

UNITED NATIONS
ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCIL



GENERAL
E/GN.12/218/Add.4
20 de Abril de 1951

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Cuarto Período de Sesiones
México, D. F.
28 de Mayo de 1951

EL DESARROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA

INDICE DE MATERIAS

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	3
Objetivo y Plan del Informe	3
El ritmo de desarrollo	4
Las causas de la lentitud del desarrollo	4
1.- Comercio Exterior	5
2.- Los gastos del Estado	9
3.- La introducción de mejoras técnicas	10
4.- La redistribución de ingresos	12
5.- El crecimiento demográfico	13
La aceleración del proceso de acumulación	13
La acumulación de capital y los ahorros públicos	16
CAPITULO I: EL PROBLEMA DE LA EFICACIA	19
La eficacia en la Agricultura	19
La eficacia en el uso de la tierra y el problema de la Reforma Agraria	22
La escasez y el uso de la tierra	28
La eficacia de la actividad fabril	31
El problema del transporte	32
CAPITULO II: LA CREACION DE CAPACIDAD PARA IMPORTAR	35

/CAPITULO III

	<u>Pág.</u>
CAPITULO III: EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS MAS IMPORTANTES	43
La producción agropecuaria	43
El desarrollo del café	45
El banano	49
El maíz	51
Otros productos agropecuarios	52
Las manufacturas	52
Industria de alimentos	54
Industrias textiles	55
Otras industrias textiles	58
Bebidas alcohólicas	59
Cemento	59
La energía.....	60
El desarrollo de otras actividades	63
Resumen y conclusiones	65

INTRODUCCION. EL DESARROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA

Objetivo y plan del informe

El objetivo de este estudio es examinar la experiencia de Guatemala en lo relativo a su desarrollo económico durante el período comprendido entre la prosperidad mundial de 1925/1929 y los años de 1945/49, y determinar si de esa experiencia pueden derivarse conclusiones que ayuden a resolver los problemas que confrontará el país en el futuro.

El informe se compone de cuatro capítulos. En el primero se resumen las conclusiones a que se ha llegado acerca del ritmo de desarrollo durante el último cuarto de siglo y se plantean, en términos generales, los problemas que tiene Guatemala para acelerar el ritmo de su crecimiento. Los capítulos segundo y tercero tratan, respectivamente, y en forma más amplia, los problemas específicos de la eficacia productiva y de la creación de disponibilidad de divisas para la adquisición de bienes de capital. El cuarto y último capítulo contiene el análisis del ritmo de crecimiento de las distintas actividades económicas de la nación.

Se ha prestado atención a los problemas específicos de cada una de las actividades importantes en la medida en que sus características tienen alguna significación especial para el estudio del desarrollo económico del país. Por esta razón, las alusiones a muchas de ellas se encontrarán dispersas y su discusión está muy lejos de ser exhaustiva.

La carencia de datos estadísticos fidedignos ha constituido una de las mayores dificultades para la realización del estudio y ha obligado a utilizar series que no siempre reflejan fielmente la intensidad de los fenómenos que se quiere medir. Se ha recurrido a ellas en el entendimiento de que señalan razonablemente bien, si nó la intensidad, por lo menos la dirección de los cambios.

/La carencia de

La carencia de datos estadísticos ha obligado, además, a pasar por alto los acontecimientos que ocurrieron durante la época de los años treinta y de los años cuarenta hasta 1944. Sin embargo, como este estudio se concentra en las tendencias de largo plazo que la comparación del primer y del último quinquenios del período destacan con claridad, la omisión del lapso intermedio no tiene gran importancia.

Finalmente, es necesario dejar establecido que la ausencia de toda mención a los factores sociológicos y políticos que probablemente influyen en el proceso económico de Guatemala con mayor fuerza que en otros países de Latinoamérica, debe interpretarse como una omisión impuesta solamente por la necesidad de no rebasar el campo del presente informe.

El ritmo de desarrollo

Este estudio ha permitido determinar que desde el quinquenio de 1925/ 1929 al de 1945/1949, la economía de Guatemala creció a un ritmo muy lento. En efecto, la producción agrícola parece haber aumentado en 36,1 por ciento y la producción industrial en 50,6 por ciento. Los servicios - tanto públicos como privados - probablemente crecieron más rápidamente que la producción industrial. Sin embargo, el deterioro de los términos del intercambio, que fué aproximadamente de 30 por ciento, y el aumento de la población de 37,7 por ciento, contrapesaron la expansión de las actividades locales a un grado tal que el ingreso real per cápita en los años 1945/1949 debe haber sido igual o más bajo que en 1925/1929.

A juzgar por algunos antecedentes de que se dispone, el desarrollo de la economía guatemalteca durante el primer cuarto del presente siglo habría marchado más aceleradamente que de 1925 en adelante, pero más lentamente que durante el último cuarto del siglo pasado. Parecería, pues, que en el transcurso de los últimos setenta y cinco años, el ingreso real total del país habría aumentado a un ritmo menguante.

Las causas de la lentitud del desarrollo económico

En términos generales, el ingreso real por persona cambia, a la larga, principalmente en función del acervo de capital disponible por persona y de la productividad del capital.

Las informaciones disponibles, aunque escasas, permiten suponer que el capital por persona de que dispone Guatemala en la actualidad es probablemente más bajo que el que disponía en 1925/1929.

Guatemala es un país que prácticamente no produce bienes de capital manufacturados. Las necesidades de este tipo las satisface adquiriéndolos en el extranjero. La importación de bienes de capital alcanzaba en 1925/1929 a un promedio anual de 4,6 millones de quetzales (a precios de 1937). En el período 1930/1936 fluctuó alrededor de 1,6 millones, y en 1941/1944, alrededor de 2,1 millones. Sólo durante dos períodos del último cuarto de siglo se importaron más bienes de capital que en 1925/1929. El primero fué 1937/1939, cuando el promedio alcanzó a 5,3 millones, y el segundo fué en 1945/1949, que registró 6,5 millones al año. La adición anual a la población era en 1925/1929 de 33.400 habitantes, es decir, que por cada nuevo habitante se adicionó al acervo de bienes importados - haciendo caso omiso de la reposición - la suma de 137,7 quetzales. En el período 1945/1949, cuando el aumento de la población fué de 40.000 personas al año, dicha suma fué de 162,4 quetzales, que es insuficiente para compensar los déficit de otros años.

La acumulación de capital de origen local, representada por bienes tales como los cultivos permanentes, la masa ganadera y las viviendas y carreteras, no presentan las mismas fluctuaciones y su evolución no señala la misma baja en 1930/1949, con respecto al período 1925/1929 que la de los bienes de capital importados.

Parece que no sólo se redujo el acervo de capital per capita, sino también su productividad en términos de ingreso real. Los cambios de la productividad promedio del capital pueden medirse por el valor agregado (a precios constantes) del producto que se obtiene y por el valor del ingreso real que genera. En una economía donde el comercio exterior juega un papel secundario, los cambios del valor agregado y del valor del ingreso generado, coinciden, pero donde el comercio exterior es importante,

/mientras el valor

mientras el valor agregado aumenta, el ingreso real puede bajar, debido al deterioro de los términos del intercambio. Esto es lo que ha ocurrido en Guatemala. Al desarrollarse la manufactura, los transportes y la producción de energía más rápidamente que la agricultura, el valor agregado creció en relación al capital invertido, pero al deteriorarse los términos del intercambio, el ingreso real generado por unidad de capital, bajó. ^{1/}

Es posible que la reducción del acervo de capital por persona se haya originado en la ausencia de factores que estimularan su ritmo de acumulación.

El volumen anual de la acumulación depende de los beneficios pecuniarios que se espera obtener de ella, excepto en el caso de las inversiones públicas que no están necesariamente influidas por consideraciones de costos y precios. El nivel de beneficios, a su vez, es función de la demanda que puede hacerse efectiva en el mercado. La demanda efectiva cambia, estimulada, entre otros factores, especialmente por: 1) el comercio exterior; 2) los gastos del Estado; 5) la introducción de mejoras técnicas;) la redistribución de ingresos en favor de los grupos más pobres, y) el crecimiento de la población. Corresponde, entonces, estudiar la dirección e intensidad del efecto de cada uno de estos factores.

1. Comercio exterior

De esas fuentes de demanda efectiva la más importante para Guatemala es el comercio exterior, o, por lo menos, lo fué en el pasado. La época de más rápido desarrollo económico del país que parece haber sido el último cuarto del siglo pasado, coincidió con la de más rápido crecimiento de sus exportaciones. Al aumentar en el extranjero la demanda por el café de Guatemala, los ingresos de los guatemaltecos crecieron y aun cuando parte de esos ingresos se transformó en importaciones y pagos por servicios del exterior, otra parte quedó en el país, estimulando la producción de artículos para el mercado local. Fué precisamente en el período de auge del comercio exterior, como se verá más adelante, cuando se establecieron las primeras industrias manufactureras, se construyeron las primeras vías férreas y los primeros

^{1/} El deterioro de los términos del intercambio aumenta, pues, el volumen mínimo de capital necesario para producir un valor dado de ingreso real, de modo que no sólo agrava el problema de la capitalización por el lado de la disponibilidad de divisas, sino también por el de la productividad del capital.

servicios públicos.

Para que el estímulo que se origina en los mercados internacionales se transforme en una expansión del mercado local, no basta que aumente el valor de las exportaciones, pues tal aumento puede estar contrarrestado por una disminución de su poder de compra debido al deterioro de los términos del intercambio. Esto fue precisamente lo que ocurrió durante el período en estudio.

De 1925/1929 a 1945/1949 el valor de las exportaciones de Guatemala, a precios de 1937, aumentó en 24,9 por ciento, pero de 1929 a 1944, se mantuvo fluctuando alrededor de un promedio anual inferior al de los años de prosperidad de la década de los veinte.

