

ASIES

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

Análisis, investigación e incidencia

Guatemala

LIBERALIZACIÓN DE PRECIOS TOPE EN GUATEMALA



Konrad
Adenauer
Stiftung

Revista ASIES
n.º 1 - 2013

ASIES

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Análisis, investigación e incidencia

Guatemala

LIBERALIZACIÓN DE PRECIOS TOPE EN GUATEMALA

Claudia García Mancilla



Konrad
Adenauer
Stiftung

Revista ASIES
n.º 1 - 2013

García Mancilla, Claudia M.

Liberalización de precios tope en Guatemala. --- Guatemala: ASIES, 2013.

49 p.; 21 cm. (Revista ASIES n.º 1, 2013)

ISBN: 978-9929-603-08-0

El estudio fue supervisado por los economistas Carlos González Arévalo y Pedro Prado, Consultores del Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica de ASIES.

1.PRECIOS REGULADOS.- 2. MERCADO INTERNO.- 3. INTERVENCIÓN DEL ESTADO.-
4.CONSUMO INTERNO.- 5. POLÍTICA ECONÓMICA.- 6. ECONOMÍA SOCIAL DE
MERCADO.- 7. HISTORIA ECONÓMICA.- 8. HISTORIA POLÍTICA.- 9. GUATEMALA,
1986-1991.



EDITOR

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Apdo. Postal 1005-A

PBX: 2201-6300

Fax: 2360-2259

www.asies.org.gt

asies@asies.org.gt

Ciudad de Guatemala

Guatemala, C.A.

DIRECCIÓN

Irma Raquel Zelaya

Arnoldo Kuestermann

Carlos Escobar Armas

© 2013

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania

INDICE

Introducción	5
Capítulo I. Aspectos teóricos	9
1. El mercado y la formación de precios	12
Fallas de mercado	13
2. La intervención del Estado	14
Capítulo II. La imposición de precios tope	17
1. La situación que originó la imposición de los precios tope	17
1.1 Aspectos políticos	18
1.2 Aspectos económicos	21
1.2.1 El nivel de precios durante el período 1980-1985	23
2. El proceso de imposición de precios tope	25
Capítulo III. La liberalización de precios tope	31
1. Condiciones que motivaron la liberalización de precios tope	31
2. Análisis de algunas variables macroeconómicas	36
Conclusiones y Recomendaciones	45
Bibliografía	47

Liberalización de precios tope en Guatemala

Introducción

Claudia M. García Mancilla*

A principios de la década de los ochenta, Guatemala experimentó un incremento de precios que especialmente en los bienes que conformaban la canasta básica, produjo tasas de inflación de dos dígitos nunca vistas antes en el país. Este incremento de precios fue ocasionado por problemas externos derivados del proceso de globalización –en desarrollo desde inicios de esa década– e internos, relacionados por la falta de visión local de los procesos económicos y sociales relacionados al proceso de globalización, al ambiente de inestabilidad política generado por el enfrentamiento armado interno y por la caída del Presidente Fernando Romeo Lucas García, depuesto por un golpe militar que llevó a la jefatura de Estado al General Efraín Ríos Montt en marzo de 1983; a su vez depuesto por el General Oscar Humberto Mejía Víctores en agosto de 1985, en cuyo régimen cobraron vigor medidas de control de precios con la pretensión de hacer frente a los efectos de la globalización a nivel interno.

* Licenciada en Economía por la Universidad Rafael Landívar, 2004. Maestría en Finanzas, 2001, Universidad Rafael Landívar. Estudios en Fundamentos de Estadística, 2008, United Nations Statistical Institute for Asia and the Pacific UNSIAP. Experiencia laboral en área fiscal. Consultora del Departamento de Investigación y Consultoría Económica de ASIES.

El estudio fue supervisado por los economistas Carlos González Arévalo y Pedro Prado, Consultores del Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica de ASIES.

Sin embargo, entre 1986 y 1987, durante el Gobierno del Presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, la política económica implementada permitió la liberalización gradual de los precios de los principales productos afectados, en el marco de políticas de tipo de cambio tendientes a mayor flexibilidad dentro de la macroeconomía.

La decisión de liberar el mercado de la intervención del Estado en cuanto a la fijación de precios, obedeció a la conveniencia macroeconómica de permitir el desempeño más eficiente de la actividad productiva, a la de comercialización y a la necesidad de superar las irracionalidades provocadas por los límites y topes arbitrarios que afectaron la producción y el abastecimiento de bienes de consumo, en el marco más amplio de la aplicación de políticas de ajuste y de reforma estructural, impulsadas principalmente por el llamado Consenso de Washington. Asimismo, el proceso democrático que se estaba dando a nivel interno, así como su visión de que los controles de precios en vez de resolver el problema los agudizaba y de que era necesario estimular la producción masiva de bienes en condiciones capaces de competir en el mercado, bajo el entendido de que el nuevo precio motivara no sólo la producción de los bienes, sino también la satisfacción de los compradores.

En este contexto, la medida cobra significancia al centrarla en el marco del ordenamiento económico orientado hacia la consecución de condiciones de libre mercado. El proceso de liberalización de precios en Guatemala se realizó durante el período de gobierno de 1986 a 1991, a efectos de que el orden económico del país estuviera acorde al principio del Estado en su papel de rector y a la generación de riqueza por medio de los emprendimientos privados. Tal situación conlleva a determinar que este proceso fue una experiencia económica del país en el marco de la Economía Social de Mercado (ESM).

Es relevante mencionar que este proceso fue un episodio único en la historia política y económica del país, también constituye una experiencia enriquecedora con lecciones que permiten orientar las decisiones políticas relacionadas con el tema. En este sentido y para dar integralidad a la nueva política, se liberalizaron los precios del dinero (las tasas de interés bancario) y el tipo de cambio del quetzal respecto del dólar estadounidense. La eliminación de los controles de precios fue una medida que tuvo efectos positivos en torno al suministro oportuno de bienes y servicios al mercado, aunque sí requirió ajustes en la adaptación y conducción de la política macroeconómica del país y particularmente en la política monetaria y cambiaria del Banco Central, cuyo objetivo primordial es el mantenimiento de la estabilidad de precios, y por el que adoptó posteriormente la política de establecimiento de metas explícitas de inflación y de un tipo de cambio flexible.

En este trabajo de investigación documental, se pretende revisar la historia política y económica del país en la época de los ochenta, particularmente dentro del proceso de liberalización de precios tope implementado por las autoridades del país. En el primer capítulo se hace una revisión teórica de los aspectos relacionados con la intervención del Estado y la formación de precios en el libre mercado. En el segundo capítulo se analiza cómo las condiciones económicas internacionales marcaron la crisis nacional y propiciaron las condiciones que llevaron a imponer un control sobre los precios en el mercado. En el tercer capítulo se determina de qué manera las tendencias a nivel internacional orientaron la política nacional y cómo dentro del proceso democrático se propició orientar la política económica a un modelo de economía libre de mercado, minimizando la intervención del Estado. Asimismo, se incluye una revisión de las variables macroeconómicas que permite visualizar los efectos de las medidas adoptadas sobre tales variables. Por último, se tratan los efectos de las políticas de controles de precios en la disponibilidad de los bienes y servicios en los mercados del país.

En conclusión, la política de precios tope se consideraba una medida de ajuste para compensar los efectos económicos y sociales sobre los grupos mayoritarios de la población y evitar posibles abusos en la manipulación de los precios de parte de los proveedores de bienes y servicios. Sin embargo, la imposición de precios no fue aplicada de forma planificada, ni temporal y tampoco se evaluaron sus efectos; en consecuencia, tuvo efectos distorsionantes sobre la economía del país.

Capítulo I

Aspectos teóricos

El Estado tiene muchas formas de intervención en la economía con resultados diversos, según su orientación ideológica, sus políticas se fundamentan en un papel estatal activo o menos activo en la conducción de la economía de un país. En general, la intervención del Estado en la economía puede generar los beneficios que se deriven de la eliminación de distorsiones existentes por políticas implementadas en gobiernos anteriores. Sin embargo, cuando se trata de acciones orientadas a regular o controlar la conducta o las prácticas de los agentes privados en los mercados, los efectos que se producen tienden a distorsionar la forma en que el mercado funciona y en consecuencia se derivan costos por el desacierto de las políticas.

Los principales exponentes del pensamiento clásico, entre ellos, Adam Smith, David Ricardo y Thomas Malthus, defendían la libertad del mercado y creían que este por sí solo es el motor que impulsa y equilibra la economía, y en general, el desarrollo humano. Dentro de este pensamiento, el libre comercio y las leyes del mercado deben ser los que lo regulen, el Estado tiene un papel limitado, dado que únicamente debe reducirse a aplicar el marco legal e institucional que permita el libre mercado y en consecuencia, favorezca el crecimiento del capital. En este sentido, la libre competencia constituye la base para el desarrollo

económico y por lo tanto no necesitaba de ningún tipo de intervención estatal. Para Adam Smith, el papel del Estado se limitaba a defender a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes, proteger a sus miembros mediante la administración de justicia, y erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos; para él, la idea principal era dejar actuar a la mano invisible.

