ha sido lenta la difusión de la tecnología específica, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Entre los primeros esfuerzos para el desarrollo industrial se pueden mencionar la construcción de vías férreas y, un tiempo después, el establecimiento de compañías productoras de electricidad. No surgió un sector manufacturero local de bienes de consumo debido a las preferencias de las élites y a la mala distribución de la riqueza nacional. Según Mc Creery, “la historia de Guatemala en el Siglo XIX sigue un modelo desafortunadamente común entre los países de la recién independiente América Latina” (Mc Creery: 1). Los dirigentes políticos, el personal de los ministerios, los legisladores, los empresarios, la prensa, entre otros, no lograban visualizar adecuadamente la tarea industrializadora. “No existía ningún proceso confiable por el cual se analizaran rutinariamente los proyectos por introducirse o continuarse, ni tampoco ningún criterio establecido por el cual se pudiera juzgar tales proyectos” (Mc Creery: 26-27). A pesar de todos los obstáculos, reales o ficticios, se puede constatar que personas de muy variada ideología plantearon que la industria resolvería los problemas sociales y económicos.

Desde la primera mitad del presente siglo ya operaban en Guatemala algunas empresas industriales. Siguiendo a Cardoso y Pérez podemos afirmar que Guatemala poseía una estructura industrial incipiente.¹ Se contaba con producción local desde finales del siglo XIX; había algunas empresas textiles; existían algunas minas; funcionaban algunos ingenios azucareros. La producción de cemento era industrial. Estos productos correspondían a “las etapas primarias de la industrialización” (Adams; 1971: 111). El panorama estaba dominado por las artesanías las cuales se conformaban, en su mayoría, por menos de cinco empleados permanentes que utilizaban medios muy simples de producción. Sin embargo, no fue sino hasta la segunda mitad que tuvo lugar un proceso de industrialización.

Las condiciones imperantes en Guatemala, durante el período estudiado, no favorecían el desarrollo industrial. Estas eran: a) Gran dispersión de la población (dos tercios en el área rural). b) Ausencia de una adecuada red de carreteras que hacía muy alto el costo de la distribución de mercancías (orientadas hacia los puertos y no hacia los centros de consumo). c) Disponibilidad precaria de energía eléctrica. ch) Industrias basadas en el procesamiento de insumos agrícolas (unas tres cuartas partes o más de la producción manufacturera). d) Un elevado nivel de analfabetismo que creaba problemas para conseguir obreros cualificados. El personal gerencial provenía del sector agrícola o comercial y su adaptación a la industria no era fácil. e) El financiamiento de la inversión industrial dependía en gran parte de los aportes de los empresarios, y en los buenos años había agricultores que facilitaban préstamos personales con algunas garantías. “En menor medida se transferían capitales de la agricultura a la industria” (Guerra-Borges; 1986: 148).

La repercisión de la actividad industrial en la economía era muy débil pero tampoco era insignificante. En 1929, según Bulmer Thomas, la manufactura de textiles, cigarros, cerveza, alcohol, sopas y cemento significaba el 14.4% del Producto Interno Bruto de Guatemala. En 1936, según el mismo autor, la producción industrial contabilizó un monto de \$ 50.000.000.00. Para 1950, véase Gráfico N° 1, la Población Económicamente Activa² en Guatemala que se encontraba en la industria era del 10.9% (en los demás países centroamericanos el porcentaje oscilaba alrededor de esa cifra); en el sector agrícola era del 68.7%. (Cfr. Baires; 1985: 72). Según Guerra-Borges, en 1958 había 21.338 trabajadores en la industria. Tanto el porcentaje de la producción industrial como el de mano de obra ocupada en la industria se mantienen con bastante continuidad con algunas oscilaciones.³ (Ver Gráfico 3).

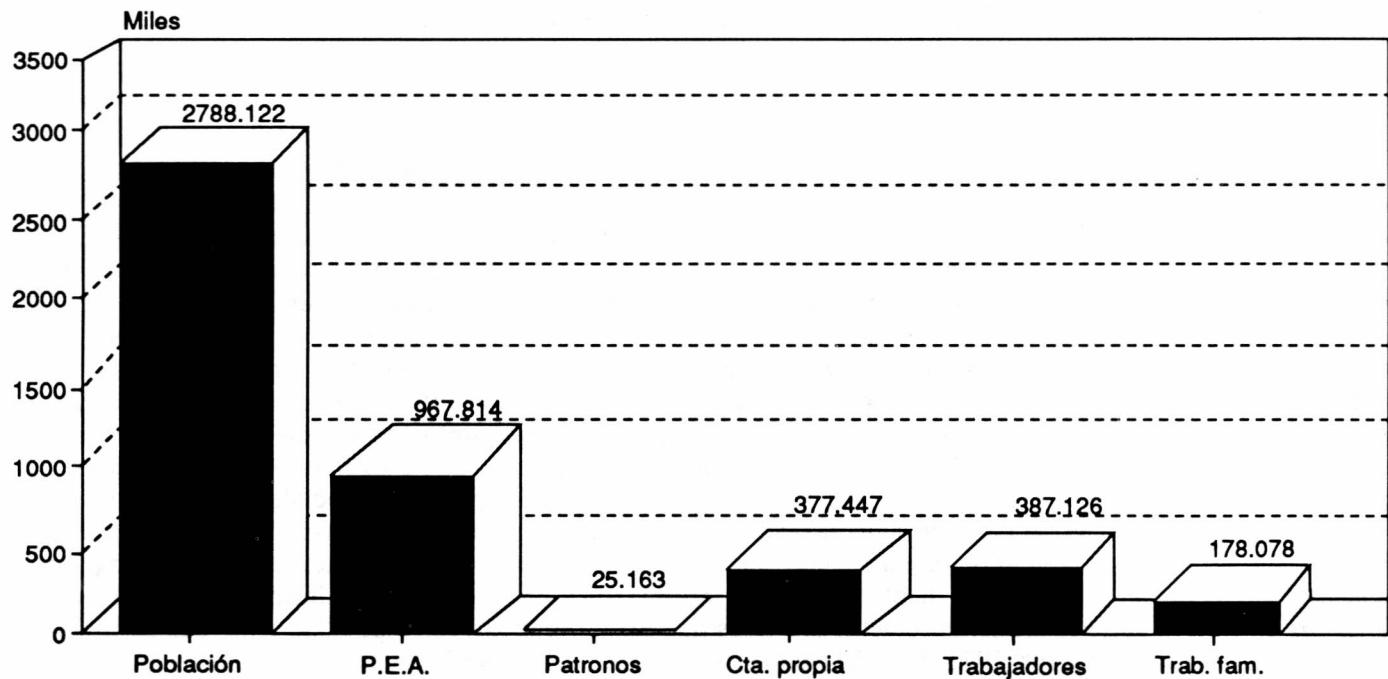
Durante el período 1870-1959 se observa en Guatemala un proceso caracterizado por una colaboración reducida y una fuerte competencia entre la élite terrateniente, la burguesía industrial, los trabajadores, el estado y los capitales extranjeros. Los empresarios nacionales que lograban sobresalir lo conseguían por su habilidad en crear alianzas con todas aquellas fuerzas. Su prosperidad estuvo condicionada por el esquema clásico de dependencia.

* Profesor de Historia de la Cultura de la Universidad de Costa Rica.

1 Para estos autores la industria incipiente aporta menos del 16% del PIB, más del 70% de la producción procede de industrias tradicionales y el artesanado contribuye en un 40% del valor agregado industrial.

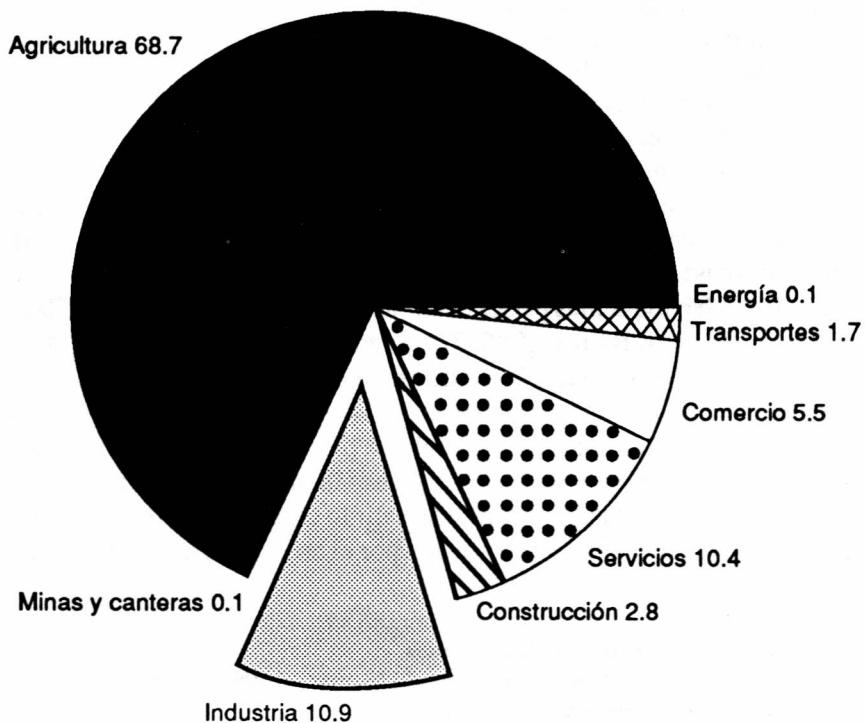
2 Por Población Económicamente Activa se entiende al conjunto de la fuerza de trabajo existente en un país o región. Para ampliar el concepto puede confrontarse la obra de Yolanda Baires, p. 67.