Cuando comenzó la crisis mundial en 1929, el volumen de las exportaciones cayó de un promedio de 16,9 millones (a precios de 1937) en 1925/1929, a 12,7 millones en 1933, año que marcó el comienzo de la débil recuperación de los años treinta. El volumen de las importaciones cayó con mayor intensidad durante el mismo período, pero el ajuste interno de la economía se realizó en forma tan violenta que ya en 1934 el país estaba de nuevo acumulando divisas, y no volvió a experimentar un déficit importante en su balanza de pagos hasta el año 1948.^{1/} La experiencia de esos años sugiere que, para mantener el ingreso real, no bastaba que el país eliminara el déficit de su balanza de pagos, sino que era indispensable mantener el equilibrio a un alto nivel de exportaciones.

El deterioro que experimentaron los términos del intercambio durante la década de los treinta agravó la reducción del volumen de las exportaciones; la capacidad para importar, es decir, el poder adquisitivo internacional de las exportaciones, se redujo en 1933 a un nivel inferior en 55 por ciento al que se registró en el quinquenio 1925/1929, y se mantuvo entre 1929 y 1944 en un nivel inferior en 42 por ciento en relación con el citado quinquenio. Así, pues, el comercio exterior no sólo dejó de estimular la demanda local y, en consecuencia, la acumulación de capital, sino que actuó como un elemento retardador del desarrollo. (Véase Cuadro I y Gráficos I, II y III).

^{1/} El tipo de cambio se mantuvo a la par con el dólar durante todo el período.

Cuadro 1. Guatemala: Población y comercio exterior, 1925-1949

Años	Población a/ Miles de ha- bitantes	Exportaciones b/ Millones de quet- zales a precios de 1937	Importaciones c/ Millones de quet- zales a precios de 1937	Precios c/		Términos del intercambio c/ 1937 = 100	Capacidad para importar c/ Mi- llones de quet- zales a precios de 1937	Importación de bie- nes de capital c/ Mi- llones de quetzales a precios de 1937
				Exportación 1937=100	Importación			
1925	1886	16,8	16,1	179,0	107,7	166,2	27,9	3,0
1926	1919	15,7	18,9	186,2	103,0	180,8	28,4	4,1
1927	1952	18,7	20,8	186,0	100,2	185,6	34,6	4,4
1928	1986	16,1	25,6	178,4	98,8	180,6	29,1	6,2
1929	2020	17,1	24,7	146,4	102,8	142,4	24,4	5,5
1930	2054	...	...	...	...	...	...	...
1931	2088	13,4	15,3	114,1	87,5	130,4	17,5	1,8
1932	2123	15,3	10,4	70,5	71,3	98,9	15,1	1,0
1933	2158	12,7	10,9	72,6	70,4	103,1	13,0	1,0
1934	2194	16,0	12,7	93,8	78,7	119,2	19,0	1,5
1935	2230	14,2	13,7	88,2	88,6	99,5	14,2	1,9
1936	2267	18,0	15,0	85,0	90,8	93,6	16,9	2,5
1937	2304	17,9	20,9	100,0	100,0	100,0	17,9	5,0
1938	2341	18,9	21,3	97,0	97,5	99,5	18,8	5,7
1939	2378	18,2	20,9	103,7	97,4	106,5	19,3	5,2
1940	2415	16,1	18,2	74,7	86,9	86,0	13,8	3,2
1941	2453	15,8	18,8	92,2	89,5	103,0	16,3	2,6
1942	2491	17,2	14,8	116,3	97,1	119,8	20,7	1,2
1943	2530	15,8	15,2	121,6	125,0	97,3	15,4	1,6
1944	2569	17,3	17,4	130,4	130,1	100,2	17,3	2,1
1945	2608	20,9	19,4	140,4	132,5	106,0	22,1	3,9
1946	2648	20,1	27,3	178,0	145,9	122,0	24,5	4,8
1947	22688	23,8	35,1	216,5	183,1	118,2	28,1	7,2
1948	2728	21,0	39,8	225,1	195,9	114,9	24,1	8,1
1949	2769	19,5	40,2	257,2	190,7	134,9	26,4	8,3

a/ Los datos de población se obtuvieron adaptando una parábola a las cifras censales de 1921, 1940 y 1950. La cifra oficial de 1940 fué corregida de acuerdo con el porcentaje que según la Dirección de Estadística fué abultado el resultado del censo de ese año.

b/ Cálculos de la Comisión basados en las cifras de las aduanas. Esas cifras contienen un error porque el banano está subvaluado.

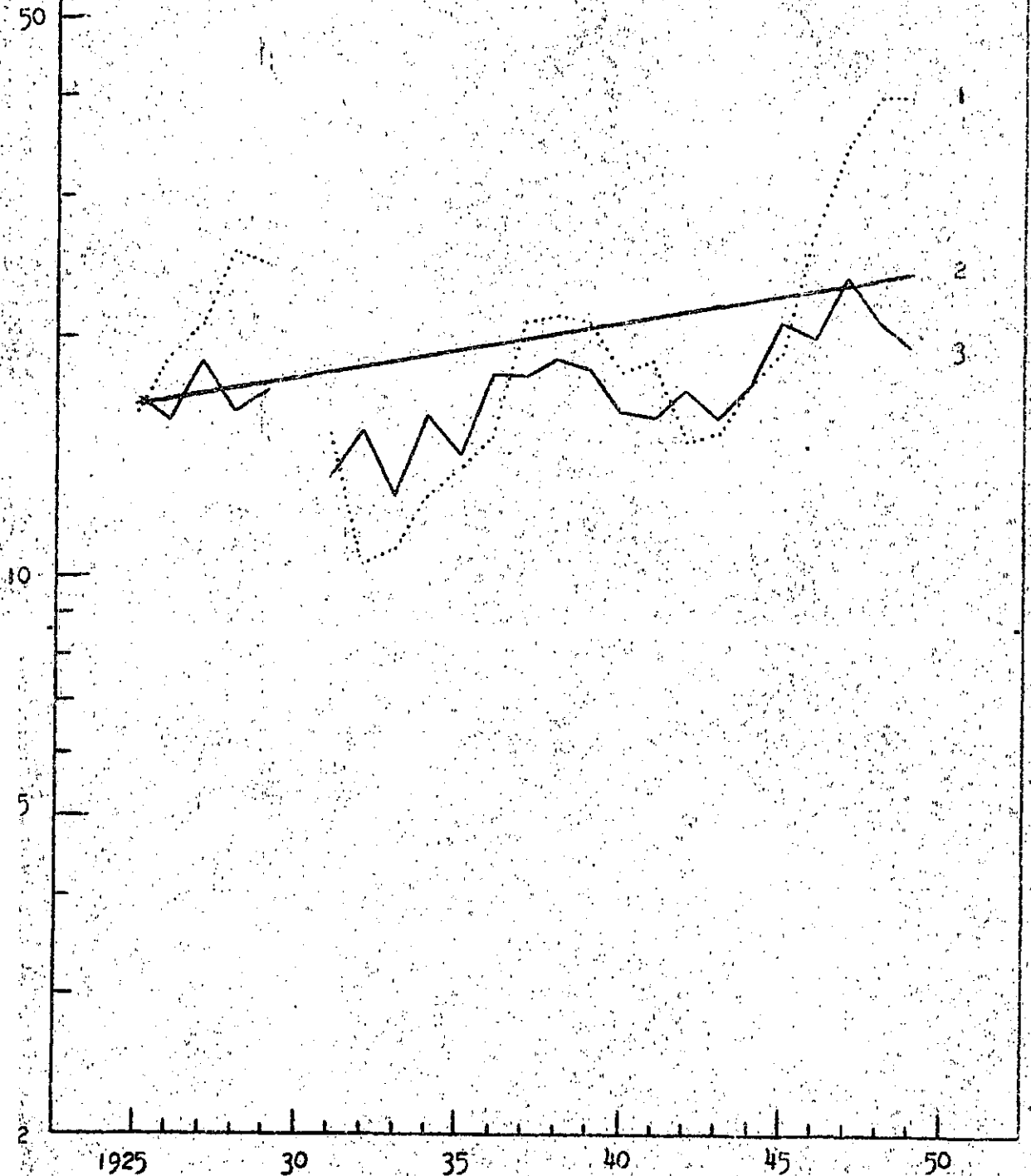
c/ Cálculo de la Comisión sobre la base de datos oficiales.