Por su parte, el modelo económico socialista está basado en la propiedad del Estado sobre los medios de producción y en una regulación de la actividad económica por medio de balances materiales de la asignación centralizada de tareas y recursos. En las economías socialistas generalmente están presentes desequilibrios entre la oferta y la demanda, debidos a una serie de factores, tal como la asignación de los recursos que muchas veces se realiza de acuerdo a la necesidad y no a la demanda efectiva, así como al alejamiento de los precios establecidos con respecto de los que fijaría el mercado, y a la baja capacidad de reacción de los productores estatales frente a variaciones de la demanda, entre otras causas (González Gutiérrez, 2003).

Actualmente en la mayoría de las economías del mundo impera el sistema de libre mercado bajo un esquema capitalista, en tanto que prevalece la economía socialista en Cuba, Vietnam, Corea del Norte, y en Venezuela en proceso de transformación. No obstante, unos y otros, en mayor o menor grado, mantienen relaciones comerciales a nivel internacional.

En efecto, el sistema de la ESM ha despertado gran interés debido al crecimiento económico y la distribución de riqueza que se manifiesta en la población alemana, y recientemente en economías como la de Chile y Costa Rica que han avanzado en la implementación de políticas que propenden hacia este sistema. La ESM es un sistema basado en las reglas del mercado, pero apoyado por seguros sociales en un sistema abierto y flexible (Benecke,

2002). Dentro de los fundamentos de la ESM se encuentra la competencia libre y la solidaridad, como ideales que involucran el sentido humano en el mercado.

Dentro de los principios operacionales de la ESM están: 1) la protección de la propiedad privada, 2) la libre competencia, 3) la responsabilidad individual y 4) los precios de mercado. Dentro de estos principios, la libre competencia y los precios de mercado son las dos relaciones fundamentales en el marco de la liberalización de precios tope. Para la ESM la competencia más libre posible es un ideal, ya que involucra la asignación racional de recursos, la necesidad de innovar, la dinámica y la flexibilidad; sin embargo, necesita de cierta vigilancia por parte del Estado mediante organizaciones de protección al consumidor, entre otras, las que son responsables de velar por el buen funcionamiento de los mercados y la imposición de sanciones por el irrespeto a las reglas de la competencia funcional. De esta forma, las fuerzas del mercado serían las encargadas del establecimiento de los precios, y el Estado no deberá intervenir sino únicamente encargarse de velar por que el mercado funcione de forma tal que los resultados sean los deseados tanto por los empresarios como para toda la sociedad.

La formación de los precios por medio de la interacción de la oferta y demanda en el mercado, permite que los mismos cumplan algunas funciones dentro del mercado; en primer lugar, el sistema de precios indica a los participantes del mercado qué productos deben ser producidos y en qué cantidad y calidad; también señala la manera y el lugar más idóneo para la producción, por lo que la consiguiente asignación de los recursos corresponde entonces al principio económico. Este conjunto de preferencias de demanda y movimiento de precios lleva a la distribución del producto social entre los sujetos económicos, de acuerdo con las aportaciones individuales realizadas, lo cual define la distribución de los ingresos conforme al mercado (Hasse, Schneider, & Weigelt, 2004).

1. El mercado y la formación de precios

El mercado se define como un conjunto de compradores y vendedores de un bien o servicio (Pindyck & Rubinfeld, 2001). Bajo este concepto únicamente intervienen dos agentes: los consumidores y los productores de estos bienes y servicios. Por medio de la interacción de estos dos agentes se forma el precio de mercado. Por un lado, la demanda de mercado se determina por la renta del consumidor, los gustos, las expectativas, el número de consumidores y el precio del bien y de los bienes sustitutos. Mientras que los determinantes de la oferta son el precio del bien, el precio de los factores, la tecnología, las expectativas y el número de vendedores (Rosen, 2002).

Existen varios elementos que pueden influir en la variación de los precios, por ejemplo, la existencia de productos sustitutos o los bienes complementarios. Así en un mercado, los precios se van formando mediante los factores que determinan la oferta y demanda; sin embargo, los precios establecidos en el mercado van a variar a través del tiempo, conforme la cantidad de productos ofrecidos y consumidos.

El mercado en libre competencia es aquel en donde los oferentes de productos no imponen un precio sino que aceptan el precio del mercado, es decir, son tantos que uno solo no puede afectar el precio, dado que hay un número equilibrado entre oferentes y demandantes.

De acuerdo con Duri (2012), entre las condiciones de un mercado no debe existir influencia para marcar el precio de mercado entre compradores y vendedores, más bien indiferencia respecto a quién comprar y a quién vender; siempre que el producto o servicio sea homogéneo, deberá haber un conocimiento perfecto de las condiciones del mercado, así como una libre movilidad de los recursos productivos. Asimismo, bajo condiciones de libre mercado, no hay dificultades para ingresar y salir del mercado.

En general los productos son escasos y es mediante el precio que se realiza la asignación de estos entre los sectores económicos, con el fin de racionarlos entre los consumidores. Este proceso no siempre se consuma debido a fallas del mercado, tales como competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos e información asimétrica; estas fallas pueden provocar una asignación ineficiente de los recursos y la justificación teórica para la intervención del Estado (Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, 2003).

La competencia imperfecta, como ya se mencionó antes, se da en mercados donde hay empresas imperfectamente competitivas y por lo tanto no aceptan los precios del mercado, es decir, que hay empresas monopolistas que tienen la ventaja de fijar precios y por lo tanto detectan menores cantidades consumidas que las que se determinaría en competencia perfecta.

La existencia de bienes públicos es otra falla del mercado, ya que el consumo de dicho bien o servicio no va reducir su oferta para el consumo del resto de personas, es decir, que no es posible la exclusión. Si el mercado fuera el proveedor de este tipo de bienes, en teoría se espera que no sean eficientes en cantidad ni en cuanto a precio. Se habla de bienes públicos cuando no existe rivalidad en su consumo (Departamento de Economía Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2003).

Fallas de mercado

Encontrar un mercado perfecto es casi imposible, las fallas del mercado son muy comunes. Estas, según la teoría, constituyen algunas de las justificaciones más frecuentes para la intervención del Estado. Las fallas más frecuentes son:

1. Competencia imperfecta
2. Bienes públicos
3. Externalidad
4. Asimetrías de información
5. Desabastecimiento del mercado

Por lo tanto, cuando existen sesgos de poder en algún mercado para la fijación de precios, este va a funcionar de forma imperfecta debido a que van a aparecer fallas en el mismo, y es ahí en donde se argumenta que el Estado debe intervenir para regular este tipo de imperfecciones, fortaleciendo la competencia.

2. La intervención del Estado

De acuerdo con Resico (2011), el precio del bien funciona como un indicador de la escasez relativa de los bienes y servicios. El sistema de precios, por lo tanto, funciona como un sistema que brinda información, tanto a consumidores como a productores, de las intenciones de compra y venta del bien. Para el caso de los productores, los precios reflejan información sobre los costos de producción. Para el caso de los compradores, expresan su anuencia sobre el precio que están dispuestos a pagar así como del valor que le dan a estos bienes. En este sentido, *el sistema de precios indica a los agentes del mercado qué productos deben ser producidos, en qué cantidades y con qué calidad* (Resico, 2011).

Sin embargo, en algunos casos las fallas del mercado impiden que el sistema de precios funcione de forma esperada ya que este no puede asignar correctamente a los agentes económicos, los beneficios o costos por sus elecciones o acciones (Resico, 2011) y por lo tanto, la redistribución del ingreso a través del mercado no se realiza. Es ahí donde el Estado interviene para garantizar la distribución de los ingresos para aquellos sectores con rentas inferiores.

La regulación se define como un marco de actuación de los agentes económicos, tanto para los consumidores como para las empresas reguladas, ya sea por medio del control de precios o la definición de un conjunto de normas de cumplimiento obligatorio en ciertas actividades económicas, que es cuando se ven algunos de los fallos del sistema de mercado (Hernández, Sánchez, & Calderón, 2005).

La intervención del Estado en los mercados es frecuentemente derivada de las diferentes fallas que concurren en los mismos, que representan y que obligan a este a intervenir por medio de la formulación de políticas orientadas a cumplir ciertos fines. Sin embargo, este tipo de acciones estatales tiene efectos que pueden distorsionar aún más el curso del mercado, las acciones de los agentes económicos y la economía en general.

Cuando hay intervención del Estado en la regulación de precios la conducta de los agentes económicos no va ser la misma, es decir, que la producción y la asignación de recursos ya no se realiza por medio del libre mercado, sino por una combinación de las fuerzas del mercado y la participación del Estado.

De acuerdo con Vogelsang (1999), en economías como la de Estados Unidos se practican regulaciones de precios para casos como la electricidad y telecomunicaciones. Sin embargo, los esquemas de regulación son combinados con medidas de regulación de tasas de retorno, de repartición de ganancias, criterio de regulación y precios tope.