3 Las estadísticas del sector industrial se han elaborado con mayor precisión a partir de 1950. Antes de esta fecha los datos disponibles son incompletos y carecen de continuidad.



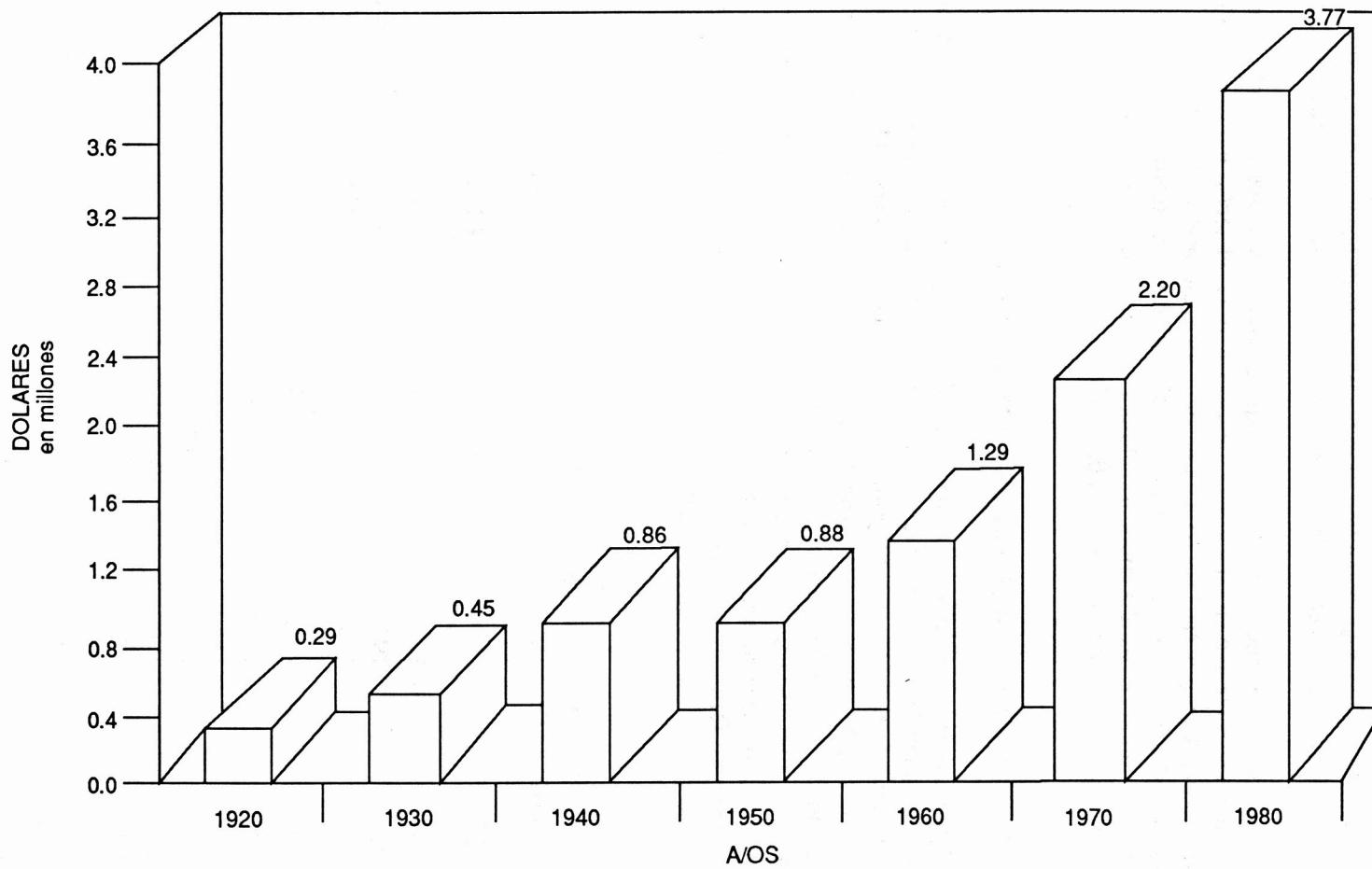
Fuente: Yolanda Baires, p. 73.

Gráfico 1. Categoría ocupacional de Guatemala en 1950.



Fuente: Yolanda Baires, p. 73.

Gráfico 2. PEA de Guatemala según clase de actividad en %.



Fuente: Bulmer, Cuentas Nacionales
de Centroamérica, p. 90

Gráfico 3. PIB de Guatemala.
Costos de factores -miles de dólares-

Las primeras industrias debían ser protegidas para que se mantuvieran en el mercado tal como funcionaba entonces. La protección o fomento vino a través de los incentivos fiscales que permitieron acumular recursos de inversión, tanto por la vía de reducción de costos en virtud de las franquicias a la exportación como por la vía de las exoneraciones del impuesto sobre las utilidades. Las empresas dependían en muy alto grado de sus propios recursos (el crédito a la industria giró alrededor del 10% de los créditos concedidos por el sistema bancario). El Estado debió legislar para la protección de la industria.

Dosal afirma que en "términos de políticas de desarrollo industrial, se percibe, de modo sorpresivo, continuidad" (Dosal: 323). Por lo tanto, se puede afirmar que en Guatemala, de 1871 a 1959, el sector industrial tuvo un papel limitado como factor de desarrollo (ver Cuadros N° 1 y 2). La industrialización en Guatemala y en general en América Latina (salvo algunas excepciones) fue tardía y "reveló muy pronto signos de agotamiento" (Pérez Brignoli; 1987: 70). El desarrollo de la industria guatemalteca estaba condicionado por la interacción de un gran número de actores externos e internos los cuales nos proponemos desarrollar a continuación.

EL ESTADO GUATEMALTECO Y LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA

Es imposible examinar el proceso de industrialización en Guatemala sin llegar, tarde o temprano, al análisis del papel desempeñado por el estado guatemalteco. Las posturas ante el tema son variadas. Algunos sostienen que, "para ser realistas, los gobiernos de América Latina son, en la mayoría de los casos, las únicas entidades que pueden siquiera tener la esperanza de hacer planes para obtener resultados a largo plazo, y el hecho de que fracasen en tantos casos no quiere decir que haya otras entidades que pueden esperar un éxito mayor" (Adams; 1971: 122). Otros consideran que el gobierno no ha sido promotor sino obstáculo; sostienen que no ejerció una apreciable dirección innovadora en los individuos y sociedades y no prestó una sustancial ayuda administrativa y financiera.

Lo cierto es que el desarrollo de los ferrocarriles fue uno de los primeros pasos importantes en el desarrollo de la infraestructura necesaria para el desenvolvimiento de la economía, uno de los primeros eslabones, como diría Hirsch-

CUADRO N° 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE GUATEMALA –A PRECIOS DE 1970–
(COSTO NETO DE LOS FACTORES EN MILES DE DÓLARES)

AÑO	MONTO	AÑO	MONTO	AÑO	MONTO
1920	290.407	1936	665.639	1952	915.900
1921	318.958	1937	652.826	1953	949.700
1922	300.983	1938	670.863	1954	967.300
1923	331.001	1939	754.982	1955	991.100
1924	357.909	1940	862.410	1956	1.081.300
1925	351.099	1941	908.491	1957	1.142.300
1926	354.466	1942	920.326	1958	1.195.700
1927	377.747	1943	613.709	1959	1.254.700
1928	386.277	1944	594.863	1960	1.285.300
1929	431.065	1945	604.038	1961	1.340.400
1930	449.595	1946	715.610	1962	1.387.900
1931	419.222	1947	725.603	1963	1.520.300
1932	366.919	1948	750.147	1964	1.590.700
1933	370.676	1949	820.640	1965	1.660.000
1934	419.296	1950	884.800	1966	1.751.700
1935	484.637	1951	897.300	1967	1.823.500

FUENTE: BULMER, CUENTAS NACIONALES DE CENTROAMÉRICA, P. 90.

CUADRO N° 2
VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA –PRECIOS DE 1970–
(COSTO NETO DE LOS FACTORES EN MILES DE DÓLARES)

AÑO	MONTO	A/O	MONTO	AÑO	MONTO
1920	41.146	1936	90.049	1952	103.900
1921	42.324	1937	79.866	1953	105.800
1922	37.218	1938	67.807	1954	112.200
1923	49.689	1939	59.873	1955	111.400
1924	52.341	1940	62.937	1956	121.000
1925	50.769	1941	67.277	1957	132.400
1926	53.911	1942	71.077	1958	140.500
1927	54.304	1943	71.077	1959	147.300
1928	53.911	1944	70.016	1960	153.600
1929	56.651	1945	77.637	1961	162.900
1930	62.651	1946	84.727	1962	171.300
1931	65.499	1947	90.236	1963	188.100
1932	46.939	1948	92.946	1964	199.900
1933	49.199	1949	96.237	1965	216.400
1934	60.393	1950	98.200	1966	238.900
1935	69.722	1951	101.300	1967	259.000

FUENTE: BULMER, CUENTAS NACIONALES DE CENTROAMÉRICA, P. 94.

man. Durante la primera mitad del Siglo XX, las redes ferroviarias y los sistemas de carreteras empezaron a crecer debido al esfuerzo de los gobiernos y de las empresas privadas.