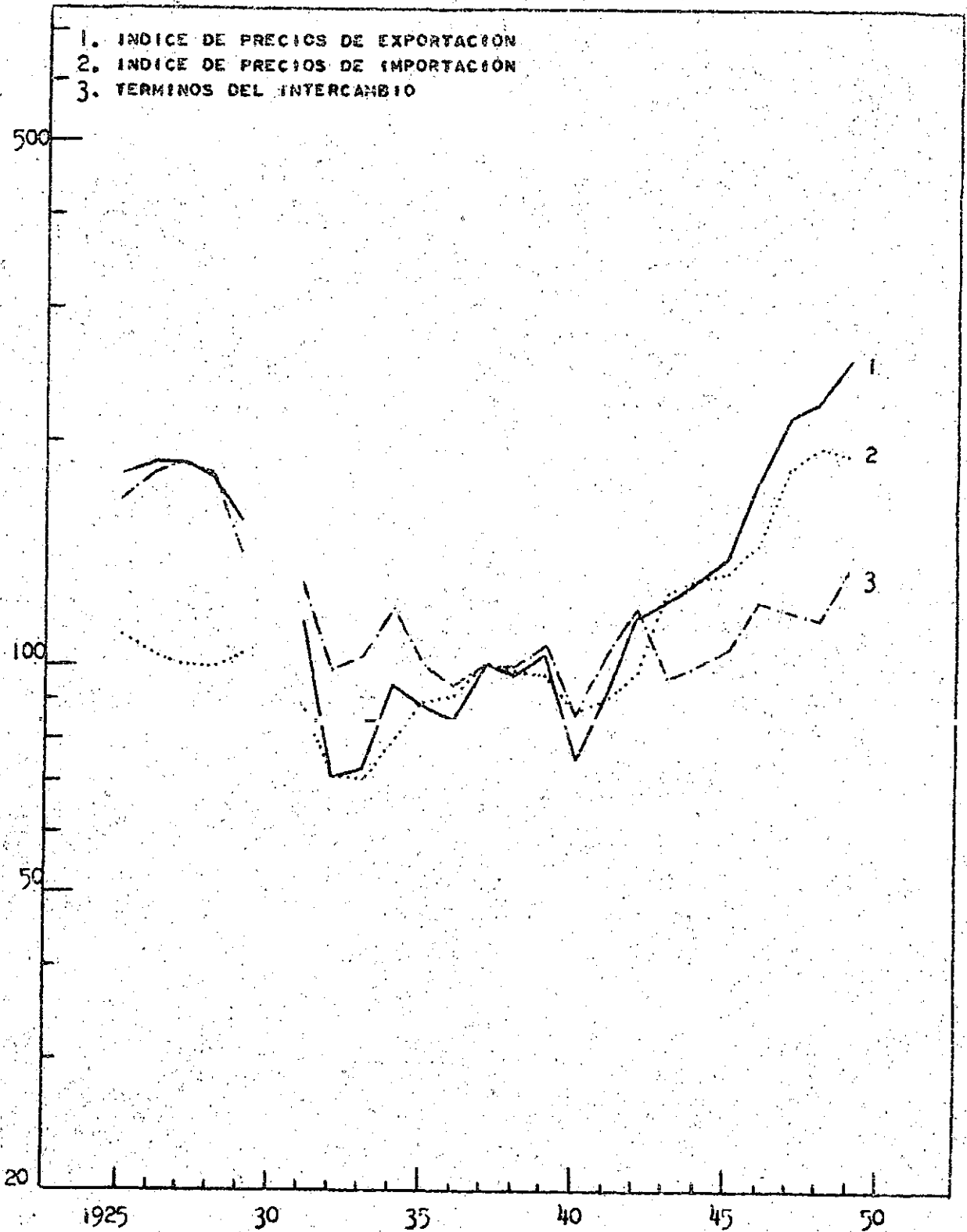
COMERCIO EXTERIOR
VALORES A PRECIOS DE 1937.

MILLONES DE QUETZALES

ESCALA SEMI-LOGARITMICA

- 1. VOLUMEN FISICO DE LAS IMPORTACIONES
- 2. POBLACION (MILES DE HABITANTES)
- 3. VOLUMEN FISICO DE LAS EXPORTACIONES

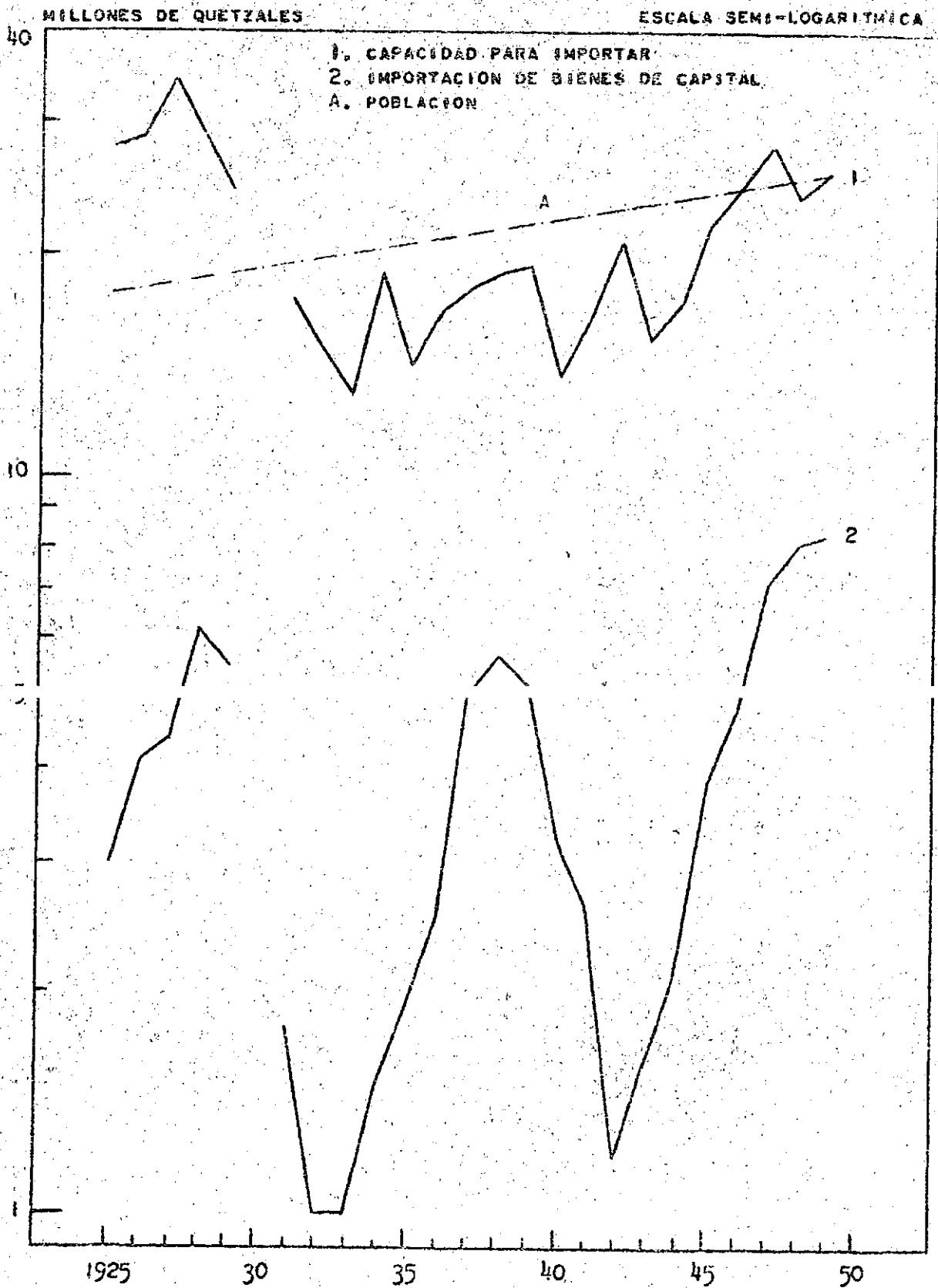




GUATEMALA

COMERCIO EXTERIOR

VALORES A PRECIOS DE 1937





2. Los gastos del Estado

Los gastos del Estado constituyen una muy importante fuente de estímulo de la demanda local que, como el comercio exterior, es independiente de dicha demanda.

Cuando comenzó la depresión mundial en 1929, se consideraba en Guatemala que el déficit fiscal tenía que ser evitado a toda costa, creencia por lo demás, aceptada entonces casi universalmente. Consecuente con este principio, cuando los ingresos fiscales, provenientes en su mayor parte de impuestos que gravaban la importación y la exportación, comenzaron a declinar, redujo los gastos en una proporción similar. De 13,4 millones de quetzales a que llegaban en el quinquenio 1925/1929, cayeron en el quinquenio siguiente a 9,2 millones, una reducción de 32 por ciento. Sólo en el año fiscal 1942/1943 se alcanzó nuevamente el nivel de precrisis en los gastos del Estado, pero como el nivel de precios era más alto en 1942/1943 que en 1925/1929, en términos reales no se recuperaba todavía el nivel original que fué superado sólo en el período 1945/49.

Por lo general, se considera que los gastos del Estado son estimulantes de la demanda sólo en el grado en que excedan a los ingresos tributarios y se acuda por ello a la expansión crediticia y que tienen un efecto depresivo en la medida en que se acumule un superávit. Sin embargo, es posible que la simple reducción del presupuesto, aunque equilibrado, provoque un efecto de constricción, porque no puede esperarse que necesariamente la reducción de los tributos en un quetzal induzca al sector privado de la economía a aumentar sus gastos en un quetzal, como tampoco es probable que el aumento de los impuestos en un quetzal provoque una disminución de los gastos privados de igual magnitud. Por estas razones, el hecho verdaderamente significativo fué la reducción de los gastos del Estado, y sus efectos se agravaron cuando la reducción se acompañó de pequeños superávits.

Aunque los gastos del Estado probablemente no comenzaron a ejercer una acción estimulante hasta 1944/1945, no debe olvidarse que el Gobierno, por medio de aranceles y de prohibiciones de importación para determinados artículos permitió que, aprovechando los mercados locales existentes, se expandiera la producción nacional de esos artículos.

/En la medida

En la medida en que el proceso de sustitución no afectó la capacidad de competencia de los productos exportables al pujar contra ellos por los factores de producción disponibles, constituyó un estímulo para el desarrollo del conjunto de la actividad económica, estímulo que no parece haber sido suficientemente grande para neutralizar el efecto restrictivo de la disminución de los costos.

3. La introducción de mejoras técnicas

Las mejoras técnicas, es decir, los cambios en los métodos de producción que permiten rebajar los costos, juegan un papel estimulante muy importante en los países que producen sus propios bienes de capital. Si un productor aumenta la producción de un bien, reduciendo los costos por medio de la introducción de una mejora técnica, provocará, por una parte, la desocupación de algunos de los factores usados en la producción del bien o, por lo menos, una disminución de los ingresos reales de esos factores. Por otra parte, la baja del precio que acompañaría al aumento de la producción, significaría un aumento del ingreso real de los consumidores del artículo, aumento que compensaría la pérdida que sufrirían los factores desplazados. De acuerdo con esto, la demanda general no variaría. Sin embargo, como en términos generales, para introducir la mejora técnica ha de aumentarse la producción de bienes de capital, la demanda total experimenta un aumento neto.^{1/}

El hecho de que Guatemala no produzca una parte importante de sus bienes de capital implica que las mejoras técnicas ejercen la función estimulante del desarrollo económico en forma y grado distinto al descrito anteriormente en forma tan sumaria. En efecto, para introducir una mejora técnica en una actividad guatemalteca es necesario, por lo general, aumentar las importaciones de equipo. En la medida en que el aumento de las importaciones se traduce en un déficit de la balanza de pagos, la introducción de la mejora tendería a contraer el mercado en lugar de expandirlo. Pero si la mejora técnica se introdujera en una actividad

^{1/} Es necesario, sin embargo, tener presente tres consideraciones: (a) parte del capital empleado en introducir la mejora técnica sólo reemplaza otras formas de capital; b) algunas mejoras técnicas son economizadoras de capital, es decir, permiten producir un bien con menor cantidad de capital por unidad producida, y c) muchas mejoras técnicas, verbigracia, las semillas genéticas, necesitan poco capital para ser introducidas.