Una de esas medidas, la aplicación de precios tope por parte del Estado, es una política social orientada a contribuir con aquel segmento de la población menos privilegiada. La intervención del Estado en la aplicación de precios tope se considera necesaria únicamente en casos donde existe un consenso entre Gobierno, productor, distribuidor y consumidor, y se establecen los controles

adecuados que aseguren el suministro y eviten problemas de escasez de los productos afectados con la medida adoptada.

El control de precios por parte del Estado provoca efectos distorsionantes en la economía, en específico sobre la oferta y la demanda de los bienes y servicios sujetos a dicho control. Cuando el Estado establece precios tope a productos o a servicios, la oferta de estos se contrae ya que no existe motivación para producirlos, sobre todo para los casos en que el precio no permite cubrir los costos de producción. El precio de los bienes y servicios está sujeto a la interacción de la oferta y de la demanda, juego que por sí solo debería mantener un precio que deje satisfechos tanto a consumidores como productores, pero cuando se introduce el control de precios, solamente los consumidores estarán satisfechos, situación que hace que los oferentes dejen de producir, investigar e introducir innovaciones, entre otros.

En este orden de ideas, se pueden observar tres fallos típicos de la regulación (Hernández, Sánchez, & Calderón, 2005):

1. Medidas que desincentiven ciertas actividades del mercado.
2. Insostenibilidad o inconsistencia de las decisiones que se implementen, ya que generalmente su vigencia no toma más tiempo que el período de gobierno.
3. Medidas orientadas a responder por intereses particulares.

No obstante los fallos de las regulaciones estatales de precios ya apuntados, cabe comentar que estas podrían tener validez solamente en forma temporal, cuando ocurren desastres naturales o situaciones de desabastecimiento por crisis de producción de determinados bienes a nivel mundial.

Capítulo II

La imposición de precios tope

1. La situación que originó la imposición de los precios tope

Las condiciones que propiciaron la imposición de precios tope obedecen a razones propiamente domésticas, debido a la crisis que se estaba viviendo. La inflación originada por efectos tanto internos como externos, fue la principal razón económica que motivó la decisión de adoptar esta política.

A principios de 1980, la economía mundial entró en un período de recesión. Lo más destacado fue la pronunciada reducción del crecimiento del producto total en términos reales, la aceleración del fenómeno inflacionario, la intensificación de la desocupación, la crisis de la balanza de pagos en casi todos los países y la fuerte declinación del comercio mundial.

La economía latinoamericana fue afectada fuertemente por esta crisis económica mundial. En este sentido, Guerra Borges (2011) identifica tres canales por los cuales la economía de los países latinoamericanos fue viéndose afectada por la crisis: en primer lugar, por la caída de la demanda de productos latinoamericanos, lo cual ocasionó una reducción de los precios de las exportaciones. La segunda fuente de transmisión de la crisis fue derivada del alto nivel de las tasas de interés en los mercados financieros

internacionales. Los efectos de este fenómeno se tradujeron en un incremento de la deuda externa y por lo tanto, del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El tercer canal de transmisión fue el cambio radical del ingreso neto de capitales.

La crisis internacional afectó tanto a países industrializados como en desarrollo. Derivado de esta situación, países como Estados Unidos optaron por políticas de control sobre todo en la oferta monetaria, lo cual vino a afectar en términos de tasas de interés que provocaron una caída en las inversiones productivas, fluctuación de los tipos de cambio y disminución de los precios internacionales de las materias primas, que afectó grandemente el valor de las exportaciones de los países latinoamericanos.

1.1 Aspectos políticos

Particularmente en Guatemala, el inicio de la década de los ochenta marca una época de crisis económica y política. La economía guatemalteca estuvo afectada por la crisis política y económica internacional luego de la Segunda Guerra Mundial. En esta época la tasa de crecimiento económico se mantuvo en niveles bajos, influenciada principalmente por la desaceleración económica mundial, que afectó especialmente a la región centroamericana y por la agudización de las tensiones sociales y políticas, aunadas al clima de violencia y confrontación bélica que se vivió durante la década con mayor intensidad, pero que perjudicó al país durante 30 años.

En 1982, culminó el proceso electoral en Guatemala con el derrocamiento efectuado por el ejército, del gobierno constitucional establecido (Inforpress Centroamericana, 1982). El ejército de Guatemala hizo una proclama mediante la cual, la Junta Militar de Gobierno asumió las funciones ejecutivas y legislativas del Estado, habiendo acordado asimismo, emitir un Estatuto de Gobierno para normar jurídicamente al país.

En este episodio se colocó como Jefe de Estado –después de un corto periodo en el que gobernó un triunvirato–, al general Efraín Ríos Montt, quien debió enfrentar una crisis financiera que lo llevó a emitir bonos por un total de Q1,380 millones a 15 años plazo. La situación llegó a un nivel crítico en 1983, por lo que el gobierno debió reducir aún más el gasto, y propuso una reforma tributaria con el fin de disponer de recursos para reactivar la economía (Guerra Borges, 2011). Sin embargo, se ocasionó un mayor deterioro de las relaciones entre el sector privado y público: el primero se opuso a dicha reforma y el resultado fue una reforma del sistema más regresiva¹, con una tarifa del Impuesto sobre la Renta (ISR) menos progresiva² y un aumento en la carga de impuestos indirectos con la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Dicha reforma que debía entrar en vigor en 1983, se vio desplazada por un nuevo golpe militar. En agosto de 1983 el General Óscar Humberto Mejía Víctores toma posesión como Jefe de Estado y enfrenta desafíos políticos y económicos. La transición se dio en medio de un enfrentamiento interno entre diferentes corrientes ideológicas a nivel político y militar. Sin embargo, este nuevo gobierno asume la tarea con medidas fiscales que afectarían su desempeño político más adelante.

En esta etapa, en lo que respecta al tema fiscal, se decidió reducir la tasa del IVA (del 10% al 7%), se amplió la lista de exenciones y se redujo el gasto público, cuyos resultados fueron un efecto nulo en la recaudación fiscal. Dado que los ingresos fueron similares a los del año anterior, se registró un aumento en el precio de los

¹ Se denominan regresivos a los impuestos cuya tarifa disminuye a medida que los ingresos son mayores, calificativo que también se da a todo el sistema impositivo con esta característica.

² Se denomina impuestos progresivos a aquellos que tienen tarifas más altas para estratos de ingreso más altos.

servicios básicos y no hubo ningún estímulo para la reactivación económica.

A pesar de una leve recuperación de los ingresos del Estado, en 1985, la situación económica se agrava debido a incrementos del nivel general de precios con tasas de inflación nunca antes experimentadas. Ante este panorama, el gobierno decide implementar tres políticas económicas: la primera relativa a los precios tope de diversos productos y a su vez, afectada por la escasez de dólares que el Banco de Guatemala no pudo proveer para las transacciones internacionales, debido al bajo nivel de las reservas monetarias internacionales; así como también por el fracaso de la reforma fiscal que tuvo que enfrentar la oposición tradicional de diferentes sectores del país.

La segunda se basó en el reordenamiento de las finanzas públicas y la emisión de bonos de estabilización monetaria. Y la tercera política económica se relaciona con que el gobierno no abaló la unificación cambiara, dado a que legalmente había varios mercados de divisas (Guerra Borges, 2011).

Se observa cómo durante el gobierno de facto del General Mejía Víctores, la intervención del Estado en el mercado, se realizó, entre otras razones, con la implementación de los precios tope, mediante el Decreto Ley del Jefe de Estado número 1-85, Ley de Protección al Consumidor. Este fue un intento del gobierno militar por mejorar su legitimidad ante la población, ya que existía un deterioro político muy grande; sin embargo, la relación con los sectores empresariales se deterioró aún más.

Derivado de esta situación, el CACIF se reunió con una delegación de la Asamblea Nacional Constituyente, y en consideración al ambiente político, el gobierno militar decidió dejar en suspenso las medidas fiscales, aunque el sector empresarial demandaba también la suspensión de políticas económicas, tales como la de

la imposición de precios tope, que estaba afectando a productores y distribuidores (Valdez & Palencia, 1998).

1.2 Aspectos económicos

Aunada a la crisis política, entre 1980 y 1985, el país atravesó una recesión económica, en donde los indicadores de la época disminuyeron a niveles similares a los de 1970, es decir que se experimentaron pérdidas económicas durante este período. La crisis económica se derivó a partir de shocks externos e internos.

En principio, el shock externo fue producto principalmente del alza de las tasas de interés internacionales y la recesión económica en los países industrializados, lo cual se tradujo en un deterioro de los términos de intercambio. De acuerdo con Segeplan & GTZ (1991), el Índice de Términos de Intercambio cayó de 64.4 en 1979 a 50.7 en 1985. Asimismo, el poder de compra de las exportaciones disminuyó de US\$400 millones en 1979 a US\$230 millones en 1985.