Las principales críticas se presentaron cuando el gobierno optó por ejercer su poder ampliamente. El inversionista privado tenía entonces que abrirse paso entre una red muy complicada de decisiones oficiales. Eran muchos los procedimientos que se debían realizar. El economista del gobierno, el burócrata, jugó entonces un papel muy importante ya que, en cierta medida, fijaba los límites a las actividades de la inversión privada.

Las políticas económicas del gobierno se dirigían a la implementación de incentivos fiscales para estimular el crecimiento del sector industrial. “Sin embargo, –opina Guerra-Borges– al circunscribir toda la política de fomento al otorgamiento de esos incentivos, se ha perdido de vista que solamente es uno entre muchos factores interrelacionados que influyen sobre las decisiones de invertir. Por ello el Estado se ha relegado a una posición pasiva que no ha permitido complementarlos con una serie de medidas de eficacia mucho mayor” (Guerra-Borges; 1971: 3).

En el período que abarca este estudio de la industria guatemalteca se encuentran tres tipos de gobierno bien definidos: dictadores indiferentes, revolucionarios dogmáticos y militares hostiles. Para todos ellos, la industrialización fue “un sueño inmortal de prosperidad y modernización” (Dosal: 323). Por otro lado, todos se atribuyeron grandes logros en el campo de la industrialización, sin embargo, también es cierto que presentaron múltiples obstrucciones ante los esfuerzos empresariales con dilaciones, indiferencia, prejuicios y hostilidad.

a. **Período Liberal, 1871-1944.** Los primeros intentos para establecer industrias en Guatemala comenzaron con la Reforma Liberal de 1871 y el subsecuente establecimiento de fábricas textiles en Cantel. De 1871 a 1944, los empresarios guatemaltecos utilizaron los incentivos fiscales ofrecidos por los gobernantes liberales iniciando la manufactura de textiles, cigarros, cerveza, alcohol, sopas y cemento.

El triunfo militar de la revolución de 1871 abrió paso a dos corrientes de ideas: liberales moderados criollos que desplazaron a los conservadores del mismo grupo étnico y radicales mestizos que desplazaron a los criollos. Una burguesía comercial y provinciana terminaría desplazando a la élite capitalista compuesta por elementos latifundistas

comerciantes monopolistas, ya fueran estos conservadores o liberales moderados. Los líderes de la Revolución, Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios, se enfrentaron en elecciones en 1873 quedando Barrios (1873-1885) en el poder.

Los nuevos liberales carecían de un marco teórico bien definido o, por lo menos, articulado para la Revolución. Las ideas procedieron de cuatro fuentes básicas: la experiencia personal de los jefes de la Revolución, el liberalismo de Mariano Gálvez (1831-1838), la Reforma Mexicana y el positivismo. El nuevo gobierno realizó el esbozo general de una teoría desarrollista. Sostuvieron que el atraso era debido a las estructuras sociales y económicas (resultado del dominio colonial y conservador) y a la presencia, dentro de la población, de una alta proporción de indígenas de raza inferior. Se propusieron estimular y ayudar activamente a la iniciativa privada para desarrollar los recursos de los nacionales. Crearon también el Ministerio de Fomento¹ con el fin de movilizar el interés privado y el apoyo público para el desarrollo. Esta idea fue obtenida, muy posiblemente de México, y los liberales guatemaltecos la difundieron por toda Centroamérica.

Sin embargo, “en términos de poder, el del Presidente de la República, foco tradicional del Gobierno (desde Barrios hasta Ubico), fue supremo, pero había muchos otros participantes en el proceso administrativo, incluyendo los jefes políticos de los departamentos, sociedades cuasi-públicas y empresarios privados” (Mc Creery: 15). En todo caso, el “Señor Presidente” era quien tenía siempre la última palabra en todo.

Para Burgess, “el gran error de Barrios (prototipo de dictador transicional) y de tantos estadistas latinoamericanos ha sido la creencia de que el progreso y la civilización son algo que puede imponerse desde arriba por medio de decretos. El resultado inevitable es la tiranía y la tiranía es esencialmente desmoralizadora” (Burgess; 1972: 204). Lo afirmado para Barrios puede aplicarse a la mayor parte de los gobernantes liberales.

Los liberales guatemaltecos, al igual que los europeos y norteamericanos, se interesaron por la aplicación de la tecnología industrial y por los problemas de la modernización. Guatemala, sin embargo, carecía de una estructura industrial nacional adecuada para el desarrollo y la producción de la maquinaria, por lo tanto, se hizo necesaria la importación. Para importar se requerían conocimientos y los fracasos debido a la ignorancia fueron frecuentes. A pesar de los buenos intentos y de alguna exageración, el impacto real de la Reforma Liberal puede calificarse de poco profundo. A esto se unió el gran error de Barrios cuando optó por un papel de gran influencia en los asuntos de Centroamérica; prefirió sacrificar el desarrollo interno a la ambición política en el exterior.

Algunos esfuerzos industriales, como el Molino de Tecpán y la Fábrica Nacional de Calzado, “floreieron debido a los esfuerzos de los particulares y no a la inspiración o ayuda de Fomento” (Mc Creery: 47).

Durante la primera década del período liberal guatemalteco, los esfuerzos gubernamentales para facilitar la disponibilidad de crédito y de transporte eficiente fracasaron en su mayoría. La empresa privada ofreció servicios e invirtió en la producción básica. La política liberal perjudicó el nivel de vida y la seguridad económica de los estratos bajos de la población, pero, según los liberales, era el precio a pagar por la política desarrollista. En consecuencia, el mercado interno fue débil y la fuerza de trabajo estuvo empobrecida.

A lo anterior se unió el fracaso liberal de la política de inmigración, impulsada mediante la Ley de Inmigración de 1878. Los 7570 extranjeros que fueron censados en 1880 ejercían una influencia en la economía muy desproporcionada a su modesto número. Sin embargo, los resultados no satisfacían las expectativas iniciales. De ellos, “unos pocos vendían conocimientos al gobierno como técnicos o administrativos, mientras otros formaban negocios, dominando el comercio al por mayor así como el lucrativo negocio de importaciones y exportaciones” (Mc Creery: 111). Los liberales pensaban forzar al indígena a que entrara en la economía nacional y querían darle el entrenamiento práctico para mejorar su eficiencia; para los liberales, el logro de una civilización verdaderamente moderna demandaba el blanqueo de la clase baja con una inmigración masiva.

El fracaso de la política de inmigración fue el resultado de cinco factores interrelacionados: a) una estructura política interna poco aceptada por el inmigrante; b) una economía que ofrecía poco futuro al inmigrante agrícola; c) salarios bajos como resultado de una mano de obra abundante; ch) falta de publicidad adecuada en el extranjero; d) incapacidad de pagar los pasajes a los inmigrantes y los subsidios a los intermediarios y a las líneas de embarque. Además, un penoso incidente ocasionó serios problemas al gobierno. El Comandante de Puerto Barrios, José María

1 Por medio del Ministerio de Fomento se tramitaban las exenciones de impuestos para las importaciones y las exoneraciones del servicio militar a los trabajadores de la industria.

Ardón, mandó azotar a los trabajadores que construían el ferrocarril, sin importar su estado de salud. Entre ellos había varios extranjeros. La práctica, probablemente usual en Guatemala, generó un desprecio en el extranjero, las correspondientes disculpas y el pago de una fuerte indemnización.

Por otro lado, el Gobierno, sobre todo durante Barrios, padecía una crisis financiera crónica y en muchas ocasiones recurrió a la venta forzosa de bonos. Los capitalistas, por su parte, procuraron evadir esa ‘compra’ mediante técnicas muy ingeniosas. Esta extracción gubernamental obligó a muchas personas a enviar su capital al exterior o invertirlo en tierras. Además, el Gobierno tenía cerradas las fuentes externas de capital debido al incumplimiento del pago de la deuda externa. A la escasez de capital se unió el fracaso repetido de los líderes nacionales al no reconocer la complejidad del desarrollo.

No se puede olvidar, que los obstáculos para el desarrollo guatemalteco de finales del Siglo XIX procedieron también de la interacción de condiciones económicas mundiales con las estructuras sociales y económicas tradicionales. En esta lucha de gigantes, como afirma Mc Creery, los administradores políticos guatemaltecos tenían un poder de dirección muy limitado.

Los políticos evidenciaban también una falta de confianza en la capacidad de sus compatriotas para lograr la modernización del país. Manifestaban, en cambio, preferencia hacia los trabajos logrados o propuestos por los extranjeros; rechazaban el apoyo a iniciativas domésticas innovadoras o arriesgadas; protegían los intereses extranjeros si eran amenazados por la competencia nacional.