/cuyos productos

cuyos productos se destinaren al mercado de exportación o a substituir importaciones, es probable que el problema de la balanza de pagos se planteara sólo transitoriamente.

Si Guatemala lograra, por ejemplo, rebajar sus costos de producción de café, podría, reduciendo ligeramente sus precios, ganar una porción mayor del mercado mundial y aumentar, en consecuencia, su poder de compra internacional sin sacrificar la producción de otros artículos.^{1/}

Si, por otra parte, el país logra producir a costos más bajos artículos que abastece la importación, la introducción de la mejora técnica tendría también un efecto estimulante del mercado local. Así, el estímulo del desarrollo económico de Guatemala está íntimamente ligado a un proceso continuo de introducción de mejoras técnicas no ya en cualquier actividad, como es el caso de los países productores de sus propios bienes de capital, sino específicamente en las de exportación y en las destinadas a substituir importaciones.^{2/}

Las mejoras técnicas no parecen haber jugado un papel de significación como estimulantes del desarrollo económico de Guatemala en los últimos 25 años. De acuerdo con las informaciones disponibles, la eficacia productiva en el café es prácticamente igual que hace 25 años. En el caso del banano es posible que se haya reducido porque la aparición de las enfermedades conocidas por "enfermedad de Panamá" y "sigatoka" obligó a desplazar la producción a sitios más alejados de los puertos de embarque y a utilizar nuevas y costosas operaciones de control para prevenir y combatir las plagas. Sin embargo, en el caso de la sustitución de importaciones - sobre todo en el grupo de alimentos - parecen haber tenido alguna influencia.

El caso más notable de aumento de la eficacia que puede observarse en la economía guatemalteca durante el período bajo estudio, lo ha constituido la mecanización del transporte. Su desarrollo fué acompañado

^{1/} Véase el Estudio Económico para América Latina, 1949, para una explicación de cómo las consideraciones expuestas aquí no tienen igual validez si se toman todos los países subdesarrollados en conjunto. Tampoco la tendrían si el país abasteciera una proporción muy grande del mercado mundial.

^{2/} En la sección sobre aceleración del proceso de acumulación, se señala que la introducción de mejoras técnicas es importante en cualquiera actividad, pero no ya en su carácter de estimulante.

por un notable incremento de las importaciones del equipo para petróleo y sus derivados. Es posible que tal proceso haya estimulado la demanda por productos locales, pero se debe reconocer también que tendió a reducir los superávits o a aumentar los déficits de la balanza de pagos y que este último efecto pudo haber neutralizado al anterior.

4. La redistribución de ingresos

Una redistribución de ingresos en favor de las clases más pobres puede tener importantes efectos estimulantes.

Generalmente, cuando se juzgan los efectos económicos de una redistribución de ingresos se suele prestar atención preferente al efecto deprimente que puede tener sobre los ahorros. En realidad, los economistas no están de acuerdo con respecto a cuál es el efecto estimulante de una redistribución de ingresos. Unos suponen que cualquiera que sea el nivel de ingresos, la propensión marginal a consumir es la misma, y otros creen que es mayor mientras sea más bajo el nivel de ingresos. Si los primeros están en lo cierto, la redistribución no tendría efectos estimulantes.

En el caso de Guatemala, donde el comercio exterior juega un papel importante como abastecedor, no bastaría con saber si la propensión marginal a consumir es distinta, sino que sería necesario saber también si la propensión a importar es distinta. Es muy posible que las clases más pobres de Guatemala, dado su bajísimo nivel de ingresos, tengan una propensión marginal a consumir más alta que la del promedio de la población y una propensión marginal a importar más baja. De allí que lo más probable es que una redistribución de ingresos en favor de las clases más pobres ejerza un efecto estimulante neto.

Al permitirse en 1929 que la depresión mundial provocara una deflación, los ingresos de las clases más bajas necesariamente se redujeron menos que el ingreso total del país, porque no hubo desocupación. Que hubo redistribución puede también comprobarse observando la rapidez con que el volumen de las importaciones se ajustó a la disponibilidad de divisas.

El efecto estimulante de la redistribución, claro está, fué muy débil, y actuó sólo como un amortiguador de los efectos de la depresión inducida por la baja de las exportaciones. Probablemente, después de

/1934 su efecto

1934 su efecto desapareció por completo hasta que lo reactivó la política de salarios iniciada en 1945.

5. El crecimiento demográfico

En Guatemala donde un sector importante de la población vive de una agricultura autosuficiente y a niveles de subsistencia, el aumento de la población provoca un crecimiento de la demanda que puede hacerse efectiva porque, por lo menos una parte se ocupa con sus propios medios rudimentarios en producir los bienes que consume.

Si el aumento de la población provocara también un aumento mayor de las importaciones que de las exportaciones su efecto estimulante podría quedar neutralizado por el efecto contraccionista de la pérdida de divisas, pero dado que en Guatemala una gran parte de ella consume pocos productos importados, esta consideración no es de mucha importancia.

El efecto estimulante que debe haber ejercido en Guatemala el aumento de población de los últimos 25 años, sobre todo en aquellas líneas de producción tales como el maíz, el frijol y la construcción de viviendas, no puede ser apreciado cuantitativamente. Pero si se recuerda que durante el lapso considerado la población aumentó en más de setecientas mil personas, o sea, 37,7 por ciento, parece indudable que tuvo alguna significación.

La aceleración del proceso de acumulación

Tomando todos los factores mencionados en su conjunto, parece evidente que la lentitud del proceso de desarrollo se originó en la ausencia de elementos que provocaran un ritmo más rápido de acumulación de capital. En realidad, el único factor que parece haber ejercido una acción estimulante permanente y significativa, por lo menos hasta el comienzo de la guerra, fué el crecimiento demográfico y el ritmo de capitalización procedió, por tanto, muy lentamente.

El hecho de que durante un período dado se conjuguen todos los elementos que estimulan el desarrollo, no quiere decir que el ritmo de acumulación de capital pueda acelerarse en cualquier medida. Hay un límite más allá del cual el incremento puede resultar en serias distorsiones económicas, que llegarían más tarde a reducir el ritmo de

/crecimiento ó a

crecimiento o a pervertirlo, en el sentido de que no produzca un máximo de bienestar social. El interés que existe en el país por acelerar el desarrollo justifica el planteamiento de estos problemas.

Las distorsiones generales más serias y que aparecen con mayor facilidad son la inflación y el déficit de la balanza de pagos. La fórmula clásica para evitarlas recomienda que el volumen de inversión, una vez lograda la ocupación plena, no sobrepase al volumen de ahorros que la economía voluntariamente quiere hacer y que las exportaciones crezcan más rápidamente que el ingreso nacional, puesto que el aumento de éste último provoca un aumento porcentualmente mayor de las importaciones. Como alternativa a la expansión de las exportaciones, la fórmula propone la reducción del coeficiente de importaciones.

El volumen de ahorros al nivel de ocupación plena puede ser muy pequeño para permitir la acumulación de capital a un ritmo significativamente mayor que el ritmo de crecimiento demográfico. Dado el bajo nivel de ingresos de Guatemala, es probable que así sea. El intento de acelerar el ritmo mediante expansión monetaria puede provocar las distorsiones mencionadas. Por esto, cualquier política de desarrollo económico se vería favorecida por el aumento de la formación de ahorros voluntarios y, en consecuencia, este debería constituir un objetivo de la política que se siga.

El estímulo del ahorro por medio de artificios financieros, como son la elevación de la tasa de interés en los depósitos de ahorro, o como la emisión de títulos de alta liquidez, o por medio de la educación y la propaganda, son de efectos muy limitados. Existen métodos más directos y eficaces que los financieros.

Todo acto de ahorro se traduce en la liberación de cierto tipo y cantidad de los factores de producción ocupados en la esfera del consumo. Cualquiera acción económica que produzca ese mismo resultado puede, por ello, asimilarse a un acto de ahorro. Hay cierto tipo de inversiones - las mejoras técnicas - que pueden liberar mano de obra o aumentar la disponibilidad de divisas para la adquisición de equipos y, al hacerlo están creando las condiciones necesarias para que tenga lugar otro nuevo acto de inversión sin distorsiones o, por lo menos, con distorsiones menos graves que las que podrían tener lugar si no se crearan tales condiciones.

Vale la pena ilustrar estas ideas con algunos ejemplos.

Si el Gobierno de Guatemala decidiera llevar a cabo un gran programa de construcción de carreteras en un plazo relativamente corto, y sin reducir otros de los programas de obras públicas o las inversiones privadas, tendría que preocuparse no sólo de obtener divisas, sino también de obtener un mayor número de obreros y empleados que los que normalmente ocupa. Si atrae esa mano de obra pagando salarios más altos que los que se pagan comúnmente, provocará, por una parte, una mayor demanda de bienes y, por otra, una reducción de la producción de los bienes que esa mano de obra producía.

En cambio, si el programa de carreteras pudiera desarrollarse en armonía con otros programas destinados a mejorar la eficacia productiva - en términos de mano de obra - de otras actividades, los efectos inflacionistas de los gastos en carreteras se reducirían.