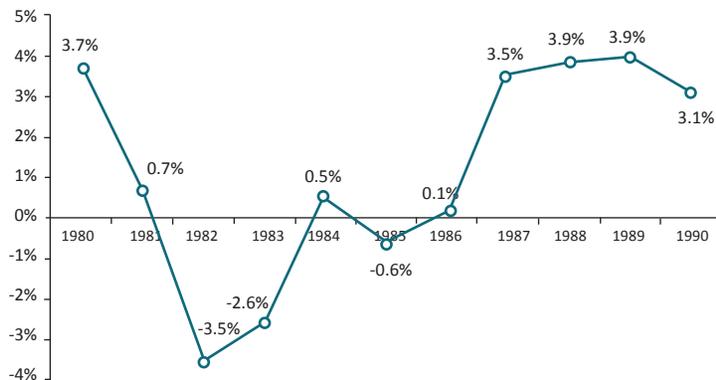
La situación que agravó más el shock externo fue que durante las décadas de los 60 y 70, la exportación de productos tradicionales y la sustitución de importaciones permitieron un rápido crecimiento económico, acompañado de la integración regional mediante la conformación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Sin embargo, para la década de los 80, el colapso del MCCA constituyó el segundo shock externo de importancia en el que Guatemala se vio afectada en uno de sus principales mercados de exportación.

Por su parte, el shock interno más relevante fue el crecimiento del déficit fiscal: un máximo de 7.4% del PIB en 1981, lo que trajo como consecuencia que el crédito del Banco de Guatemala (Banguat) al Gobierno Central, se elevara del 3.9% del PIB en 1980 a 16.2% en 1984, alcanzando un promedio de 11.3% del PIB durante el período. Esta situación desincentivó la inversión privada, estimuló la fuga de capitales e incrementó la deuda externa del país (SEGEPLAN & GTZ, 1991).

En 1980, el crecimiento del PIB se ubicó en 3.7%, cifra que marcaba el inicio de un quinquenio, en el que durante tres años registró tasas de crecimiento negativo y durante dos años positivo, pero a niveles mínimos. Las tasas negativas de crecimiento económico estuvieron acompañadas de inestabilidad política, con lo cual se agudizaba la crisis.

La gráfica 1 muestra que durante 1982 la crisis se agudizó, ya que el PIB registró una contracción equivalente al 3.5%, situación que no se había observado desde hacía más de 30 años³. No es si no hasta 1987 que el mismo vuelve a mostrar un crecimiento significativo y sostenido que se mantuvo hasta 1990, cuando declinó respecto del año anterior.

Gráfica n.º 1
Crecimiento del PIB
Cifras en variación porcentual
Años 1980-1990



Fuente: Elaboración propia con información del Banguat.

En esta época se observa una tendencia a la desaceleración de la actividad económica, lo cual impactó fuertemente en la inversión privada, que en 1981 tuvo una declinación de 15.5%. Estos efectos de la crisis fueron contrarrestados con el incremento del gasto público de 16.4% en 1981, lo que permitió que se mantuviera el consumo en términos reales.

De acuerdo con cifras del Banco de Guatemala, el promedio de sueldos y salarios anuales ascendió en 1983 a Q2,049.70; sin embargo, para 1984, este monto se redujo en -5.9%, pasando a Q1,929.50 al año. No obstante, el número de trabajadores reportados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) creció en 2.0%, lo cual marca una disminución de los salarios, mientras que los precios se estaban incrementando. Para 1985 se da un ajuste de los salarios medios que se incrementaron en un 2.4%, mientras que el número de trabajadores creció en 6.2%.

Analizando el ingreso nacional per cápita, este disminuyó en 1984 en un 2.2% con respecto a 1983, mientras que el consumo privado per cápita decreció 1.7%. Para 1985, el ingreso per cápita disminuyó en 4.7%, mientras que el consumo bajó en 3.1%. Las cifras señaladas son reflejo de la inestabilidad económica del país durante esos años.

1.2.1 El nivel de precios durante el período 1980-1985

El comportamiento de los precios es esencial para hacer un análisis de la economía en general, dado que cualquier variación de los mismos afecta a los trabajadores, consumidores y al sector productivo.

A finales de la década de los 70 e inicios de los años 80 se observa que los precios en general estaban en concordancia con los

³ Durante este año, las exportaciones de bienes y servicios disminuyeron 8.5%, de acuerdo con el Banco de Guatemala.

salarios promedio, manteniéndose los precios ligeramente por debajo de los salarios. Esta etapa representa el final del periodo de crecimiento económico experimentado en los años previos, donde se observa que privó un equilibrio entre el nivel de precios y los salarios.

Durante 1980 y 1981, el Índice de Precios al Consumidor se situó alrededor del 11% anual; sin embargo, entre 1982 y 1984 el seguimiento a la evolución de precios causó confusión en las publicaciones oficiales, debido a que en 1983 la Dirección General de Estadística sustituyó el indicador de precios por otro⁴. En este sentido, mediante estimaciones realizadas por el Banco de Guatemala y según Trejo A. (1986), los precios continuaron creciendo en ese período, aunque su evolución fue moderada, por lo que se dice que durante el período 1980-1984 la tasa anual osciló entre 6% y 8%.

Entre 1985 y 1986 se da un período de inflación acelerada. Este fenómeno es influenciado principalmente por efectos del sector externo, ocasionado por una fuerte escasez de divisas que provocó el incremento del tipo de cambio (depreciación del quetzal respecto del dólar estadounidense).

En 1985 se observó una persistente depreciación de la moneda nacional, lo cual provocó efectos en los precios de los bienes importados y en consecuencia, un alza en el nivel general de precios internos. En promedio, la inflación se situó en 3.4%

⁴ La Dirección General de Estadística era la institución encargada de elaborar el Índice de Precios al Consumidor. A partir del mes de mayo se sustituyó el Índice hasta entonces utilizado (base: enero-diciembre 1975=100) por otro cuya base es el período marzo-abril 1983 y que fue estructurado según el marco de referencia que proporcionó la encuesta de ingresos y gastos familiares que esa institución levantó entre noviembre 1979 y agosto 1981. La canasta nueva ampliaba de 145 a 212 el número de artículos investigados, por lo que las ponderaciones de los bienes dentro de la canasta son diferentes.

desde los primeros meses, influenciada principalmente porque los precios de los bienes y servicios mostraron una tendencia ascendente hasta alcanzar un incremento de 6.7% en el mes de abril; a partir del mes de mayo este indicador acusó una rápida y persistente aceleración que registró incrementos de dos dígitos durante el segundo semestre de este año, que oscilaron entre 21.7% y 32.2%, aunque en promedio, la inflación se situó en 18.7% al finalizar el año (Banco de Guatemala, 1985). Esta cifra representa la mayor inflación experimentada durante la década de los 80.

2. El proceso de imposición de precios tope

En 1985 se observó una persistente depreciación de la moneda nacional que provocó efectos en los precios de los bienes importados y en consecuencia, un alza sin precedentes en el nivel general de los precios internos, así como un crecimiento en los medios de pago.

Tal como se mencionó, durante 1985 la tasa de inflación cerró en 18.7%; este incremento de precios no se había observado ni en 1973 y 1974, años caracterizados por una fuerte inflación. La inestabilidad estimulada por el alza inmoderada del nivel de precios provocó severos efectos sobre la economía del país: disminución en la tasa de empleo, en la producción en general, en el gasto de consumo e inversión privada.

Bajo el régimen del general Oscar Humberto Mejía Vítores, durante el mes de enero de 1985 como ya se indicó, se emite el Decreto-Ley número 1-85, Ley de Protección al Consumidor, el cual tenía como objeto controlar y evitar el alza inmoderada en los precios de los productos y servicios esenciales para la población del país.

El Ministerio de Economía tenía a su cargo la inspección, fiscalización y control de los precios, con la ayuda de los demás ministerios de Estado. Las municipalidades por su parte, desempeñaban en su

jurisdicción estas atribuciones e informaban sobre sus actuaciones al ministerio correspondiente para los efectos pertinentes.

Dicho cuerpo legal tipificaba 11 delitos económicos, que son los siguientes:

1. El alza de precios en los productos que se encuentran regulados o se regulen por el Estado.
2. El incremento inmoderado en los precios de los productos esenciales.
3. El incremento no autorizado de tarifas, cuotas o precios de servicios públicos.
4. El acaparamiento, desabastecimiento o negativa a vender productos esenciales, con el fin de provocar alza de los precios o escasez artificial de dichos productos en el mercado interno.
5. Todo acto o procedimiento que altere o tenga como fin alterar el peso, medida o calidad e los productos
6. Todo acto o procedimiento que engañe o tenga como fin engañar a los consumidores respecto al precio, calidad, peso o medida de un producto o servicio.
7. Todo acto o procedimiento que impida o tenga como fin impedir la libre competencia en la producción y comercialización de productos esenciales.
8. Todo acto o procedimiento que limite, obstruya o impida la producción o comercialización de productos y servicios, con el fin de provocar escasez, carestía o desabastecimiento.
9. Todo acto que implique negativa a proporcionar información sobre las compras, existencias, ventas o cualquier otra transacción de productos esenciales o de uso de consumo ordinario, así como de los precios de compra y venta.
10. Todo acto individual o acuerdo concertado entre personas naturales o jurídicas o entre estas y aquellas, encaminado a limitar la producción, elaboración o comercialización de productos esenciales, con el fin de elevar los precios.
11. La exportación de productos necesarios para el bienestar de la

población o para la actividad productiva del país, sin licencia de autoridad competente, cuando dicha licencia sea requerida por la ley.