A pesar del auge del café, a fines del siglo pasado, los liberales no consiguieron que el incremento de las ventas fuese suficiente para financiar la industrialización. “La escasez de recursos limitó las posibilidades de desarrollo industrial” (Dosal: 326). Sin embargo, los liberales no aceptaron que el ‘destino natural’ de Guatemala fuese mantenerse como suplidor de bienes agrícolas hacia el sistema capitalista internacional. Realizaron esfuerzos reales para la industrialización y para diversificar la economía. Por lo anteriormente señalado, Dosal concluye que todos los gobiernos liberales, desde Barrios hasta Ubico (1931-1944) “promovieron y protegieron la industria guatemalteca, usando incentivos fiscales y, en algunos casos, tarifas protecciones” (Dosal: 326). Sin embargo, no se logró implementar un adecuado sistema bancario. Tampoco se consiguió la formación de fuertes capitales familiares ni el desarrollo de industrias claves. Por otro lado, no es exacto, como sostienen algunos académicos, entre ellos Guerra-Borges, que la política económica de los liberales no ofreció incentivos para el desarrollo industrial; tampoco es exacto afirmar que las políticas de desarrollo industrial se diseñaron en 1947. El aporte liberal no fue, por lo tanto, insignificante.

En síntesis, durante la era liberal, los capitalistas y el Estado guatemalteco colaboraron largamente para permitir el establecimiento de un pequeño grupo industrial. Los gobernantes liberales promovieron la industrialización mediante incentivos fiscales pero realizaron una indiscriminada represión a la fuerza laboral.

b. Período Revolucionario, 1944-1953. El período que siguió a la Segunda Guerra Mundial fue testigo de la emergencia de la llamada economía mixta: la combinación diversificada de inversiones públicas y privadas. Además, la Revolución de Octubre de 1944 inició una nueva era en la historia guatemalteca. Para unos esa época fue capitalista, para otros comunista. Para los primeros, los revolucionarios estaban dispuestos a crear en Guatemala una moderna economía capitalista quebrando lo que ellos consideraban los remanentes del feudalismo. Para los segundos, todo se inició proclamando la dominación comunista del movimiento revolucionario y enfatizando su anticapitalismo y sus tendencias antiestadounidenses. La polarización de la prensa y de algunos sectores académicos sugieren la ambigüedad misma del movimiento revolucionario que en su transfondo buscó una postura ecléctica y no aspiraba a involucrarse en el conflicto ideológico Este-Oeste. Por otro lado, la persecución a la Iglesia Católica originó mucho desconcierto, pero en realidad no era la primera ocasión en que la Iglesia era perseguida.¹ Procuraremos hacer el análisis de este difícil período señalando las principales acciones del gobierno guatemalteco.

Desde la perspectiva de los principales representantes de las familias de industriales guatemaltecos (Novella, Castillo, Sánchez, König, entre otras) la política gubernamental hacia la industria cambió radicalmente de la colaboración a la confrontación. Por este cambio, tanto el sector industrial como el Estado salieron perjudicados; les faltó visión. Los industriales no lograron percibir el campo común con los gobernantes revolucionarios debido a que muchas

1 La Iglesia Católica como institución y la Jerarquía de la misma fue perseguida abiertamente durante los gobiernos de Mariano Gálvez y de Justo Rufino Barrios. Lo fue encubiertamente durante otros gobiernos.

de las reformas socioeconómicas, incluyendo la Reforma Agraria, podían servir, a largo plazo, a los intereses de los mismos industriales ya que podía favorecer la ampliación del mercado interno. Una actitud más conciliadora en ambas partes pudo haber servido a los intereses de todos los guatemaltecos. Los gobiernos revolucionarios de Arévalo y Arbenz no tenían ni capital ni expertos para las expropiaciones y el mercado tampoco tenía capacidad en ese momento como para justificar el rompimiento del monopolio de la cerveza y el cemento. Un desarrollo acelerado de la industria que favoreciera a ambos sectores requería una colaboración política y económica entre el Gobierno y los sectores privados. El dogmatismo de ambos les impidió negociar, para mal de los dos y de muchos.

En otros aspectos, el período revolucionario representó la continuación de la política de desarrollo industrial de los liberales. Arévalo no inventó la práctica de garantizar la exención de impuestos y de las tarifas proteccionistas. La mayor contribución del gobierno revolucionario se ubicó en la creación de nuevas instituciones y de un cambio de actitudes que aceleraron los esfuerzos previos. Por esto es que se afirma que “Arévalo fue reformista, y por ello mismo fue un presidente de su época. (...) Sin reformas no hubiera habido revolución” (Guerra-Borges; 1988: 111).

1. Gobierno de Juan José Arévalo (1945-1951). En un sentido amplio, Arévalo deseaba alcanzar un sistema capitalista competitivo apoyado en la defensa del principio de libre mercado. Sin embargo, las medidas tomadas reflejaron interés por un mercado regulado, por cierto, muy frecuente en esa época. La Ley de Desarrollo Industrial de 1947 contenía políticas proteccionistas y restringía la libertad de mercado pero no implicaba necesariamente una restricción de la propiedad privada. Los industriales consolidados no tuvieron un apoyo consistente del nuevo gobierno. Se abandonaron las políticas de convergencia que se requerían para la industrialización. Se podía esperar que el gobierno revolucionario expresamente interesado en acelerar la industrialización y la diversificación, continuara con la política de apoyo al proceso de sustitución de importaciones que ya habían iniciado algunos pequeños núcleos industriales.

Arévalo apoyó mediante la creación de un sistema bancario estable, la continuación de incentivos fiscales y la creación de agencias estatales para financiar, apoyar e iniciar la diversificación económica. Sin embargo, simultáneamente, demostró hostilidad hacia los industriales, los cuales percibieron una contradicción entre su política de industrialización y el tratamiento a industrias específicas, como fue el caso de la Fábrica de Cementos Novella y la Cervecería Centroamericana. Los industriales por su parte se opusieron a las reformas sociales impulsadas por Arévalo. Se inició una política de resistencia al gobierno acusado de comunista. Arévalo, extrañamente, enfrentó (y en algunos casos expropió) a las empresas que habían alcanzado lo que su política buscaba. ¿Nos encontramos acaso ante una de las primeras contradicciones regionales del socialismo ('socialismo espiritual' en el caso guatemalteco)?

2. Gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán (1951-1954). El Gobierno que sucedió a Arévalo estaba encabezado por el Coronel Jacobo Arbenz quien terminó por destruir la poca confianza que se mantenía entre los capitalistas, al promulgar la Ley de Reforma Agraria de 1952. Arbenz, en su exposición del Programa de Gobierno, afirmó que “el segundo objetivo fundamental de nuestro desarrollo económico es la transformación de nuestra Nación en un país capitalista. (...) Industrializar a Guatemala y transformarla en un país capitalista son, en nuestra Nación y en esta etapa de nuestra historia, dos maneras de denominar una misma cosa. (...) Por consiguiente, la industrialización del país no podrá realizarse sin la reforma agraria” (Guerra-Borges; 1988: 112). El derrocamiento de Arbenz vino a cerrar una década de transformaciones y concluyó un proyecto político. La población guatemalteca profundizaba el abismo que las separaba; antes la separación era fundamentalmente económica, ahora se le agregaban elementos ideológicos.

Guerra-Borges sostiene que Arbenz “estrechó sus relaciones de colaboración con los comunistas porque éstos no se acercaron nunca a él en solicitud de prebendas, en tanto que la dirigencia de los partidos de gobierno con frecuencia acudían a la Presidencia de la República en busca de favores, sobre todo pecuniarios” (Guerra-Borges; 1988: 117). Considera este autor que Arbenz se impresionó por la energía puesta por los comunistas en la ejecución del programa revolucionario, mientras que la mayoría de los otros dirigentes “se enredaban en intrigas políticas, practicaban una vida licenciosa y con frecuencia vacilaban a la hora de las decisiones críticas” (Guerra-Borges; 1988: 117). No es el momento para considerar las cualidades morales de los revolucionarios, sus colaboradores y adversarios, lo cierto es que de modo evidente muchos industriales se encontraron abiertamente enfrentados con el gobierno; todo conducía a muchos industriales a las ideas oposicionistas y bastantes de ellos participaron activamente en el Movimiento de Liberación Nacional.

Los regímenes de Arévalo y Arbenz tuvieron poco apoyo popular. Su principal respaldo “venía de jóvenes comunistas y reformadores idealistas sin una organización sólida o verdadero arraigo popular. Ninguno de estos presidentes logró construir un partido político de base amplia durante diez años de programas reformistas y el pueblo guatemalteco, cualquiera sea su orientación política, se mantuvo esencialmente al margen de todos estos sucesos” (Murillo; 155).

c. El Período postrevolucionario, 1953-1959. El triunfo armado de la Liberación modificó la política gubernamental hacia la industria. De 1954 a 1959 se presenció un resurgimiento del dominio político del sector alto, de fuertes restricciones políticas y económicas para el sector bajo y de un mayor dominio político extranjero caracterizado por una mayor presencia de los intereses norteamericanos. El papel jugado por los militares fue significativo.

Las uniones sindicales, los partidos políticos, los comités agrarios, las organizaciones de masas de los sectores bajos fueron declarados ilegales y eliminados. Por otro lado, aparecieron varias asociaciones vinculadas con los sectores altos de la vida nacional que serán estudiadas más adelante.

La Iglesia Católica, además de reconocérsele nuevamente su personalidad jurídica, presenció un incremento en el número de sacerdotes y aumentó sus actividades sobre todo entre los grupos indígenas.