Otro ejemplo muy claro es el del café. Los salarios que la industria cafetalera puede pagar, aún con el nivel relativamente alto de precios que rige en la actualidad, son bajos en relación con los que podrán pagar muchas de las actividades que el país está en condiciones de desarrollar en un futuro próximo. Si esas actividades se expanden más rápidamente que la población pueden competir y absorber la mano de obra que el café precisa. Así, a menos que esta industria mejore su eficacia productiva, o que se reorganice de modo que dependa menos del mercado de trabajo para sus necesidades de mano de obra, se verá en crecientes dificultades de costo, y el país, en crecientes dificultades de balanza de pagos. Hay elementos para pensar que la dificultad en que se encontró la cosecha de café en 1948-49 y 1949-50 se debió en parte a una situación de escasez de mano de obra originada por una absorción de este tipo en otras actividades.

El otro elemento esencial que Guatemala precisa para su desarrollo es, como ya se dijo, la obtención de mayor cantidad de divisas disponibles

Tales efectos tendrían lugar aun cuando los gastos del Estado se financiaran con impuestos, ya que un aumento de los impuestos en una suma dada, provoca una reducción menor de los gastos de consumo. Además, el efecto restrictivo que pudiera ejercer sobre el consumo un aumento de los impuestos puede ser totalmente neutralizado si el sector privado de la economía logra al mismo tiempo que se aumente el crédito bancario.

para adquirir equipos.^{1/} Como puede deducirse de las cifras del Cuadro 1 la capacidad para importar per cápita fluctúa en la actualidad alrededor de diez quetzales (a precios de 1937), suma que para un país que debe importar prácticamente todos sus equipos es muy baja para permitir una tasa alta de acumulación de capital.

La pequeña capacidad para importar del país sugiere que no puede pensarse que sea posible confiar en un cambio en la composición de las importaciones en favor de los bienes de capital como solución única al problema de la disponibilidad de divisas. El aumento de las exportaciones merece, por esta razón, una atención preferente en un programa de desarrollo. Sin embargo, parece que las posibilidades a corto plazo en este campo no son del todo alentadoras. Por esto, el capital extranjero tendrá que jugar un papel importante en el desarrollo económico del país si se quiere un ritmo de crecimiento decididamente más acelerado.

La acumulación de capital y los ahorros públicos

En los párrafos anteriores se ha tratado de demostrar que los problemas más fundamentales del desarrollo de Guatemala en condiciones de ocupación plena son el de mejorar las condiciones productivas, es decir, rebajar los costos reales de producción especialmente en términos de mano de obra, y el de aumentar su capacidad para importar, problemas éstos que, como se dijo, se tratan con más amplitud en los capítulos segundo y tercero. La prioridad que necesita asignarse a cada una de las inversiones que puedan proyectarse, ya sea en carreteras, irrigación, otras obras públicas, en industrias manufactureras, en energía o en actividades agrícolas, ganaderas o forestales, habría que determinarlas con esos criterios.

El razonamiento seguido hasta aquí se basa en el supuesto de que Guatemala progresaría en virtud de un proceso de expansión que será suficiente para crear los estímulos de una acumulación de capital superior al incremento de la población.

El razonamiento no implica que todos los factores estimulantes, es

^{1/} Debe tenerse presente que la cantidad de equipo necesaria para mantener toda la población ocupada aumenta como consecuencia de la intriducción de técnicas

decir el comercio exterior, la introducción de mejoras técnicas, los gastos del Estado, el crecimiento demográfico y la redistribución de ingresos, actuarán en sentido positivo y con intensidad significativa, pero si implica que la acción del Estado actuará en ese sentido y magnitud. Tal supuesto está justificado por el cambio que tuvo lugar a partir de 1945 en las actividades gubernamentales en relación con la función que el Estado debe desempeñar en el desarrollo económico del país.

La intervención del Estado en el desarrollo económico plantea un problema de gran importancia.

En un sistema donde la acumulación de capital es llevada a cabo exclusivamente por personas o empresas particulares, el capital se distribuye entre aquellas actividades que ofrecen la combinación más favorable de seguridad y beneficios, y éste es el criterio que decide la prioridad de cada industria dentro del desarrollo económico. En cambio, en el caso de las inversiones públicas, no es probable que exista un criterio claro que permita distribuir las inversiones de modo que rindan un máximo de ingreso real. Esto se explica porque las acciones del Estado están influidas tanto por consideraciones económicas como sociales y políticas, y porque las ventajas o desventajas relativas de muchas de las inversiones públicas no pueden medirse en términos de costo y producto. Es necesario, entonces, encontrar un criterio que permita fijar una prioridad a los distintos proyectos de inversión que compiten por los ahorros públicos, criterio que es tanto más necesario cuanto mayores son las necesidades de capitalización en relación con los ahorros disponibles y cuanto mayores son las inversiones públicas en relación con las totales.

Quizás uno de los problemas más difíciles de distribución de inversiones que generalmente se plantea es entre las de carácter social, tales como la construcción de hospitales y la ejecución de obras sanitarias, y las de carácter estrictamente económico. Dar demasiado énfasis a sólo uno de los grupos puede retardar el proceso de desarrollo económico. Por ejemplo, el rápido aumento de inversiones que persiguen objetivos tan laudables como el descenso de la mortalidad y que no rebajan pari passu la natalidad, acentúan a la larga el problema de

/escasez de capital

escasez de capital.

En cierto modo, la falta de esos criterios distributivos hace necesaria, por no decir indispensable, la elaboración de programas de desarrollo económico a plazos fijos, que incluya todos los tipos de inversiones. El objetivo más importante de un plan de desarrollo económico es el de seleccionar en la forma mejor informada posible qué actividades deben ser desarrolladas primero y hasta qué punto. Pero, además de ser un programa, el plan es un proceso que permite observar las influencias mutuas de su desarrollo sobre el conjunto de la economía y de ésta sobre aquél, de manera que sea posible ir modificando su curso y su intensidad, según lo requieran las circunstancias siempre cambiantes.

La ley que creó el Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala estipula que esta institución debe elaborar dicho plan, pero sólo de las actividades que desarrollaría ella misma con exclusión de las que están entregadas a los organismos regulares del Estado. En realidad, uno de los campos donde la asistencia técnica parece ser más necesaria para Guatemala es en la fijación de una escala de prioridades para su programa de inversiones. Los estudios que se están llevando a cabo con la cooperación del Banco Internacional constituirán, sin duda, un paso de importancia hacia la solución del problema.

CAPITULO I. EL PROBLEMA DE LA EFICACIA

La eficacia en la agricultura

Una de las características más importantes del uso actual de la tierra en Guatemala lo constituye la gran cantidad de mano de obra que obliga a utilizar.

Cuadro 2 Guatemala: Estimación del volumen de la producción y de la utilización del área agrícola, promedio de 1945-1948

Producto	Producción ^{a/} qq. mts.	Rendimiento qq.met. x ha.	Superficie cultivada	
			1000 hectáreas	Porcentaje del total cultivado
Café	565.700	—	136,5 ^{b/}	25,6
Maíz	2.819.400	11,4 ^{c/}	248,2 ^{d/}	46,5
Trigo	158.811	7,4 ^{c/}	21,5 ^{d/}	4,0
Caña de azúcar	5.918.000	—	10,3 ^{e/}	1,9
Arroz	90.000	17,6 ^{d/}	5,1 ^{d/}	1,0
Frejol	270.000	9,0 ^{f/}	30,0 ^{d/}	5,6
Banano	3.528.000	—	28,9 ^{g/}	5,4
Otros cultivos	—	—	53,6 ^{g/}	10,0
Total en cultivo	—	—	534,1	100,0
Pastos y praderas	—	—	1.350,0 ^{h/}	—
Total en explotación	—	—	1.884,1	—

- Notas:
- a/ Véase notas Cuadro 10.
 - b/ Informe cafetalero de Guatemala, Oficina del Café, Guatemala, 1948.
 - c/ Rendimiento basado en datos de producción y siembra publicados en el Boletín de Febrero de 1949 de la Dirección General de Estadística.
 - d/ Derivado de los datos de producción y rendimiento.
 - e/ Calculado según datos de N.K. Ovalle. Informe Industrial de Guatemala, Inter-American Development Commission, 1944
 - f/ Rendimiento promedio 1937-1940
 - g/ Report presented to the Conference of Commissions of Inter-American Development by the Commission of Guatemala, Inter-American Development Commission, Washington, D.C. pág. 80
 - h/ Suponiendo un animal por hectárea y media

Se calcula, por ejemplo, que en 1940 cada persona ocupada en la agricultura en Brasil trabajaba 1,99 hectáreas y en México 2,5 hectáreas. En Chile cada persona activa trabajaba en 1936, 2,34 hectáreas y en los Estados Unidos en 1939, 12,8 hectáreas ^{1/} Al parecer en Guatemala cada

1/ Véase Documento E/CN.12/164. Anexo B, página 54

/persona activa

persona activa ocupada en la agricultura trabaja menos de media hectárea. Aunque estas cifras deben tomarse con cautela, son indicativas del gran consumo de fuerza de trabajo de la agricultura guatemalteca.