Las medidas establecidas en este documento legal se consideraban de carácter urgente con el fin de controlar y evitar el alza inmoderada que se había venido observando en los precios de los productos y servicios. Dicha legislación era de aplicación para toda persona individual o jurídica que cometiera actos de especulación, acaparamiento, alza inmoderada de precios, variación de peso, medida o calidad en los productos y servicios esenciales no anunciados, los cuales eran tipificados como delitos económicos.

El 25 de enero de 1985 se emitió el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor por Acuerdo Gubernativo número 48-85, mediante el cual se regulaban los precios máximos de venta. La fijación de estos precios se realizaba tomando en consideración los intereses de los consumidores o usuarios, así como de los productores e intermediarios. A partir de la emisión de esta ley, el Ministerio de Economía y el de Agricultura, Ganadería y Alimentación, establecían mediante acuerdos gubernativos, los precios máximos de venta al consumidor en el mercado interno de los productos y servicios esenciales, en beneficio de los sectores de la población del país y de la economía familiar.

En el Acuerdo Gubernativo número 826-85 del 12 de septiembre de 1985, el Jefe de Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación publicó los precios máximos para los productos siguientes:

- Carne de res
- Carne de cerdo
- Menudos de res
- Granos básicos
- Leche pasteurizada
- Harina de trigo panificable

Y en este mismo cuerpo legal, el Ministerio de Economía publicó los precios para:

- Salchicha tipo popular	- Carne de pollo popular industrializado
- Aceite vegetal	- Huevos blancos comestibles de gallina a granel
- Sal	- Incaparina
- Azúcar blanca	- Leche en polvo entera
- Base para margarina o aceite hidrogenado	- Leche en polvo instantánea
- Margarina	- Cepillos dentales
- Manteca vegetal	- Detergentes
- Pastas alimenticias empacadas	- Jabón de lavandería
- Pan rodajado o sándwich	- Jabón de tocador
- Pan popular	- Toallas sanitarias
- Café tostado y molido	- Polvo desinfectante
- Café soluble	- Papel higiénico
- Avena – mosh	- Servilletas de papel
- Levaduras	- Fósforos
- Polvo para hornear	- Candelas
- Harina de maíz	- Pilas secas
- Vinagres	- Pasta para calzado
- Jugos	- Hojas de afeitar
- Pasta de tomate	- Bombillas

De estas categorías de productos se derivaban en total 445 productos que tenían una imposición de precio por parte del gobierno. La norma emitía el precio máximo de venta tanto para el detallista como para el consumidor final, así como la unidad de medida a la cual le correspondía el precio. Este precio máximo establecido por el gobierno debía ser el mayor precio al cual se vendía un producto y no podía excederse del mismo. La intervención del Estado en la imposición de precios en este sentido fue una medida para frenar la crisis inflacionaria que en la época se estaba viviendo.

Tal como se señaló, en 1985 hubo una constante depreciación del quetzal, con efectos inducidos en los precios de los bienes importados y consecuentemente, en un alza sin precedentes en el nivel general de precios internos. Este año la inflación presentó una tendencia ascendente, mostrando un crecimiento de 15 puntos porcentuales respecto a las tasas reportadas el año anterior; estas tasas de incremento de precios no se habían visto en el país ni siquiera entre 1973 y 1974, años caracterizados por fuerte inflación.

También en 1985 se observa una disminución de la producción, lo cual tuvo efectos en las diferentes variables macroeconómicas y en los sectores productivos del país. A pesar de que el año anterior se había observado una leve recuperación con un crecimiento del 0.5%, en 1985 se registró de nuevo una declinación de 0.6%.

Esta situación generó inestabilidad y efectos negativos en la economía del país, efectos que también se percibieron en los niveles de ocupación, observándose una tasa de desempleo abierto de 12.9%. En este contexto, el Estado intervino con una política económica en donde se buscaba contar con precios más estables y frenar el incremento de precios que se estaba observando, derivado de la situación económica, así como de la especulación. La inflación distorsiona la producción agregada y

contribuye a la disminución del bienestar general, por lo que la estabilidad de precios es un objetivo para la política económica y monetaria.

Por lo tanto, la intervención del Estado en el establecimiento de precios tope durante 1985 se dio en un momento de crisis política y económica, donde la intención del gobierno militar era implementar una política económica que permitiera ayudar al sector menos privilegiado y al mismo tiempo buscaba frenar el alto incremento de los precios. Sin embargo, Resico (2011), indica que el Estado puede generar incentivos equivocados en el sistema de mercado y modificar la forma en que estos operan al fijar precios mínimos o máximos, es decir, que las consecuencias pueden ser que se altere la estructura de precios y por lo tanto, las funciones de información y asignación que cumplen los precios ya no se llevan a cabo y por lo tanto, los efectos redistributivos se dan mediante la pérdida de eficiencia económica. En los capítulos posteriores se analizarán los efectos de la implementación de esta política.

Capítulo III

La liberalización de precios tope

1. Condiciones que motivaron la liberalización de precios tope

La transición hacia una democracia marcó una serie de condiciones que condujeron a un cambio en las políticas económicas y sociales que se habían venido implementando. En el tema de la intervención del Estado, a diferencia de las motivaciones internas que propiciaron la imposición de precios tope en el mercado, ahora fueron las condiciones a nivel internacional las que permitieron una liberalización de la economía de la intervención gubernamental en el mercado.

En la última etapa de este período se produjo el inicio del proceso democrático actual, ya que en las elecciones de 1985, la Democracia Cristiana obtuvo la mayoría de votos y asume la presidencia en un clima de recesión. Durante este período la población estaba sufriendo los efectos de la guerra interna, por lo que el gobierno buscó implementar diversas medidas de reactivación e involucramiento de diferentes sectores a la actividad productiva, así como para el combate a la pobreza.

En esta época la política social estaba orientada a la aplicación de subsidios indirectos a la tasa de interés en proyectos de vivienda,

al consumo de energía y combustibles, al precio del transporte urbano y extraurbano, con el fin de orientar las acciones al sector menos favorecido de la población.

Por su parte, la política económica del período buscaba una economía orientada hacia el mercado, ya que a inicios de la gestión se orientaron las *acciones en el campo de la apertura económica al exterior y de la necesaria transformación a una economía de libre mercado* (Sosa, L., 1991). Entre las medidas adoptadas: liberación de precios, reducción de aranceles, ajustes al tipo de cambio y a la tasa de interés, elevación de tarifas de servicios públicos, ajuste a precios de combustibles, etcétera. La política económica del período 1986 a 1990 se caracterizó en consecuencia, por medidas orientadas a la apertura del mercado y a la reducción de la intervención del Estado.

En esa época la política monetaria fue expansionista, incrementándose el saldo de la emisión monetaria para poder financiar la deuda pública, subsidios, importaciones, exportaciones y tipos de cambio preferenciales a la importaciones de fertilizantes y combustibles, entre otros rubros.

Asimismo, la política fiscal fue expansionista, a tal punto que el gasto de gobierno creció en 195%; sin embargo, este gasto se destinó en su mayoría al pago del servicio de la deuda y al gasto de funcionamiento. Un cambio determinante en la economía del país se dio cuando en noviembre de 1989 se liberalizó el tipo de cambio, ya que luego de ser manejado por la Banca Central, se permitió su liberalización y con ello mantener una relativa estabilidad de la moneda. En esa oportunidad también se liberaron las tasas de interés bancario, que en ese entonces eran establecidas por la Junta Monetaria.

En cuanto el tema de precios, al inicio del período de gobierno de la Democracia Cristiana, aún estaba vigente el Decreto Ley número

1-85, Ley de Protección del Consumidor; empero, de acuerdo con el Ministro de Economía de ese período, licenciado Lizardo Sosa, se estima que aproximadamente un 80% de los precios de la época no se respetaba, y que existía mucha dificultad para su correcta aplicación, actualización de precios y fiscalización⁵. A partir de este período, el gobierno inició una política gradual de liberación de precios, no solamente debido a los problemas que se daban a nivel interno sino a presiones de carácter internacional.

Sin embargo, en la década de los ochenta se empezó a promover un listado de políticas económicas por parte de organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, como un programa económico que los países latinoamericanos debían de aplicar para impulsar su crecimiento. El Consenso de Washington se refiere a las propuestas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del reenfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982.