El nuevo gobierno aceptó un incremento de la ayuda económica proveniente de los Estados Unidos y las empresas privadas extranjeras recibieron estímulos para venir al país. Adams opina que “se aceptaba la tesis de que el desarrollo económico podía ser mejor mediante la combinación de la inversión privada con respaldo legal y apoyo de la acción gubernamental” (Adams; 1973: 203).

El 16 de julio de 1954, la Junta de Gobierno encabezada por Carlos Castillo Armas (1954-1957) publicó el Decreto 21 en el cual se afirmó que la infiltración de personas de tendencia comunista era evidente en los organismos directivos de los sindicatos urbanos y campesinos. Pasaba también a postular el carácter totalmente apolítico y no comunista que debían tener las organizaciones laborales. El nuevo gobierno inició un conjunto de reformas e instituciones. En esta coyuntura se implementó una de las leyes que vino a ejercer un impacto más profundo en la industrialización del país y en la diversificación de la producción, como se estudiará más adelante.

Todos los gobiernos necesitaron ayuda externa. En el primer período la consiguieron unos pocos empresarios capitalistas de empresarios foráneos. El Estado Liberal, paradójicamente centralista, fue, en muchas ocasiones un incómodo y reacio colaborador. En el segundo período, también se necesitó mucho capital pero el Gobierno Revolucionario, sobre todo el de Arbenz, fue incapaz de conseguirlo, más bien generaron recelo debido a la hostilidad hacia los sectores capitalistas: los confrontaron, dentro y fuera del país, y, por lo tanto, no hubo cooperación ni dinero. Finalmente, en el tercer período se consiguió la cooperación estadounidense, el Gobierno contó con el apoyo del sector empresarial pero se confrontó a ciertos sectores populares.

LA LEGISLACIÓN INDUSTRIAL

Los gobiernos, durante los tres períodos históricos estudiados, procuraron apoyar la industrialización mediante una política de incentivos como ya se afirmó. Fue evidente que no lograron captar las necesidades reales de los empresarios industriales y, por lo tanto, no pudieron promoverlos adecuadamente. Según Keller y Kauffman una ley que incluye incentivos “se basa en el supuesto de que la reducción de impuestos producirá un aumento en las inversiones por parte de los causantes beneficiados. Se supone que la reducción de impuestos a contribuyentes escogidos conducirá a un aumento de la inversión en actividades seleccionadas. Sin embargo, como los incentivos sólo son uno entre los muchos factores interrelacionados y que reciben influencias mutuas, que operan sobre la conducta de la inversión, este supuesto probablemente refleja una visión engañosa de la psicología del inversionista por su excesiva simplificación. No sólo omite hacer referencia a la amplia gama de otros factores que moldean las decisiones de inversión, sino que también puede denotar un modelo muy poco realista de las respuestas del inversionista a una reducción de impuesto” (Citado por Guerra-Borges; 1971: 139). La cita, que ha sido clásica en este tipo de estudios nos señala que la eficiencia de una ley de incentivos fiscales depende también de los otros instrumentos del desarrollo industrial como son la política crediticia, la inversión pública directa en el sector industrial, el fomento de las exportaciones industriales, el desarrollo de las actividades extractivas y agropecuarias proveedoras de materias primas, entre otros.

Además de lo anterior se requiere un conjunto de condiciones tales como un mercado adecuado, experiencia empresarial, mano de obra calificada, eficiencia de la administración pública, un sólido mercado de capitales, entre otros.¹ Todo lo anterior requiere tiempo, planificación, estudio profundo. No se consigue con la simple concesión de

¹ Sobre este planteamiento es oportuno tomar en cuenta la teoría de los eslabonamientos anteriores y posteriores elaborada por Albert Hirschman. Cfr. los capítulos VI y VII.

incentivos fiscales. Por eso, podemos concluir con Guerra-Borges que “es evidente que en Guatemala no se ha hecho el debido reconocimiento de esos obstáculos, y que se ha esperado de los incentivos fiscales más de lo que pueden dar” (Guerra-Borges; 1974: 140).

Por otro lado, el trámite para la concesión de incentivos era sumamente largo y tortuoso: dictámenes, opiniones, revisiones, estudios que se sucedían unos a otros en un interminable papeleo que recorría Oficinas, Secretarías, Bancos y Ministerios para concluir –siempre– con la firma del “Señor Presidente” (si quería firmar) y hasta entonces se emitía el acuerdo correspondiente.

La característica dominante de la política seguida en la mayor parte del período estudiado parece sugerir que se dejaba a la industrialización en forma estrictamente espontánea sin que se hiciera una evaluación del impacto real de los incentivos otorgados, ni se tomó en consideración los eventuales avances en las distintas etapas del proceso de industrialización. La tendencia de los gobiernos fue la de relegarse a una posición pasiva que no permitió una complementación de medidas de eficacia mucho mayor. A pesar de todas las dificultades, aumentaron las importaciones de las empresas acogidas a los regímenes establecidos. Además, la productividad del trabajador industrial guatemalteco se elevó considerablemente. Una evaluación de las leyes de fomento industrial indica que tuvieron una incidencia positiva pero débil en la industrialización del país. Se procederá a realizar una breve descripción de las leyes de fomento industrial y de las instituciones que fomentaron el desarrollo de este sector en Guatemala.

a. **Ministerio de Fomento.** Esta institución comenzó sus funciones de modo estable en 1875 –había sido creada en 1872– y asumió unas funciones que coincidieron con las que tuvo entre los conservadores el Consulado de Comercio: protección y mejoramiento del comercio, la agricultura, la ganadería, las artes, la industria, las obras públicas y los medios de comunicación. Se puede decir entonces que “la originalidad de la creación del Ministerio de Fomento no fue en esencia, más que la nacionalización de las funciones de una sociedad cuasi-pública ya existente” (Mc Creery: 18).

b. **Constitución de 1879.** En su artículo 20 garantizó la libertad industrial y a la vez prohibió los monopolios y los privilegios especiales. Al mismo tiempo, autorizó al Poder Ejecutivo a garantizar diez años de concesiones a las personas que introdujeseen nuevas industrias. En este artículo había una dualidad. Por un lado, los liberales querían destruir la práctica monopolística española e incorporar los principios de libre mercado. Por otro lado, los liberales aceptaban la noción de que, en orden a la supervivencia y prosperidad de Guatemala, la industria necesitaba la protección especial del Gobierno. En realidad, toda concesión exclusiva a una sola industria nueva era, en el fondo, un monopolio. Grandes beneficiados de la aplicación del artículo 20 fueron: la fábrica de tejidos de Cantel de la familia Sánchez, 1880; la industria de la sopa de la familia König; la Cervecería Centroamericana de los hermanos Mariano y Rafael Castillo Córdova, en 1885; la fábrica de Cementos C.F. Novella y Cía. de Carlos Federico Novella, en 1902.

De hecho no hubo un fuerte desarrollo industrial en Guatemala durante el período liberal pero eso no refleja ausencia absoluta de apoyo gubernamental. En la práctica la aplicación del artículo 20 permitía: a) Un período de exención fiscal y de las tarifas municipales para la implementación de maquinaria, combustibles, materias primas, entre otros. El período se podía renovar varias veces; b) Un período de exención fiscal para la fábrica y los productos; c) Los empleados de la fábrica quedaban exonerados del servicio militar. También es cierto que cuando hubo alguna huelga, los militares fueron a trabajar a las fábricas y los trabajadores podían ser encarcelados.

c. **Decreto 459: Ley de Fomento Industrial del 22 de noviembre de 1947.** El artículo 1 declaró de urgencia nacional el establecimiento y desarrollo de industrias que facilitasen el uso más efectivo de los recursos del país y que ofreciesen posibilidades de colocar económicamente los productos en los mercados del interior y del exterior. El artículo 12 estableció que las industrias que elaboraran, fabricaran o manufacturaran productos destinados principalmente a satisfacer las necesidades del mercado interno y que no requiriesen un nivel elevado de tecnología, debían pertenecer a capital predominantemente guatemalteco. En caso de requerirse una tecnología compleja la participación de capital guatemalteco podía ser de un mínimo del 33%. Y, en el caso de industrias que dependieran de la colocación de sus productos en el mercado exterior, el capital podía estar constituido hasta en un 100% por capital extranjero. Gue-

¹ Durante muchos años se mantuvo en Guatemala la paridad entre el quetzal y el dólar. Por lo tanto, un quetzal valía igual que un dólar.

rra-Borges afirma que en el decenio que estuvo vigente el Decreto 459 se acogieron a sus beneficios unas 664 empresas industriales. Según el Banco de Guatemala, las inversiones globales realizadas por esas empresas subieron de 14.4 millones de quetzales¹ en 1950, a 28.7 millones de quetzales en 1959.

No se puede poner en duda que hubo un incremento en las inversiones y un aumento del número de empresas industriales. Pero no se evidencia un crecimiento significativo. La característica de la continuidad tiende, más bien, a reforzarse.

ch. Decreto 1317: Ley de Fomento Industrial del 22 de setiembre de 1959. Esta ley vino a sustituir el Decreto 459. En la nueva ley desapareció el énfasis puesto por la anterior en el aprovechamiento de los recursos del país y no se hizo referencia al origen del capital industrial. La ley pareció responder al deseo de algunos sectores que deseaban establecer industrias que sustituyeran importaciones de bienes finales, aunque dependieran en alto grado de las importaciones de sus insumos o componente principales.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados ya que el Decreto 1317 levantó una barrera arancelaria más proteccionista al adoptarse un arancel común para todos los países centroamericanos. En consecuencia, “la redoblada protección arancelaria y las franquicias a la importación, dieron lugar al establecimiento de industrias nuevas pero con procesos industriales poco complejos. Parece que es lo que cabía esperar en un país con una tradición industrial sumamente débil como la del nuestro” (Guerra-Borges; 1971: 125).