De todos los cultivos de Guatemala, el del café es, quizá, el que más mano de obra requiere. Se estima que para producir un quintal métrico de café oro se ocupan alrededor de 33 jornadas-hombre. El maíz requeriría alrededor de 10 jornadas y el trigo más o menos 6 jornadas.^{1/} El hecho de que una explotación absorbente de gran cantidad de mano de obra sea la más importante fuente de divisas para el país impone una seria limitación a la aceleración de su desarrollo económico. A los precios actuales de alrededor de 66 quetzales por quintal métrico de café pergamino, y en el supuesto que no hubiera otros gastos de producción que los de la mano de obra, el máximo que podría pagarse por jornada-hombre en esta actividad sería de 2,0 quetzales, aproximadamente, o sea, poco menos del doble de lo que se paga en la actualidad si se considera también el salario en especie. Los salarios que se pagan en el café influyen necesariamente sobre el nivel general de los salarios agrícolas del país y en menor grado, las remuneraciones en otras actividades. Si lo que esa actividad puede pagar pone un tope al nivel general de salarios, no hay duda que mientras ella se mantenga en la posición preponderante que hoy tiene y en la forma como hoy se explota, el país tendrá que contentarse con un nivel bajo de salarios y de vida.^{2/} Aun cuando el cultivo del café es difícilmente mecanizable, parece haber posibilidades de reducir el consumo de trabajo por quintal. Una de ellas sería la de la reducción de las operaciones de cultivo y la otra el aumento de los rendimientos unitarios por hectárea. Se sabe, por ejemplo, que la poda absorbe una buena parte del total de la mano de obra. Sin embargo, el cafeto es un arbusto que tiene dificultades para formar sus hidrocarburos y, en

1/ El quintal métrico de maíz requiere alrededor de 5 jornadas en México (Jalisco); en Chile, 3,5 y en Estados Unidos, 0,47 jornadas. El quintal métrico de trigo en las peores regiones de México requeriría 6,5 jornadas; en Chile, un promedio de 2,1 y en Estados Unidos, 0,36 jornadas. Véase Desarrollo Agrícola de Chile, Documento E/CN.12/164 Anexo C., página 112. Las cifras para Guatemala sobre los tres productos mencionados se calcularon sobre la base de los rendimientos promedios y de los requisitos normales de mano de obra de cada una de las operaciones de cultivo que se practican corrientemente.

2/ Es necesario hacer notar que dada la composición por edades de la población guatemalteca, el número de personas económicamente activas tiene que ser bajo en relación con la población total, de modo que para producir un ingreso dado per cápita la productividad por persona activa y por ende su salario, tienen que ser más altos que si la población fuera más madura.

consecuencia, no debería podarse.^{1/} En El Salvador, donde sólo se hace poda de limpia, se emplea por quintal alrededor de un tercio de la mano de obra que se usa en Guatemala.

Los rendimientos guatemaltecos por hectárea sembrada de café son de los más bajos de Centro América. Los técnicos del Instituto Nacional de Agricultura de Guatemala estiman que los rendimientos por hectárea podrían aumentarse de 2 a 5 veces reponiendo los pies de bajo rendimiento por pies de alto rendimiento y aumentando el número de pies por hectárea. Como puede deducirse de las cifras del Cuadro 3 el número de árboles por hectárea es en Guatemala alrededor de 33 por ciento inferior al de otros países cafetaleros.

Cuadro 3. Guatemala: Rendimientos comparativos de café por árbol y por hectárea.

	Rendimiento por árbol gramos	Número de árboles por hectárea	Rendimiento por hectárea qq. mets.
Guatemala a/	544	1.008	5,48
El Salvador b/	460	1.706	7,85
Costa Rica c/	363	1.524	5,53
Colombia d/	455	1.605	7,30

Fuente: Basado en informaciones contenidas en The World Coffee Industry, una preliminary study by the Special Commission for the Inter-American Coffee Board, March 1947, Capítulo V, mimeografiado.

- a/ Datos de la cosecha de 1942/43; según otros datos los rendimientos por hectárea no serían tan altos.
- b/ Datos de la cosecha de 1940
- c/ Rendimiento por árbol en 1944/45 y número de árboles por hectárea en 1935
- d/ Datos para la cosecha de 1944

Nota: Las cifras del cuadro sugieren que podría haber una correlación inversa entre el número de cafetos por hectárea y el rendimiento por cafeto. Si así fuera el rendimiento mayor por hectárea se podría lograr sólo si se aumenta el número de pies por hectárea con pies más rendidores.

Es obvio, sin embargo, que no puede confiarse en el aumento de los rendimientos como solución única al problema del consumo de trabajo en la producción de café. El efecto de un aumento de los rendimientos sobre ese consumo depende de cómo se distribuye en las distintas operaciones de cultivo. Se calcula, por ejemplo, que el 65 por ciento de la mano de obra

^{1/} Sobre la base de esta idea el Instituto Interamericano de Agricultura de Turrialba, Costa Rica, está llevando a cabo un programa de experimentación sobre los efectos de la poda.

se emplea en las operaciones anteriores a la cosecha y 35 por ciento en la cosecha y elaboración. ^{1/}

Suponiendo que la cantidad de trabajo requerida en las operaciones previas a la cosecha no estuviera afectada por los mayores rendimientos, una simple operación aritmética demuestra que sería necesario cuadruplicar éstos para reducir el consumo de jornadas-hombre por quintal en un 50 por ciento.

Se mencionó más atrás que el maíz, otro de los pilares de la agricultura guatemalteca, es también un gran consumidor de mano de obra. Dado que el valor unitario del maíz es bajo en relación al del café, el problema es aún más serio. En efecto, a los precios corrientes de ese producto en el país, que fluctúan alrededor de 8,00 quetzales por quintal métrico, de nuevo en el supuesto que no hubiera más costos que los de mano de obra, los salarios por día no podrían subir mucho más de 80 centavos de quetzal, que es el nivel al cual se encuentran actualmente.

La gran masa de la producción de maíz se obtiene actualmente en terrenos de topografía muy accidentada y donde prevalece un sistema de propiedades muy pequeñas. Ambas circunstancias limitan seriamente la posibilidad de mecanización de este cultivo. Felizmente, Guatemala parece estar en condiciones de mover el centro geográfico de su cinturón maicero hacia la costa del Pacífico, donde los rendimientos son superiores. ^{2/} y la mecanización posible. Según una estimación muy conservadora, en dicha zona podrían producirse 900.000 quintales métricos. ^{3/} En realidad bastarían 60.000 hectáreas para producir en esa región prácticamente todo el maíz que ahora se produce en 250.000 hectáreas. Los rendimientos altos y la posibilidad de mecanizar rebajarían substancialmente los costos de producción. Una empresa ha producido a un costo de 2,0 quetzales por quintal métrico y otra a 1,54 mientras que en la zona maicera típica se produce a 6,38 quetzales. ^{4/}

La eficacia en el uso de la tierra y el problema de la reforma agraria

Hasta aquí sólo se ha hecho mención a la necesidad de mejorar la eficacia en términos del consumo de mano de obra, pero la mejora en términos de tierras es también indispensable porque el país no cuenta con abundancia de tierras agrícolas, como lo veremos enseguida.

- ^{1/} The World Coffee Industry, opus cit. pág. 311. En la página 312 del mismo estudio se señala que las cifras de Guatemala parecen representar el caso de una finca manejada con las técnicas más recomendables y nó un caso real. Si así fuera, la proporción del trabajo consumido por la cosecha sería mayor.
- ^{2/} Los rendimientos, sin utilizar semillas mejoradas son en esa zona tan altos como los de Estados Unidos y Argentina.
- ^{3/} Juan F. Rothe, La mecanización agrícola, estado actual en Guatemala, Perspectivas; El mes económico y financiero. Volumen III, No.10, Guatemala, Octubre 1949, página 10.
- ^{4/} Juan F. Rothe, opus cit, página 10.

El territorio de Guatemala tiene una extensión de 10,9 millones de hectáreas que pueden agruparse en 9 zonas agrícolas diferentes cuya extensión puede verse en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Guatemala: Extensión de las zonas agrícolas ^{a/}

<u>Zona</u>	<u>Superficie</u> <u>1000 hectáreas</u>	<u>Por ciento del</u> <u>área total</u>
1. Petén y Tierras Bajas del Caribe	5.027,7	46,0
2. Tierras Altas Centrales	2.007,2	18,4
3. Páramos de los Cuchumatanes	142,3	1,3
4. Región del Sur Este	1.490,4	13,7
5. Coban y Zona Reina	620,0	5,7
6. Huehuetenango Occidental	158,3	1,4
7. Alta Boca Costa del Pacífico	421,7	3,9
8. Baja Boca Costa del Pacífico	371,5	3,4
9. Costa del Pacífico	673,1	6,2
Total	10.912,2	100,0

Fuente: E.C. Higbee, The Agricultural Regions of Guatemala; The Geographical Review, Vol. 37, No. 2, April 1947, pp. 177-201 cited by Leo. A. Suslow, Aspects of Social Reforms in Guatemala 1944-1949; Colgate University, Area Studies, Hamilton, New York, 1949, mimeographed.

a/ Se entiende por zona agrícola toda extensión de caracteres ecológicos semejantes, e incluye tanto la superficie explotable como la que no lo es.

Se ha estimado que del total del territorio del país alrededor del 45 por ciento, o sea, 4,9 millones de hectáreas sería agrícola, que la superficie bajo cultivo representa el 20 por ciento del total agrícola y la ganadería el 16 por ciento. ^{1/} Estas cifras, sin duda, son exageradas. Un ligero examen de las zonas agrícolas del país sugeriría que no más del 25 por ciento del territorio, o sean 2,5 millones de hectáreas puede ser considerado como territorio agrícola. ^{2/} Una estimación basada en las muy deficientes informaciones que se poseen, permitiría concluir que de los 2,5 millones de hectáreas no más de 534.000 hectáreas estarían bajo cultivo y las destinadas a la ganadería

^{1/} Inter-American Development Commission - Reports presented to the Conference of Commissions of Inter-American Development by the Commissions of Inter-American Development of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

^{2/} Excluyendo las extensiones agrícolas que pueda contener el territorio del Petén.

/llegarían a

llegarían a 1.350.000 hectáreas.^{1/} Debe señalarse que una porción importante de los terrenos actualmente bajo cultivo, sobre todo en las Tierras Altas Centrales, son eminentemente forestales y su incorporación a un uso más apropiado constituye uno de los problemas agrícolas del país que necesita urgente atención. Según el Censo de Población de Abril de 1950, habría 2,8 millones de habitantes en Guatemala. En consecuencia, la disponibilidad de tierra agrícola por persona sería de 0,89 hectáreas y la superficie actualmente en explotación sería de cerca de media hectárea. La disponibilidad de tierra agrícola parece ser inferior en un 40 por ciento a la disponibilidad mundial estimada en 1,42 hectáreas y en un 75 por ciento a la de Sudamérica, estimada en 4,06 hectáreas.^{2/}

Comparaciones de esta naturaleza deben tomarse con precauciones, a menos que las tierras sean de calidad homogénea, tanto desde el punto de vista técnico como económico. Sin embargo, diferencias del simple al doble pueden, de cualquier modo, considerarse significativas. Si, además, se tiene en cuenta que la calidad de los suelos de Guatemala, con excepción de los de las zonas de la Boca Costa y Costa del Pacífico, puede clasificarse de regular a pobres, resulta inevitable la conclusión que los recursos en tierras agrícolas del país no son abundantes.