En relación al tema de la desregularización, el Consenso de Washington promueve la competencia mediante la desregulación de los mercados, sobre todo en las economías de América Latina,

⁵ Durante febrero de 1986, comerciantes y propietarios de tiendas de las ciudad capital, en sesión plenaria expusieron al Presidente del Congreso de la República de Guatemala, la problemática que la imposición de precios tope les estaba causando, ya que la inspección por parte del Ministerio de Economía se estaba haciendo de una manera poco confiable y sin parámetros de acción. De acuerdo con estas personas, los precios tope estaban fijados por debajo del precio al que ellos compraban la mercadería, se supone que también estaban regulados estos precios pero simplemente no se respetaban; sin embargo, los inspectores del ministerio iban a las tiendas e imponían multas del 10% del costo total de la mercadería sin constatar en realidad el costo de estas sino que establecían el que ellos consideraban. En sesión plenaria del Congreso de la República, los comerciantes solicitaban la exoneración del pago de dichas multas que excedían a sus ingresos. Se manifestó en dicha solicitud, que la imposición de los precios tope estaba originando escasez de los productos y mercado negro, sin ningún tipo de control.

donde se practicaban economías de mercado altamente reguladas (Larrain, 1999). Por lo tanto, el Consenso de Washington también fue una medida de presión para los gobernantes de la época de los países de Latinoamérica y en el caso de Guatemala, las presiones para realizar las acciones que llevaron a la liberalización gradual de los precios tope y permitir una economía de mercado libre.

Mediante una comisión conformada por el Ministerio de Economía, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y el Instituto Nacional de Estadística, se realizó una revisión de los precios tope contenidos en el Acuerdo Gubernativo número 826-85, del 12 de septiembre de 1985, y se procedió a liberar los precios de algunos productos; no obstante, se mantuvo el precio de otros y se realizaron ajustes a otros precios, con el fin de evitar un repunte del valor de aquellos productos que se consideraban vitales en la canasta básica de los consumidores. De ahí que el 27 de febrero de 1986, se publicó en el Diario de Centroamérica el Acuerdo Gubernativo número 118-86 del Ministerio de Economía, en donde se acordaba excluir de la lista algunos productos.

Del total de artículos que conformaban la canasta básica, un 36.7% tenía precios tope según el Acuerdo Gubernativo 826-85; sin embargo, el Acuerdo Gubernativo número 118-86 de febrero de 1986, redujo a 32.8% este número de artículos. Para el 19 de mayo de 1986, la lista de artículos se redujo nuevamente al 20.3% del total de artículos, mediante el Acuerdo Gubernativo del Ministerio de Economía número 269-86, con lo cual se dio una reducción y eliminación de precios tope de forma gradual.

El listado de precios tope se depuró de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos de las Familias, en la que se excluyeron del listado de productos todos aquellos que no eran del consumo popular y representaban el 87% del consumo de las familias con ingresos menores a Q4,800.00. Asimismo, se realizó

un ajuste de precios de acuerdo con los costos de producción (Incaparina, aceite, leche e insumos para la producción de jabones y otros productos).

La medida estuvo orientada a disminuir las distorsiones que se ocasionaron en el mercado como consecuencia de la intervención del Estado en la imposición de precios tope. De esta cuenta, diversos grupos resultaron afectados, dado que empezaron a observarse problemas de escasez, surgimiento del mercado informal, discrepancia de precios y alzas de precios de otros productos. Los diputados del Congreso de la República decidieron interpelar al Ministro de Economía, debido a todas estas situaciones que se daban a raíz de la liberalización de los precios tope.

De acuerdo con la exposición del Ministro de Economía de 1986, licenciado Lizardo Sosa, durante la interpelación que le hicieran los diputados en septiembre de 1986, el crecimiento de precios fue un problema en escalada que se dio desde noviembre de 1984, pero fue en 1985 cuando se intensificó el incremento de los mismos y los precios de algunos productos crecieron hasta un 55% con respecto a 1984, por lo que la medida de imponer precios tope se mantuvo, hasta que en 1986 se adoptó la decisión de ir liberándolos de forma gradual (Congreso de la República de Guatemala, 1986).

En el artículo 118 de la Constitución de la República de Guatemala, se estipula que el régimen económico y social de la República de Guatemala se fundamenta en principios de justicia social. Por su parte, Lizardo Sosa afirmaba durante su interpelación que el Estado debe tener un papel subsidiario en la actividad económica y son los individuos y las empresas los que conformen la actividad económica en libertad; la política de liberalización de precios estuvo orientada en este sentido. Una política que permitiera la eliminación gradual de precios tope, a fin de estabilizar los precios, es decir que dejaran de subir; unido a esto se propuso

la implementación de políticas orientadas al crecimiento de la producción, con el fin de asegurar el abastecimiento de productos y así estimular la actividad productiva, y en esta misma línea también obtener una reducción de precios mediante el incremento de la oferta.

Durante la interpelación, el Ministro de Economía afirmó que el fin de la liberalización era desarrollar un mercado libre, en el que los comerciantes y consumidores estuvieran organizados, e implementar políticas orientadas a elevar su producción. Empero, la política de liberalización de precios se vio afectada por otros factores de tipo monetario, por presiones de grupos sindicales y parte del sector civil –como amas de casa–, por lo que nuevamente se restituyeron algunos de los precios que habían sido eliminados, al listado de precios bajo control. No obstante, para finales del período de gobierno, únicamente 13 productos estaban controlados (medicinas, azúcar, combustibles, entre otros).

La liberalización de precios fue un proceso que se generó de forma gradual a partir de las presiones de carácter internacional y del proceso interno que se estaba viviendo. El inicio de la democracia favoreció que la decisión de liberar los precios fuera aceptada, ya que el Presidente Vinicio Cerezo gozaba de popularidad y aceptación entre la población.

2. Análisis de algunas variables macroeconómicas

En un mercado libre, la motivación de producir se da por la futura obtención de ganancia; sin embargo, al saber que dicho beneficio se ve afectado por la intervención del Estado, y que el precio no va a rendir las utilidades esperadas, es cuando empiezan a verse problemas en un mercado intervenido. El principal síntoma es la escasez de productos, los productores ya no pueden vender en la misma cantidad al precio de mercado, por lo que la demanda

empieza a presionar más sobre los precios. En esta línea, la medida que estaba orientada a controlar problemas de inflación, produce efectos negativos en los precios y estos empiezan a subir. Asimismo, se comienzan a presentar fenómenos tales como mercados informales o negros, donde se consiguen dichos productos pero a precios mucho más altos.

Por lo tanto, la medida orientada a beneficiar a la población, al final puede producir efectos más graves sobre la economía y en particular sobre aquella población menos privilegiada; los niveles de inflación suelen subir más y se tiene un sistema económico poco eficiente, inestable y de incertidumbre.

Al analizar cifras de producción de los diferentes sectores que conforman el PIB, se observa un leve mejoramiento durante 1986, comparado con las tasas de crecimiento de 1985, debido a que se evidenciaron niveles de valor agregado en términos reales, superiores, tasas positivas entre el 0.7% para el caso de la industria manufacturera, hasta tasas como las del 12.2% en electricidad y agua, y 29.6% para el sector de minas y canteras. A pesar de que para 1986 se observó una leve expansión de la producción agrícola, esto no fue suficiente para que el sector de la agricultura, silvicultura, caza y pesca mostrara un rendimiento positivo.

En el caso de la industria manufacturera se registró un crecimiento de 0.7% con respecto a 1985, derivado principalmente del observado en las ramas industriales de alimentos, bebidas, textiles, calzado y prendas de vestir, entre otros, debido a un incremento en la demanda de productos industriales nacionales.

Cuadro n.º 1
Origen por ramas de actividad del producto interno bruto a precios de mercado
 Años 1986-1987
 (miles de quetzales de 1985)

Concepto	1986	1987	Variación Porcentual
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	752.990,2	780.058,5	3,6%
Explotación de minas y canteras	8.454,9	8.373,7	-1,0%
Industria manufacturera	467.869,4	475.644,8	1,7%
Construcción	51.258,9	56.648,4	10,5%
Electricidad y agua	63.160,5	68.152,9	7,9%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	210.650,8	219.994,8	4,4%
Comercio al por mayor y al por menor	730.872,6	749.301,0	2,5%
Banca, seguros y bienes inmuebles	111.071,7	114.959,2	3,5%
Propiedad de vivienda	158.252,6	161.077,3	1,8%
Administración pública y defensa	199.489,7	208.820,2	4,7%
Servicios privados	186.104,0	189.083,1	1,6%
Producto Interno Bruto	2.940.175,3	3.032.113,9	3,1%

Fuente: Elaboración basada en información del Banco de Guatemala.

Para 1987, la actividad económica del país registra un crecimiento de 3.1% con respecto al año anterior, y según estimaciones oficiales, la tasa observada en dicho año superó la tasa de crecimiento poblacional, situación que no se veía desde 1981, con lo cual se confirmaba el inicio de la recuperación de la producción por habitante (Banco de Guatemala, 1987).