Arévalo, Arbenz y Castillo Armas no inventaron las políticas de industrialización; las intensificaron mediante una renovación institucional.

Al evaluar los efectos de las leyes de fomento industrial se puede evidenciar una leve incidencia positiva en la industrialización de Guatemala. Por otra parte, no se puede olvidar el impulso venido de fuera ya que “la CEPAL, al diseñar el Mercomún en los años cincuenta, sugería la instalación de pocas industrias de acuerdo a un plan regional y tomando en cuenta los intereses y necesidades de cada país” (Pérez Brignoli; 1985: 111). La industrialización guatemalteca debía pasar entonces por la integración, o se pretendía sugerir que la integración conducía a la industrialización.

LOS EMPRESARIOS DEL SECTOR INDUSTRIAL Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

El convencimiento de la necesidad de la industrialización era mayoritario. Se pensaba que debía realizarse a la manera occidental: la tarea correspondía a la empresa privada. A la vez, quienes tenían puestos de responsabilidad en el Gobierno, eran, en cierto modo, conscientes que la empresa privada tenía insuficiencias graves. Los empresarios, al igual que el Gobierno, padecían una escasez crónica de capital. La mayoría optaba por invertir en las actividades que les proporcionaban más ganancias a corto plazo y no en aquellas que pudieran beneficiar más al país, aunque fuese a largo plazo. Pocos percibían que el factor humano era esencial en la prosperidad de toda la empresa. Lamentablemente, las relaciones de los empresarios con los trabajadores, en la primera mitad del Siglo XX, estaban “señaladas por condiciones de trabajo que tenían una reprobación creciente en algunos de los países industrializados del Occidente” (Adams; 1971: 126). Marginaban la creación de un auténtico espíritu de cuerpo hacia adentro y hacia afuera de la empresa; el principio de la convergencia de intereses en el seno de las empresas no se vislumbraba.

Tampoco podemos aseverar que en Guatemala no existiesen empresarios dinámicos y de visión. En los países industrializados se pueden tener mayores oportunidades de capacitación y más fuentes de riqueza. Sin embargo, no se puede afirmar ‘a priori’ que en Guatemala no existiesen las oportunidades y el capital para la formación de empresas sólidas. Estas aumentan en la medida que lo hacen los mercados como sucede con los demás factores del desarrollo; no pueden crearse de la nada pero tampoco hay una restricción absoluta, puede verse el Gráfico 1. Es cierto que muchos industriales eran de origen extranjero y podían conseguir fuera los recursos necesarios, pero es evidente que también existían hábiles empresarios nacionales.

a. Los empresarios del sector industrial. El sector de pioneros industriales de Guatemala tuvo un impacto fuerte. Empresarios como Mariano y Rafael Castillo Córdova, Rufino Ibargüen, Federico König, Carlos Federico Novella Klée, entre otros, ejercieron una influencia significativa en la política y en la historia económica guatemalteca; influencia similar a la que los industriales ejercen en la actualidad. La tarea no fue fácil. Los pioneros industriales tenían que enfrentar la adversidad propia del modelo clásico de dependencia; la desconfianza del sector predominante de empresarios agroexportadores; la incomodidad de gobiernos con fuertes tendencias personalistas y con alta

propensión al burocratismo centralista; la escasa, y en algunas ocasiones inexistente, legislación laboral (que más bien constreñía a la débil fuerza de trabajo); las profundas deficiencias de la infraestructura nacional; todo, contribuía a postergar el esfuerzo de la industrialización.

Al estudiar el papel de los empresarios industriales no se pretende realizar un elogio injustificado ni atacarlos inmerecidamente. Se procura aprender de su experiencia; captar las fuerzas con las que compitieron y con las que colaboraron; los mecanismos de promoción y de obstrucción; las condiciones del mercado y del trabajo; sus alianzas y sus luchas. Algunos obstáculos nos parecen ahora desproporcionados. Por ejemplo, en las primeras décadas del Siglo XX, el Gobierno de los Estados Unidos no aceptaba que el Gobierno de Guatemala estableciera tarifas o privilegios que a la larga podrían resultar discriminatorios contra los intereses de las empresas estadounidenses. Cuando esta situación se presentaba, el vecino del Norte ponía a funcionar la ‘diplomacia del dólar’. En una ocasión el Secretario de Estado se dirigió al gobierno guatemalteco indicándole que “la propuesta de Novella (aplicación del art. 20 de la Constitución de 1878) para establecer una industria de cemento obstruía la expansión económica de Estados Unidos” (Citado por Dosal: 333). Los empresarios guatemaltecos no podían ser abandonados en esa lucha desigual y en condiciones tan adversas e incluso jocosas.

En la actualidad se critica el nexo de los pioneros industriales con los capitales extranjeros pero no se percibe que las burguesías agroexportadoras reclamaban para ellos los escasos recursos de capital. La empresa Novella y Cía., por ejemplo, tenía en 1915 un capital autorizado de 5.000.000 de quetzales, el 60% de las acciones de esa compañía pertenecían a Minor Keith, Presidente de la United Fruit Company (UFCO) y de la International Railways of Central America (IRCA). Además, la Electric Bond and Share Company (EBASCO) de Nueva York era la propietaria de la principal planta eléctrica de Guatemala. Ningún empresario industrial podía aplacar, neutralizar o ignorar a los intereses que controlaban los ejes de la economía nacional (ferrocarriles, electricidad, puerto) ya que “toda industria requería un acceso seguro y barato al transporte y a los medios de comunicación y, particularmente, a la energía eléctrica” (Dosal: 337). Los empresarios tenían entonces que conseguir créditos, pedir descuentos, hacer alianzas, permitirles invertir (en algunas ocasiones solicitarles que invirtieran); se imponía la colaboración entre los empresarios nacionales y extranjeros aunque en muchas ocasiones predominó la competencia.

Todos los gobernantes, especialmente los liberales, buscaron el apoyo de los industriales, o de alguna parte de ellos.

Había acuerdo, colaboración, entendimiento, apoyo mutuo entre algunos gobernantes liberales y los pioneros industriales. Aunque, también es cierto, que en ocasiones los canales de entendimiento no funcionaban como ambos sectores esperaban. Sin embargo, muchos opinan (entre ellos Mc Creery) que no se proveyó, por parte del gobierno liberal, de los elementos propios del espíritu empresarial y del liderazgo innovador que son necesarios para el desarrollo. La burguesía industrial guatemalteca no estuvo cómoda con la élite política, pero aún así, fue adquiriendo, progresivamente, una creciente fuerza. Sin embargo, en cierto modo, contribuyeron a la legitimación del sector político y a la represión sobre las clases trabajadoras. Fueron significativas su oposición a las huelgas, al Código de Trabajo y a la seguridad social.

Los empresarios industriales requerían la colaboración del Gobierno para la obtención de exenciones y el control de la fuerza de trabajo y, sobre todo, necesitaban aliarse a los intereses extranjeros que controlaban la estructura económica del país. En esto pusieron sus mejores esfuerzos.

Las deficiencias estructurales de Guatemala planteaban un reto auténtico a los pioneros industriales, pero muchos de ellos no captaban las dimensiones de la tarea. Además estaba muy generalizado el prejuicio de las clases altas que “siempre tienden a pensar que los pobres se sienten felices de serlo, . . . que no sabrán qué hacer en realidad con un ingreso adicional excepto, posiblemente, gastarlo en alcohol. Naturalmente, este tipo de apreciación de las aspiraciones de consumo de los propios compatriotas difícilmente estimulará la actividad inversionista” (Hirschman: 126). No captaban que los pobres reaccionan positivamente a los incentivos económicos, igual que ellos.

El gobierno solía responder lentamente y con dilaciones a las peticiones de los industriales. Esa política ambigua originaba crisis financieras muy fuertes debido al endeudamiento de las industrias. Pero, por otro lado, los industriales sabían que sin el apoyo estatal la industria podía colapsar.

El gobierno revolucionario enfrentó a los industriales en numerosos terrenos y consiguió que ellos vinieran a ser una fuerza activa de oposición política.

b. Grupos de presión del sector industrial. La primera organización que incluyó en su seno a empresarios industriales fue la Cámara de Comercio (CC), fundada en 1894 por un decreto del General José María Reyna Barrios (1892-1896), aunque la primera Junta formal se organizó hasta 1921. En 1920 se fundó, con estatutos propios, la

Asociación General de Agricultores (AGA) y en 1928, se organizó la Oficina Central del Café. Las actividades de estas asociaciones fueron muy escasas durante el gobierno de Ubico; AGA fue cerrada totalmente. La Revolución "trajo consigo una serie de importantes cambios en la formación y actividades de los grupos de interés" (Adams; 1973: 330). En este período se presenta también el primer signo de división entre comerciantes e industriales ya que, en 1947, la CC cambió su nombre por el de Cámara de Comercio e Industria de Guatemala (CCIG) lo cual refleja el incremento de la importancia de los miembros industriales. Pero, un grupo de éstos que simpatizaba con las políticas introducidas por el Gobierno revolucionario realizó un rompimiento con la CCIG y formó, en 1950, la Asociación General de Industriales (AGI). Así las cosas, llegamos al período crítico del gobierno revolucionario en el cual "La Cámara de Comercio e Industria de Guatemala (CCIG), originalmente constituida como grupo de interés apolítico, emergió como la representante de los grandes industriales y empresarios planteando un cambio a la dirección del movimiento revolucionario" (Dosal: 354-355).