La escasez general de tierras agrícolas está agudizada por la distribución geográfica de la población, que se encuentra concentrada en la sección sur del territorio, cruzada por la Cordillera de los Andes de un extremo a otro. En la región habitada, la densidad de población llega a 42,4 habitantes por kilómetro cuadrado, en comparación con una densidad de 25,6 para todo el territorio.

Dentro de la región habitada hay un sector, llamado zona de Los Altos, de una extensión aproximada de 1,3 millones de hectáreas y de una población de 800.000 habitantes. En esta zona es donde el problema

1/ Véase Cuadro 2.

2/ Food and Agriculture Organization, Estadísticas agrícolas y alimentarias Boletín Mensual, Enero 1950. Vol. III, No. 1, p. 4.

de escasez de tierra es más agudo.^{1/} Sus habitantes han buscado una solución a ese problema mediante la obtención de trabajo asalariado en la época del año en que sus quehaceres agrícolas son menores y en la complementación de su ingreso agrícola en actividades de artesanía y en el comercio ambulante. Son ellos los que abastecen las necesidades de mano de obra del café durante la cosecha y los productores de tejidos típicos y de otros productos manufacturados que consume el país. La emigración interna parece haber sido otra de las formas de defensa. En efecto, mientras la población total del país aumentó en 40 por ciento desde el Censo de 1921 al de 1950, la de la zona de Los Altos aumentó sólo en 11 por ciento. Esta es una observación importante porque hay opiniones que sostienen que la población indígena

Cuadro 5 Guatemala: Movimiento de la población en la zona de Los Altos
Cifras del Censo de 1921 = 100

	<u>1950</u>
<u>Zona de Los Altos</u>	111
Chimaltenango	134
Scelola	79
Totonicapán	102
Quetzaltenango a/	111
San Marcos a/	108
Huehuetenango a/	128
Quiche a/	116
<u>Resto del país</u>	153
<u>Total del país</u>	140

a/ Se excluyen de estos departamentos la población correspondiente a los siguientes municipios:

Quetzaltenango: Coatepeque, Colimba, El Palmar, La Esperanza, Costa Cuca; San Marcos: Fié de la Cuesta, Nuevo Progreso, Tumbador, El Rodeo, Malacatán, Catarina, Ayutla, El Quetzal, La Reforma, Pajapita, Ocós, San Pablo; Huehuetenango: San Mateo Ixtan, Santa Cruz Barillas, Santa Eulalia, San Antonio Huista, San Sebastián, Nentón y Quiche: Cunén, San Juan Cotzol, Nebaj, San Miguel Uspantán, Chejul.

^{1/} Antiguamente los habitantes de esa región poseían tierras comunales en el trópico, tierras que sembraban con maíz. La reforma de 1871 los desposeyó de ellas y creó el problema de población cuya solución se busca hoy. Véase la sección sobre el desarrollo del café.

/es reacia a

es reacia a abandonar su lugar de origen.^{1/}

No hay datos que permitan determinar cuál es la proporción de terreno agrícola de la zona de Los Altos. Según un autor, la zona está formada por picos montañosos rocosos, cubiertos de pinos y encinas, por barrancas erosionadas, por colinas agotadas y por terrazas y valles de ríos.^{2/} La observación directa permite estimar que la parte agrícola de ese territorio no excede del 25 por ciento de la superficie total. Como aproximadamente el 80 por ciento de la población vive de la agricultura, la disponibilidad de tierra agrícola por familia de 5 personas sería de 2,5 hectáreas, aproximadamente. Hay estimaciones según las cuales el mínimo de tierra agrícola necesaria en esta región para el mantenimiento independiente de una familia, en los bajos niveles de vida actuales, es de tres hectáreas.^{3/}

Los rendimientos actuales de maíz, el cultivo más importante de la zona, fluctúan alrededor de 10 quintales métricos por hectárea, de modo que tres hectáreas producirían, en el mejor de los casos, un ingreso bruto de 200 quetzales al año. Es, pues, difícil concebir que una familia de agricultores que no reciba ingresos de otras fuentes ajenas a su finca, pueda mantener un mínimo de confort con una extensión inferior a diez hectáreas.

Planteado el problema en estos términos cuantitativos aproximados, habría un exceso de cerca de 90.000 familias en un total de 130.000 que habitan la zona, exceso que tendría que emigrar, ya sea a otras zonas agrícolas del país, ya sea a ocupaciones no agrícolas.

Hay tres zonas de posible desarrollo agrícola en el país: 1) el Petén y las tierras bajas del Caribe, casi deshabitadas, cubiertas de selva y sin medios de comunicación; 2) la zona Reina, de condiciones parecidas a la anterior, y 3) la región de la costa del Pacífico (Costa y Boca Costa, según sus designaciones locales), que está prácticamente

1/ Hay también evidencia histórica que prueba que tal opinión carece de fundamento. A mediados del Siglo XVII cuando aumentaron los tributos de los pueblos del corregimiento de Quetzaltenango y Totonicapán, grandes masas indígenas se trasladaron al corregimiento del Valle de Guatemala y a la costa de Guazacapán. Historia de la Evolución Económica de Guatemala, Valentín Zolórzano, p. 164.

2/ Leo A. Suslow, opus cit., pág. 1

3/ Higbee, E.C., opus cit., pág. 178.

incorporada al territorio económico por los medios de transporte, pero que requiere trabajos de deforestación, de regulación de cauce de rías, de regadío y de saneamiento. Los suelos de esta región son los más fértiles de Guatemala y pueden compararse, según opiniones expertas, con los más fértiles de California.

La zona de la Costa Sur tiene una extensión de un millón de hectáreas^{1/} de las cuales quizá 700.000 son agrícolas. Tal extensión podría probablemente dar cabida a unas 15.000 familias de agricultores. La zona Reina, al parecer, también de buenos suelos y aunque menos accesible, podría dar cabida a unas cinco mil familias. De acuerdo con estas apreciaciones, sujetas, por supuesto, a grandes errores, las dos zonas que presentan en la actualidad las mejores posibilidades para la colonización no serían suficientemente grandes para absorber el exceso de población de Los Altos.

Pero, por otra parte, la misma zona cafetalera del Pacífico puede quizá, ofrecer algunas buenas oportunidades para la emigración desde Los Altos. Dicha zona, una porción importante de la cual es de propiedad del Estado, cubre una extensión en fincas de 421.000 hectáreas, de las cuales aproximadamente sólo 100.000 están plantadas con café^{2/}. Trabajan en ella, aparte de los trabajadores estacionales, 36.000 familias de colonos.

Si se lograra intensificar la producción no cafetalera en la región del café, sería, quizá, posible dar trabajo durante todo el año a la población que en la actualidad sólo trabaja en esa región durante la época de la cosecha. De ese modo podría lograrse arraigar en la zona cafetalera toda la mano de obra que el cultivo necesita. En realidad, a menos que se logre resolver el problema de la demanda de mano de obra estacional del café en la forma sugerida o en alguna otra, cualquier esfuerzo por resolver el problema de la población de Los Altos acarrearía serias dificultades a la principal explotación agrícola del país.

La colonización de la zona de la costa, de la zona Reina, la

^{1/} Véase el Cuadro 4.

^{2/} Datos tomados del Informe Cafetalero de Guatemala, Oficina Central del Café, Guatemala 1948. Se ha excluido el Departamento de Santa Rosa.

intensificación de la producción del cinturón cafetalero, conjuntamente con la eliminación del minifundio y el mejoramiento técnico agrícola en la región de Los Altos y con el proceso de industrialización del país en general, permitiría resolver el problema de la tierra, intensificar la explotación de zonas semiabandonadas, aumentar los niveles de vida de la población indígena y crear un poder adquisitivo de base más amplia para el futuro desarrollo industrial del país.

La realización de un programa de proyecciones tan amplias como es el que se requiere para resolver el mencionado problema encuentra dos limitaciones importantes: por una parte, envuelve costos financieros muy altos (es difícil que el costo de establecer una familia de colonos sea inferior a dos mil dólares) y, por otra, requiere la adaptación y preparación técnica de los colonizadores. La importancia de ambas limitaciones aumenta en función de la rapidez con que se quiera llevar a cabo el programa; en un plazo prudencial las cuestiones financieras y de capacitación del elemento humano se transforman en factores manejables. La magnitud del problema es tal que no puede pensarse en soluciones rápidas.

La escasez y el uso de la tierra

La escasez relativa general de tierras implica la necesidad de dar preferencia a aquellas explotaciones que producen un alto valor por hectárea. Entre las explotaciones que se reparten el uso de la tierra, el café, el banano, la caña de azúcar y la citronella son producciones de un alto valor por hectárea, pero, como quedó dicho, el café es al mismo tiempo absorbente de una gran cantidad de mano de obra^{1/}. Prácticamente todas las otras explotaciones son productoras de un valor por hectárea relativamente bajo.

La ganadería ocupa importantes extensiones de tierra en Guatemala. Las posibilidades de aumentar la eficacia en términos de tierra en esa actividad parecen ser muy grandes.

^{1/} El alto ingreso nacional de Cuba se debe, quizá en gran parte, a un producto, el azúcar, en el cual se da la feliz combinación de un alto valor por unidad de tierra y de bajos requisitos de mano de obra.