Las medidas de política económica propuestas a inicios de 1986 por la Democracia Cristiana, permitieron que se dieran las condiciones propicias para que la economía comenzara a crecer. En esta etapa se observa que los diferentes indicadores macroeconómicos mostraron mejoría en general, tal es el caso del ritmo inflacionario que empezó a desacelerarse, junto con la consecución de la estabilidad en el tipo de cambio.

Durante este año el consumo privado tuvo un crecimiento del 3.5%, es decir 0.8% más que el año anterior, lo cual se asoció a la recuperación del poder de compra de la población, resultante del mayor empleo que se generó en diferentes sectores productivos, de ajustes salariales y de la reducción del ritmo inflacionario.

Al analizar el Índice de precios al consumidor a nivel de la República, se observa una mejora considerable. Para 1986, en promedio anual se registró una tasa de 42.0% al mes de junio; sin embargo, gradualmente fue desacelerándose para cerrar con una tasa de 37.0%; en 1987 dicha tasa se observó en 12.3%. En este orden de ideas, el ritmo de inflación anual pasó de un 47.3% en abril de 1986 a un 25.7% a diciembre de ese año y únicamente a 10% en diciembre de 1987.

Por su parte, el Índice de Precios al Consumidor de área urbana de Guatemala en 1983 y 1984 fue de 104.86 y 107.55 respectivamente, empero, a partir de 1985 este índice crece de manera considerable; 1986 fue el año que registró el incremento más grande con un índice de 169.33, es decir, que los precios en general se incrementaron un 69% con respecto a 1983, año en el cual no había ningún tipo de imposición de precios, mientras que para 1986 aún existían ciertos productos de la canasta básica que contaban con dichos precios.

A partir de 1986, el índice de precios sigue creciendo, y para 1987 es de 188.36. De forma similar se manifiesta el IPC del rubro alimentos y bebidas, el cual tiene un movimiento similar pero en mayor medida que el índice general; para 1987 el índice para este rubro fue de 201.21. Ver cuadro número 2.

Cuadro n.º 2 Índice de Precios al Consumidor (IPC)

Área urbana, ciudad capital
(Base: marzo-abril de 1983)

Período: 1983-1989

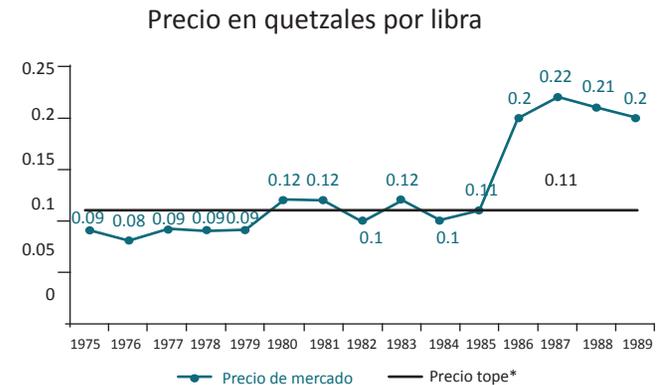
Año	Índice total general	Alimentos y bebidas	Gastos de vivienda utilizados en el hogar	Mantenimiento y equipamiento hogar	Vestido y calzado	Asistencia médica	Educación	Transporte y comunicaciones	Lectura y Recreación	Otros gts. de consumo
1983	104.86	104.39	101.53	105.8	110.19	112.54	100.75	102.04	109	107.96
1984	107.55	105.14	112.18	107.81	112.2	106.75	107.95	105.69	108.07	111.8
1985	127.98	128.14	118.49	121.18	141.73	129.56	143.2	123.73	118.28	146.18
1986	169.93	174.23	131.98	174.98	196.05	155.35	169.08	173.37	165.82	191.02
1987	188.36	201.21	144.91	175.56	216.23	201.89	168.5	178.85	190.82	203.83
1988	207.73	230.9	157.13	193.69	225.08	229.98	183.38	184.18	196.14	222.21
1989	234.73	261.57	190.74	220.97	243.45	261.53	210.85	202.44	209.36	243.99

Fuente: Elaboración según información de Indicadores económicos de la evolución de precios, salarios, población y otras variables al año de 1995.

A partir del análisis a nivel urbano, se seleccionaron tres granos básicos en la alimentación de los guatemaltecos, contenidos dentro del listado de productos que se vieron afectados por la medida establecida en 1985, con el fin de analizar cuál fue la situación antes y después de la imposición de la medida.

En el caso del maíz blanco, se observa, en el precio de este grano básico al consumidor final por libra (gráfica 3), una tendencia estable desde 1973 hasta 1980. A partir de 1981 se presenta una fluctuación del precio, pero es hasta 1987 cuando el precio se incrementa en un 83.3% luego de la liberalización del precio. Según la Memoria de Labores del Banco de Guatemala de 1985, la producción obtenida se resintió en el maíz y el arroz, cuya producción para dicho año disminuyó en el orden de 3.5% y 14.8%, respectivamente, debido principalmente a la disminución de la superficie cultivada de 4.6% en el caso de maíz y de 9.2% para el arroz, en comparación con el área cultivada en 1984.

Gráfica n.º 2
Comparación del precio del maíz blanco y el precio tope de 1985



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá y Decreto Ley número 1-85 Ley de Protección al Consumidor.

* Este se colocó desde 1985 y estuvo vigente hasta finales de 1986, sin embargo, para efectos visuales se hace una recta horizontal a lo largo del eje de los años.

A partir de 1986 la tendencia del precio del maíz comienza a ser alcista. En este año la producción de maíz se incrementó, influenciado principalmente porque los precios tope al productor fueron fijados en fechas oportunas y en niveles superiores a los de 1985, lo cual contribuyó de alguna forma a que la producción y el precio del mismo se incrementaran. Es hasta en 1987 que el precio llega a su punto máximo, de acuerdo con el Banco de Guatemala, ya que en ese año la producción de maíz creció en 4.4% con respecto a 1986, principalmente debido al incremento de la superficie cultivada.

En la gráfica 4 se analiza el caso del arroz y se observa que el precio tope establecido fue menor que los precios observados desde 1977. En 1985 el precio al público era de Q0.30 por libra, mientras que el precio tope fue de Q0.24. En este año la producción de arroz disminuyó en 14.8%, con respecto a los niveles de producción alcanzados en 1984; se observó una menor superficie cultivada del 9.2%.

Gráfica n.º 3
Comparación del precio del arroz y el precio tope de 1985
 Precio en quetzales por libra



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá y Decreto Ley número 1-85 Ley de Protección al Consumidor.

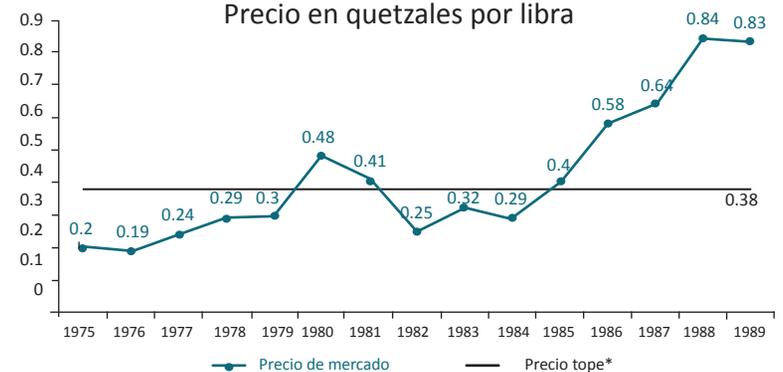
* Este se colocó desde 1985 y estuvo vigente hasta finales de 1986, sin embargo, para efectos visuales se hace una recta horizontal a lo largo del eje de los años.

El hecho es que los precios tope tanto al consumidor como a productores fueron fijados por debajo de los precios observados en el mercado, lo que pudo haber incidido en esta merma de la producción.

Similar al comportamiento del maíz, a partir de 1986, el precio del arroz por libra se incrementa en 200% y desde dicho año, el precio de este grano comienza a incrementarse considerablemente. En ese año la producción de arroz disminuyó debido a que la superficie cultivada se redujo en 1.4%. La menor oferta del grano básico, aunada a la situación de la liberación de los precios tope, incidió en el comportamiento del precio de dicho bien.

En el caso del precio del frijol negro al consumidor final, el comportamiento del mismo se puede analizar en la gráfica 5. El precio de este producto sufrió incrementos considerables a inicios de 1980, posiblemente ocasionado –según el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), en la Memoria de Labores del Banguat, 1980–, por la baja de la producción de frijol que disminuyó en 11.2%, lo cual incidió en el precio.

Gráfica n.º 4
Comparación del precio del frijol negro y el precio tope de 1985
 Precio en quetzales por libra



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y Decreto Ley número 1-85 Ley de Protección al Consumidor.

* Este se colocó desde 1985 y estuvo vigente hasta finales de 1986, sin embargo, para efectos visuales se hace una recta horizontal a lo largo del eje de los años.

Sin embargo, los precios comenzaron a declinar entre 1980 y 1983, a pesar de que en este último año la producción de la mayoría de los granos básicos presentó una leve disminución en su producción, debido a la falta de lluvia al inicio de la temporada de siembras.