La mayor parte de las nuevas organizaciones surgidas durante la época revolucionaria fue producto del impulso directo del gobierno. La rápida aceptación de estas organizaciones sugiere también que eran percibidas como una especie de escudo protector para defender a los sectores altos de las nuevas leyes, sobre todo las laborales.

En 1954, después de la caída de Arbenz, se elaboraron nuevos estatutos para la CCIG la cual tomó el nombre de Cámaras Unidas de Comercio e Industrias de Guatemala. Con un fuerte respaldo del Gobierno postrevolucionario se fundaron, en 1957, la Asociación Experimental Cafetalera y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Este último surgió para conciliar intereses entre los miembros de los principales grupos del sector alto de Guatemala así como unir al empresario privado.

Surgieron también en 1957, la Asociación de Banqueros y el Centro de Estudios Económico Sociales (CEES). El CEES promovía educación a los empresarios privados y los defendía del intervencionismo estatal. Mantenía fuertes contactos con instituciones estadounidenses, alemanas, mexicanas y una costarricense (la Asociación Nacional de Fomento Económico [ANFE]); todas fervientes defensoras de la libre empresa.

Por último, en 1959, los industriales se separaron definitivamente de los comerciantes y fundaron la Cámara de Industrias. En cierto sentido, era extraño que ambos sectores hubiesen permanecido juntos por tanto tiempo ya que sus intereses, en muchos aspectos, estaban en oposición. El sector comercial, en los años precedentes, había mantenido lazos muy estrechos con los intereses extranjeros. El empuje del desarrollo de la industria nacional enfrentó, en muchas ocasiones, los intereses de los comerciantes importadores. El resurgimiento de nuevas industrias podía provocar el cierre de negocios dedicados a la importación.

El recorrido histórico de los grupos altos de interés nos permite plantear lo que podría llamarse las lecciones de los grupos de presión. En primer lugar, se destaca el fracaso temprano del Estado empresario (en la primera década del gobierno liberal) y el fortalecimiento de la empresa privada; en segundo lugar, y sobre todo los gobernantes liberales, evidenciaron preferencias hacia las ideas y realizaciones de los empresarios extranjeros; en tercer lugar, los pioneros industriales mostraron una gran habilidad para establecer fuertes alianzas entre sí, con los capitalistas extranjeros y los agricultores (en menor escala); en cuarto lugar, hubo reacomodo entre las élites ya que la incipiente burguesía industrial se incorporó al poder.

Los empresarios industriales, individual o colectivamente, desarrollaron habilidad para conseguir la colaboración del Ejecutivo. En una ocasión de especial entrabamiento burocrático, Carlos F. Novella escribió al Presidente Estrada Cabrera "la industria (el cemento) que usted creó en este país . . . puede colapsar en su nacimiento". El halago, objetivamente poco merecido, resolvió la situación.

Los inicios de la industrialización en una economía dependiente como la de Guatemala fue un proceso altamente complejo que requirió cooperación política y económica. Políticos, empresarios y obreros actuaron según lo permitían las circunstancias (instituciones, conocimientos, oportunidades, liderazgo efectivo). Los errores fueron frecuentes pero, aún así, sobreponiéndose a las múltiples limitaciones puede percibirse una continua, y a la vez débil, tendencia al crecimiento del sector industrial. (Ver cuadros N° 1 y 2 y el Gráfico 3).

LA ORGANIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Los sindicatos urbanos y rurales percibieron un fuerte impulso a partir de la Revolución del 20 de Octubre de 1944. Sin embargo, en nuestro período de estudio, el análisis de este tipo de organizaciones nos remonta a las socieda-

des de ayuda mutua de finales del siglo pasado y a las agitaciones laborales (rurales y urbanas) de 1920. El general José María Orellana, refiriéndose a la década del 20, llegó a hablar incluso de una “guerra de castas”. El trato a las organizaciones laborales mantuvo una constante: represiones, disputas y manipulaciones.

En el período liberal, las primeras asociaciones de trabajadores “tenían un carácter mutualista y de socorro. Un sentimiento elemental de cooperación unió legalmente a gentes a los que el infiernito tenía de hecho unidas” (Piedra Santa: 141). Se puede mencionar, como ejemplos, la Maternidad Obrera, la Fraternidad de Barberos, el Porvenir de los Obreros, entre otras. Cuando se intensificó la lucha contra la dictadura de Estrada Cabrera algunas asociaciones despertaron a la actividad política. Silverio Ortiz, un dirigente sindical, alcanzó gran celebridad. La lucha cobró fuerzas, a pesar de los desafueros del tirano. Los conservadores participaban activamente en muchas organizaciones laborales.

Después de la caída de Estrada Cabrera,¹ ocurrida en 1920, se abrió un paréntesis democrático. Surgieron muchas asociaciones. Se destacó la Unificación Obrera que posteriormente tomó carácter de organización política y se denominó Unificación Obrera Socialista (UOS). Los primeros sindicatos consiguieron algunas reivindicaciones como la jornada de 8 horas diarias. El movimiento sindical persistió hasta 1930 y “la efervescencia en las filas de los trabajadores era muy grande y continuaron sus actividades. El ala izquierda de la UOS se reagrupó y fundó el Partido Comunista de Centroamérica, sección de Guatemala” (Piedra Santa: 141). Algunas organizaciones tuvieron su propio periódico.

Hacia 1928, la Federación Regional Obrera de Guatemala contaba con 13 sindicatos y unos 2000 afiliados.

A partir de 1930, el Gobierno de Ubico puso al margen de la ley a los sindicatos, encarceló a varios de sus dirigentes y fusiló a otros, entre ellos a Juan Pablo Waingright y a Humberto Molina. Fue famosa la Ley de Vagancia promulgada el 10 de mayo de 1934. La caída de Ubico, ocurrida el 30 de junio de 1944, abrió un nuevo capítulo en la historia guatemalteca y, por lo tanto, en la organización obrera. El 1º de octubre de 1944, se fundó la Confederación de Trabajadores de Guatemala (CTG). La CTG, según López Larrave, era un “organismo de lucha para contrarrestar los avances del capitalismo en detrimento de los derechos de la clase laborante” (citado por Piedra Santa: 144).

En los inicios de la década revolucionaria se promulgó una nueva Constitución, el 15 de marzo de 1945. El art. 32 estableció el derecho de libre asociación para propósitos exclusivos de protección socioeconómica de patronos, empleados, maestros, etc. El art. 61 reconocía la existencia de un marco legal o personería jurídica a dichas organizaciones. En 1946, la CTG llevó a cabo su Segundo Congreso y entre sus acuerdos se destacaron: la petición de un Código de Trabajo, la realización de una reforma agraria y el impulso de la industrialización. En enero de 1947 ya se habían constituido 65 sindicatos que tenían personería jurídica.

El 1º de mayo de 1947 se promulgó el Código de Trabajo que en su art. 206 estipuló que los sindicatos podían ser de trabajadores, patronos o trabajadores de ocupación o presión independiente. Por otro lado, el art. 226 prohibía expresamente que dichas asociaciones se involucrasen en actividades electorales o en partidos políticos.

El 28 de mayo de 1950, Leonardo Castillo Flores fundó con 28 organizaciones campesinas, la Confederación Nacional Campesina de Guatemala (CNCG). Las organizaciones campesinas habían entrado en conflicto con la CTG ya que consideraban que ésta no defendía bien los intereses campesinos. Era evidente la división. Los malentendidos fueron solucionados cuando Arbenz asumió el poder y unificó al movimiento obrero.

El año 1951 registró numerosos conflictos laborales. El manifiesto del Comité Pro-Primero de Mayo afirmó: “Debemos luchar por la extinción inmediata del latifundio y por el reparto de esas tierras entre los campesinos. Sin Reforma Agraria no habrá industrialización en el país...” Los obreros planteaban en sus manifiestos un serio interés por la industrialización. Tampoco se puede olvidar que el Gobierno seguía un programa parecido. Las coincidencias no eran producto de la casualidad: el movimiento obrero y el Gobierno estaban aliados.

Entre el 12 y el 14 de octubre de 1951 se realizó el Congreso de la Unidad Sindical que dio origen a una central sindical única: la Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) cuyo Secretario General fue el profesor Víctor Manuel Gutiérrez, fundador del Sindicato de Maestros. En el Congreso participaron 2000 delegados de 500 sindicatos.

Según Piedra Santa, en 1952, la CNCG contaba con 215.000 miembros y, en 1953, la CGTG con 100.000. “Ambas organizaciones transformaban así, por primera vez en la historia de Guatemala, a los elementos más activos de la producción, en los elementos más activos de la política nacional” (Piedra Santa: 149).