La producción de frijol para 1985 mejoró en 10.2% debido al crecimiento de la superficie cultivada. Esta tendencia se mantuvo para 1986, cuando la producción de este grano incrementó su superficie y adicionalmente a ello, mejoraron los rendimientos por manzana de las principales zonas productoras del país, debido a las condiciones climatológicas favorables y a la normalización del abastecimiento de los insumos importados, en la que el Gobierno jugó un papel importante al distribuir fertilizantes a un precio favorable. Por su parte, la política de liberalización de precios favoreció también a los consumidores debido a que el precio en este año no se incrementó de forma tan abrupta. Fue hasta 1987 que la producción de frijol se redujo en 20.7% con respecto a 1986, y el precio de venta de este grano se incrementó en 45% al consumidor final.

En conclusión, se puede observar que la evolución de los indicadores económicos marca las etapas que se describieron en el proceso de imposición y subsecuente liberalización de precios tope. Al inicio de los 80 se observa cómo se pasa de un auge económico a una desaceleración de la actividad. Es ahí donde la desaceleración económica y los niveles de inflación altos (entre otros factores) incidieron en que se aplicara dicha política. Sin embargo, se observa cómo hay una especie de proceso de ajuste estructural en las gráficas, cuando luego de la liberalización, los precios comienzan a crecer, así como las tasas de inflación. Por lo tanto, la política que se pensó podría combatir el proceso inflacionario, al final no dio los efectos esperados, sino más bien, resultó en mayores niveles de inflación.

Conclusiones y Recomendaciones

Las condiciones que propiciaron la imposición de precios tope fueron de carácter interno, pues se dieron en un momento de crisis política y económica, cuando la intención del gobierno militar era implementar una política económica que permitiera proteger al sector menos privilegiado y al mismo tiempo buscaba frenar las alzas inflacionarias que se estaban produciendo. Sin embargo, esta decisión provocó diferentes reacciones en los actores políticos y económicos y condujo a una serie de eventos que concluyó con la elección de un partido civil democrático.

La siguiente etapa de los precios tope se dio durante la transición hacia la democracia. Mediante una combinación de factores internos pero también externos, la liberalización de precios fue un proceso que se generó de forma gradual. Un papel determinante de esta decisión lo marca la tendencia internacional de la aplicación de políticas de ordenamiento estructural, que por medio del Consenso de Washington, aconsejaban a las economías, sobre todo de Latinoamérica, a adoptarlas para poder salir del subdesarrollo.

Los indicadores económicos marcaron las etapas de la implementación de las políticas aquí estudiadas. Al inicio de los 80 se observa cómo se pasa de un auge económico a una desaceleración de la actividad económica. Al observarse procesos inflacionarios no experimentados antes, se procede a aplicar una política de intervención del Estado, la cual provoca únicamente presión sobre los precios, que al momento de ser liberados, estalla y estos suben y continúan con su evolución natural dentro del proceso económico.

Por lo tanto, se puede concluir que la implementación del control de precios a mediados de los ochenta, ocasionó efectos deformantes sobre la economía, sin haber obtenido los resultados

que se esperaban, es decir, la reducción del proceso inflacionario. Lo único que provocó fue un estancamiento obligatorio de los precios, escasez de productos y presión sobre los precios, que derivaron en una distorsión dentro del mercado.

La imposición de los precios tope en la década de los ochenta, estuvo orientada a disminuir las alzas en las tasas de inflación; no obstante, esta medida tuvo efectos que causaron distorsión en el mercado, y en consecuencia mayores alzas de precios. Una de las lecciones de esta política económica es que el mercado debe funcionar lo más libre posible, sin la intervención del gobierno. El Estado, a través de sus instituciones debe garantizar las condiciones de un mercado libre en donde se garanticen los precios reales, y propiciar la estabilidad de la demanda agregada del país, a través de políticas fiscales y monetarias, que permitan mantener la estabilidad macroeconómica.

Bibliografía

Banco de Guatemala. (1981). *Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala*: Guatemala: Banco de Guatemala.

_____. (1982). *Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala*: Guatemala: Banco de Guatemala.

_____. (1983). *Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala*. Guatemala: Banco de Guatemala.

_____. (1984). *Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala*: Guatemala: Banco de Guatemala.

_____. (1985). *Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala*. Guatemala: Banco de Guatemala.

_____. (1986). *Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala*. Guatemala: Banco de Guatemala.

_____. (1987). *Estudio económico y memoria de labores del Banco de Guatemala*. Guatemala: Banco de Guatemala.

Benecke, D. (2002). Economía social de mercado: ¿una solución para América Latina? *Revista ASIES(4)*, 19-23, ASIES, Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1986). *Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala*, (págs. 8-13).

Contreras, A. (30 de marzo de 2012). *Prodavinci*. Recuperado el 10 de agosto de 2012, de <http://prodavinci.com/acerca/>: <http://prodavinci.com/2012/03/30/economia-y-negocios/manuel-vellosolos-controles-de-precios-no-tienen-ningun-efecto-favorable-sobre-la-inflacion/>

Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. (2003). *Economía para no economistas* (Vol. Versión Electrónica en formato PDF).

Duri. (28-01-2012). *Ciudad Universitaria Virtual de San Isidro*. Recuperado el 5 de julio de 2012, de <http://cuvsu.blogspot.com/2012/01/13-principales-caracteristicas-del.html>. Sevilla, España.

García Sánchez, A. (2007). <http://www.microeconomia.org/>. Recuperado el 13 de julio de 2012, de http://www.microeconomia.org/documentos_new/Tema07.pdf

González Gutiérrez, A. (31-03-2003). *Proveedor de servicios de Internet Nodo50*. Recuperado el 18 de 06 de 2012, de Sitio web de Proveedor de servicios de Internet Nodo50: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso/gonzalez_10abr03.pdf

Guerra Borges, A. (2011). *Guatemala: 60 Años de historia económica* (2ª. ed.). Guatemala: Edición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Hasse, R. H.; Schneider, H.; & Weigelt, K. (2004). *Diccionario de economía social de mercado*. México: Konrad Adenauer.

Hernández, J.; Sánchez, A.; & Calderón, A. (2005). www.eumed.net/libros. Recuperado el 1 de agosto de 2012, de www.eumed.net/libros/2005/acm1/

Inforpress Centroamericana. (1982). *Centroamérica 1982: Análisis económicos y políticos sobre la región*. Guatemala.

Larrain, M. (agosto de 1999). *Grupo de discusión Propolco*. Recuperado el 19 de octubre de 2012, de <http://propolco.tripod.com/4sem/washington.htm>: <http://propolco.tripod.com/4sem/washington.htm>

Laure, J. (1990). *Guatemala: ¿Alcanzarán los salarios a los precios?* Guatemala: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá.

Molina Calderón, J. (2011). *Breve historia económica de Guatemala del Siglo XX*. Guatemala.

Morán Samayoa, H. E. (2004). *Banco de Guatemala*. Recuperado el 09 de 08 de 2012, de sitio web de Banco de Guatemala: www.banguat.gob.gt

Parkin, M.; Esquivel, G. (2001). *Microeconomía*. México: Pearson Educación .

Pindyck, R.; Rubinfeld, D. (2001). *Microeconomía*. Madrid: Prentice Hall.

Resico, M. (2011). *Introducción a la economía social de mercado*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung.

Rosen, H. (2002). *Hacienda pública* (5ª. ed.). Madrid: Mc Graw Hill.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (1985). *Desajuste de la estructura de precios de alimentos esenciales y de salarios 1980-1985*. Guatemala: Segeplan.

———; GTZ, A. (1991). *Programa de estabilización y ajuste estructural un proyecto nacional de corto y mediano plazo*. Guatemala: Secretaría General de Planificación Económica.

Sosa L.; (1991). La política económica del gobierno de Guatemala 1986-1990: una experiencia demócrata cristiana. *Panorama centroamericano/Pensamiento y Acción*, 60-72.

Trejo A., C. A. (1986). Evolución de las variables monetarias y su impacto sobre el proceso inflacionario: El caso de Guatemala. *XXIII Reunión de técnicos de bancos centrales del Continente Americano* (págs. 15:1-33). Lima: Banco de Guatemala.

Valdez, J. F.; Palencia, M. (1998). *Los dominios del poder: La encrucijada tributaria*. Guatemala: Flacso.

Vogelsang, I. (1999). <http://www.economiamexicana.cide.edu>. Recuperado el 30 de 07 de 2012, de <http://www.economiamexicana.cide.edu/>: http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/VIII-1/01_VOGELANG_5-43.pdf

Von Hoegen, M. (1986). Exposición de los aspectos económicos. En *III Seminario de La realidad nacional de 1986*. Guatemala: Asies.



**Asociación de Investigación
y Estudios Sociales**

**Apartado Postal 1005 A
Ciudad de Guatemala,
Guatemala, C.A.**

**Publicación registrada
en la Dirección General
de correos de Guatemala,
como correspondencia
de segunda clase,
bajo el No. 2660**

**PORTE
PAGADO**