¹ El gobierno de Manuel Estrada Cabrera (1896-1920) despierta mucho interés histórico. Miguel Ángel Asturias, Premio Nobel de Literatura, escribió “El Señor Presidente” inspirado en ese gobernante.

Al ser derrocado Arbenz, en 1954, el nuevo régimen disolvió la CGTG, la CNCG, 5 sindicatos (entre ellos los más combativos como el de los ferrocarriles, maestros y bananeros), 4 partidos políticos, el Grupo Saker Ti, el Frente Universitario Democrático y otras entidades calificadas como ‘integrantes activos del frente comunista’. El decreto 21 canceló la inscripción de todos los directivos sindicales y ordenó la reorganización sindical. El movimiento sindical languideció. Para López Larrave los sindicatos terminarían por convertirse en “pequeños islotes que se preocupan únicamente de los problemas de su empresa, con un miope egofismo inducidos y alentados por los empresarios” (Citedo por Piedra Santa: 151).

La Constitución de 1956 planteó la conciliación como mecanismo para resolver los conflictos de trabajo y sólo ante el fracaso de aquella se podía recurrir a la huelga. Por otro lado, las huelgas podían ser prohibidas. Además, se prohibió a los sindicatos participar en política (al igual que en la primera Constitución Revolucionaria) y se exigió que solamente los nacionales podían participar en cuestiones laborales. Los nuevos dirigentes políticos consideraron que la tarea de los sindicatos era proteger a los trabajadores. Se declaró entonces que todos los representantes de los trabajadores debían ser totalmente apolíticos y no comunistas y se cancelaron además, muchas organizaciones de trabajadores. A las organizaciones consideradas comunistas se les disolvió la personalidad jurídica.

Los obreros permanecían como competidores en desventaja y no se logró una adecuada redistribución del ingreso nacional. Esa desigualdad limitó el mercado a una privilegiada élite que residía en la Ciudad de Guatemala y en Quezaltenango. La población indígena y la clase media ladina permaneció fuera del mercado económico.

En cada período se legisló el funcionamiento del movimiento obrero. Los gobiernos liberales marginaron a las organizaciones laborales; los revolucionarios las politizaron e intentaron instrumentalizarlas; y por último, los postrevolucionarios mantuvieron o permitieron el mantenimiento de barreras para la reorganización. Los gobiernos liberales impidieron el desarrollo de la fuerza laboral. Los gobiernos revolucionarios quisieron imponer, simultáneamente, la redistribución del ingreso y la industrialización pero impidieron el crecimiento del componente vital de cualquier programa de industrialización: el capital. El resultado de esas medidas (liberales, revolucionarias, postrevolucionarias) fue el mismo: el fracaso. Faltó visión, prudencia, medida, convergencia de intereses. Hubo discusión pero faltó el diálogo ponderado por parte de los dirigentes políticos, laborales y empresariales.

CONSIDERACIONES FINALES

1. El desarrollo de la industria en Guatemala, de 1871 a 1959, muestra como principal característica una continuidad ascendente pero, a la vez, muy débil. Los proyectos suelen tener agotamientos muy tempranos. Los cambios en las políticas de industrialización han tenido escasa repercusión.

2. En el período estudiado se evidencia un escaso equilibrio entre el Estado, el sector empresarial y el sector laboral. Se percibe también que la función del estado debe encauzarse hacia el apoyo a los ciudadanos para que asuman con responsabilidad las tareas propias de la actividad económica. No se ha logrado establecer una adecuada cooperación entre los sectores. Se han definido áreas de convergencia pero ha faltado visión para aprovechar esos espacios. La tendencia histórica ha sido constreñir al otro o utilizarlo para sus propios intereses.

3. Desde los inicios del período liberal hasta el período postrevolucionario la legislación industrial ha hecho más énfasis en el otorgamiento de incentivos que en el impacto real de esas medidas. Estos años estudiados demuestran que los incentivos son únicamente parte de una política de desarrollo.

4. Los primeros industriales, muchos de ellos inmigrantes, han demostrado habilidad y conocimientos para impulsar sus proyectos. Sin embargo, se percibe, en algunas ocasiones, la ausencia de una adecuada concepción de la finalidad de la empresa y de la incorporación en ella del sector laboral como parte integrante, no sólo del esfuerzo sino también de los frutos del trabajo. Los empresarios han tendido a remunerar más al capital que a sus trabajadores. Por esta razón, los conflictos obrero-patronales han sido muy frecuentes en la historia guatemalteca de 1871 a 1959.

5. Las organizaciones laborales y patronales en Guatemala han tenido un desarrollo inestable con una fuerte inclinación al radicalismo. Los tres tipos de gobierno que se encuentran en el período estudiado han hecho poco por reducir esas tensiones: en vez de tender puentes entre ellos han propiciado el alejamiento. Los distintos gobiernos representaban también intereses de ciertos grupos pero eso no implica necesariamente, enfrentamientos sociales. Sin embargo, en la historia guatemalteca encontramos conflictos muy profundos entre los grupos sociales; las divisiones sociales son muy evidentes y se carece de una adecuada cohesión social.

6. Los esfuerzos realizados son dignos de consideración. Muchos fracasos se han debido a las deficiencias estructurales y a los condicionamientos del mercado mundial. Para romper el medio clásico de dependencia se requiere un esfuerzo conjunto caracterizado por la solidaridad de todos los sectores. Los fracasos del Estado-empresario han sido también una constante desde el siglo XIX hasta la fecha.

7. Los obstáculos para la industrialización de Guatemala se acentúan por la inadecuada distribución de la riqueza y por la falta de un amplio mercado interno. Una política endógena junto con la búsqueda de la integración regional reclamaban una pronta acción. Una débil transferencia de tecnología no era seguida por una auténtica creación tecnológica.

8. La experiencia histórica desde los inicios de la industrialización nos señala que ésta debe ser parte de un proyecto de desarrollo integral. Un proyecto que considere al hombre no como un mero factor más de la producción sino como la meta última de todo programa económico. No es el hombre al servicio de la economía sino la economía al servicio del hombre.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, Richard N. et al. *Crucifixion by Power, Essays on Guatemalan National Social Structure. 1944-1966*. Austin: University of Texas Press, 1973.
- El poder y el desarrollo secundario en la América Latina*. México: Editorial Roble, 1971.
- BAIRES, Yolanda. "La Población Económicamente Activa en Centroamérica, 1950-1980". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, Vol. 11, núm. 2, 1985, pp. 67-75.
- BAUER Páiz, Alfonso. *Catalogación de Leyes y Disposiciones de Trabajo de Guatemala del período 1872-1930*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1965.
- BRITNELL, G. E. "Problemas del cambio económico y social en Guatemala". En: *Seminario de Integración Social Guatimalteca*. Economía de Guatemala. Editorial del Ministerio de Educación Pública. 1958. pp. 47-76.
- BULMER, Víctor. "Cuentas Nacionales de Centroamérica desde 1920". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, Vol. 12, núm. 1, 1986. pp. 81-96.
- BURGESS, Paul. *Justo Rufino Barrios*. San José: EDUCA, 1972.
- CARDOSO, Ciro F. S. y PÉREZ, Héctor. *Economías de exportación y desarrollo capitalista*. Barcelona. Editorial Crítica, Grupo Editorial Grijalbo. 1979. 2 v.
- DEAN, Warren. "The planter as Entrepreneur: The case of São Paulo". En: *Hispanic American Historical Review*. Duke University Press, vol. 48, núm. 2, 1986, pp. 138-152.
- DOSAL, Paul. "The Political Economy of Guatemala Industrialization, 1871-1948: The Career of Carlos F. Novella". En: *Hispanic American Historical Review*. Duke University Press, Vol. 68, núm. 2, 1988, pp. 321-358.
- GUERRA-BORGES, Alfredo. "Apuntes para una interpretación de la Revolución Guatimalteca y su derrota en 1954". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, Vol. 14, núm. 1-2, 1988, pp. 109-120.
- "Desarrollo Industrial en Centroamérica: Problemas y Perspectivas". En: Edelberto Torres Rivas y Eckhard Deutscher (editores). *Industrialización en América Latina, Crisis y Perspectivas*. San José: CEDAL, 1986, 320 p.
- Evaluación de la Política Económica de Fomento Industrial de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, 1971.
- Geografía Económica de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Editorial Universitaria, 1973, tomo II.
- HIRSCHMAN, Albert. *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, 1981.
- LÓPEZ, Mario. *Breve historia del movimiento sindical guatimalteco*. Ciudad de Guatemala, 1975.

- MC CREERY, David. *Desarrollo Económico y Política Nacional: El Ministerio de Fomento de Guatemala, 1871-1885*. Ciudad de Guatemala: Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica, 1981.
- MURILLO, Hugo. "La intervención norteamericana en Guatemala en 1954. Dos interpretaciones recientes". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, Vol. II, núm. 2, 1985, pp. 149-155.
- PÉREZ, Héctor. *Breve Historia de Centroamérica*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- PÉREZ, Héctor y Baires Martínez, Yolanda. "Crecimiento y crisis de las economías centroamericanas, 1950-1980". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, Vol. 13, núm. 2, 1987, pp. 63-92.
- PIEDRA SANTA, Rafael. *Introducción a los Problemas Económicos de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Ediciones Superiores, 1977.