La zona ganadera del país experimenta un período de sequía que dura de noviembre a abril. Durante ese período el ganado pierde parte de su peso, de modo que después de cada temporada parte del alimento lo utiliza en recuperar su peso original. "El vacuno se mantiene hasta 4 o 5 años antes de entrarlo a las zonas de engorda, y aún a esta avanzada edad no pesa más de 600 libras. Los vacunos importados pesan todavía menos y por sus pobres condiciones se necesitan de 10 a 18 meses para engordarlos".^{1/}

Según la opinión de los técnicos del Instituto Nacional de Agricultura, la introducción de silos y de la henificación permitiría resolver dicho problema sin tener que recurrir a inversiones de magnitud. Otro medio rápido de mejoramiento lo constituye el control de la garrapata que actualmente causa grandes pérdidas tanto en carne como en cueros, lo que repercute, a su vez, en los costos de la industria del calzado.

Podría decirse que la eficacia de la agricultura, tanto en términos de la utilización de la mano de obra como de la tierra, es función de los rendimientos y (todos sus determinantes) y del uso de la maquinaria. La investigación y la educación son las dos herramientas más poderosas para mejorar los rendimientos. En Guatemala, hasta no hace mucho, tanto la labor de investigación como la de educación habían sido casi totalmente descuidadas.^{2/} Las posibilidades de progreso que ofrece la investigación y la educación pueden ilustrarse claramente si se menciona que es creencia común entre muchos agricultores que el grano más malo es el mejor para semilla.

Dado los métodos de producción que se practican, es lógico que la utilización de abonos sea insignificante. En 1948 se importaron alrededor de 324.000 quetzales en fertilizantes de todas clases, de modo que la aplicación por hectárea en cultivo no excede de un quintal por año. No obstante entre 1925-1929 y 1945-1949 el volumen de los abonos importados se duplicó.

1/ Graham S. Quate, Beef production in Guatemala, Agriculture in the Americas, Vol. VII, August-September 1947, Nos. 8-9, página 104.

2/ Los servicios de investigación y educación agrícola se establecieron hace bastante tiempo, pero nunca se les dió recursos necesarios y la orientación conveniente de modo que sus resultados han sido casi nulos.

En cuanto a la maquinaria agrícola, dado que el café es un cultivo no mecanizable y que el maíz se produce en terrenos sumamente accidentados, es natural que se la use poco. Se ha estimado que en 1948 había en Guatemala 631 tractores^{1/} y aun cuando en 1948 y 1949 se importaron desde los Estados Unidos 161 unidades más, el total es muy bajo, cualquiera que sea el patrón con que se juzgue. El empleo limitado que se hace de la maquinaria agrícola no es sólo una consecuencia de la inadaptabilidad de ésta a los tipos de cultivos, a la falta de poder adquisitivo de los agricultores, a la carencia de conocimientos y otros elementos estructurales, sino también a los precios relativos de la maquinaria y de la mano de obra a quien sustituye. No obstante, los progresos que se han hecho en los últimos veinte años en la utilización de la maquinaria agrícola han sido más grandes que los que se han hecho en la utilización de los fertilizantes. Entre 1925-1929 y 1945-1949 el valor, a precios constantes, de las importaciones de maquinaria agrícola se triplicó.^{2/}

Cuadro 6 Guatemala: Volumen de la importación de abonos y de maquinaria agrícola.

Periodo	Abonos		Maquinaria agrícola	
	Valor (miles de quetzales a precios de 1937)	Indice 1925/29=100	Valor (miles de quetzales a precios de 1937)	Indice 1925/29=100
1925/29	141,6	100,0	214,8	100,0
1930/34	50,0	35,3	72,8	33,9
1935/39	99,6	70,3	220,0	102,4
1940/44	123,0	86,9	115,6	53,8
1945/49	276,2	195,0	700,0	325,9

Fuentes: Cálculos de la Comisión Económica para América Latina basados en datos obtenidos de las Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1925-43 y de los Boletines de la Dirección General de Estadística, 1943-49.

^{1/} Comisión Económica para América Latina; Grupo Mixto de Trabajo Comisión Económica para América Latina/ Food and Agriculture Organization: Informe preliminar sobre suministros de uso agrícola, pág. 83, Mayo de 1949, mimeografiado.

^{2/} Es necesario tener presente el efecto de la demanda diferida sobre el volumen de importación de maquinaria durante la postguerra.

La eficacia de la actividad fabril

El problema de la eficacia no se limita en Guatemala a la agricultura.

Un cálculo burdo basado en datos sobre costos de producción de telas de algodón ^{1/} indica que la productividad en las tejedurías mecanizadas sería de alrededor de 317 gramos de tela por hora-hombre, equivalente a 2 yardas por hora-hombre del tipo de telas que se tejan en Guatemala. Los estudios en preparación por la Comisión Económica para América Latina indican como productividad muy baja la producción de 500 gramos de tela por hora-hombre.

La situación en la producción de calzado es aún más seria. Por lo menos el 50 por ciento de la población va descalza. A los niveles de precios relativos del trabajo rural y el calzado, un trabajador agrícola necesita trabajar alrededor de 6 días para adquirir un par de zapatos. Una gran parte de la producción está en estado de artesanía y se estima que se precisan 3,5 jornadas-hombre para fabricar un par de zapatos. ^{2/} No es sólo el método de producción lo que encarece la producción de calzado. Los parásitos del ganado afectan seriamente la calidad y el precio de los cueros nacionales. En estas condiciones el consumidor tiene que pagar un alto precio por el producto y el productor de calzado tiene que contentarse con un bajo nivel de vida.

En las centrales azucareras una de las razones de la baja productividad fué, hasta hace poco, el exceso de capacidad. Varias centrales sub-marginales han podido subsistir, gracias a una política proteccionista según la cual los precios del azúcar al consumidor se fijan de acuerdo con los costos de aquellos productores que en condiciones de competencia no podrían subsistir. "El más vasto e

^{1/} Datos de costos presentados por N.K. Ovalle, Informe Industrial de Guatemala, Inter-American Development Commission, Washington D.C., 1944, pág. 141.

^{2/} Sin embargo, una fábrica instalada en el país no ha podido producir por la oposición del gremio de artesanos.

importante interés de la nación no puede lógicamente estar subordinado a proteger indefinidamente las inversiones relativamente pequeñas en las existentes fábricas de azúcar de algunos productores que actualmente están abasteciendo solamente un pequeño porcentaje de las necesidades de azúcar del país". ^{1/}

Los molinos de trigo presentan también un problema de productividad derivada de exceso de capacidad. De los 92 que hay en el país, doce muelen el 85 por ciento de la cosecha, en circunstancias que estarían en condiciones de moler el 100 por ciento de una cosecha 2,7 veces mayor.

Los molinos de trigo, tal como la industria del calzado y las centrales azucareras, ven disminuida su productividad por la mala calidad de la materia prima que elaboran.

El problema del transporte

La eficacia en la manufactura y en las demás actividades económicas se ven afectadas no sólo por el bajo nivel de salarios, por la utilización parcial de la capacidad, por la calidad de las materias primas sino también por las deficiencias del sistema de transporte.

Puede decirse que en la región más poblada de Guatemala se ha dado término a la construcción del trazado de las carreteras básicas. Lo que falta en esta región es el trabajo de ampliación y mejoramiento y la construcción de carreteras de alimentación, sobre todo en la Costa del Pacífico.

Para sus comunicaciones con el Atlántico, la zona poblada depende de un ferrocarril de trocha angosta, movido a petróleo, que recorre también la zona poblada desde el límite con México.

La región norte del país, excluyendo el territorio del Petén que es un caso especial, carece de comunicaciones directas con el único puerto del Atlántico. La producción cafetalera y minera de esa zona sale al mar via el Lago Izabal. Está comunicada con la zona poblada por carreteras de calidad muy deficiente.

El Petén carece de toda comunicación terrestre y fluvial, excepto por una carretera de penetración recientemente terminada, que comunica

^{1/} N.K. Ovalle, opus cit. página 108

la nueva colonia de Poptún, en el extremo noroeste del Petén, con Cadenas, un poblado junto al río Sarstún, en el límite con Belice.

En cuanto a puertos, el país cuenta con tres puertos principales en el Pacífico, en ninguno de los cuales los barcos pueden atracar. En el Atlántico hay un sólo puerto, Puerto Barrios, con facilidades de atraque y almacenamiento pero todas ellas pertenecen a una empresa privada, y su uso está exento de toda reglamentación por la autoridad pública.

La descripción del sistema de transportes de Guatemala sugiere de por sí los términos del problema.

La calidad deficiente de las carreteras existentes encarece notablemente los costos del transporte motorizado y la posición monopolística del sistema ferroviario encarece este tipo de transporte. En 1944, la tarifa promedio de transporte ferroviario era de 4,4 centavos por tonelada-milla, debiendo tenerse presente que la tarifa por tonelada milla de banano es muy inferior a la promedio. Traer un tractor de 70 HP a la ciudad de Guatemala desde Puerto Barrios, a 309 kilómetros de distancia, cuesta 622 quetzales, y llevar cien libras de maíz a Puerto Barrios cuesta 30 centavos, más del 15 por ciento del precio del maíz en el mercado internacional.

Según un informe del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, las tarifas de transporte por ferrocarril entre Guatemala y Puerto Barrios "son demasiado altas para el transporte económico de los productos de bajo valor" ^{1/} y otro estudio de esta misma organización concluye que "no es económicamente posible expandir el sistema de ferrocarriles". ^{2/}

El costo de operación de los camiones de tonelada y media, que son los más comunes en Guatemala, han sido estimados en 24 centavos de dólar por milla, pero es posible que lleguen a alrededor de 26

^{1/} U.S. Department of Commerce, Latin American Transportation Survey, Highways Section, part one. Highways of Central America and El Salvador. Dec. 1942, mimeografiado, página 4.

^{2/} U.S. Department of Commerce, Railways of Latin America, Dec. 1941 - citado por J.E. Nightingale: Some economic aspects of highway transportation in Central America; U.S. Department of Commerce, World Trade in Commodities, Vol. VII, Part 1, No.2, Febrero 1949, página 3.

centavos, porque el cálculo de 24 centavos se basó en el desgaste de neumáticos en la ciudad. ^{1/} Como puede verse en el Cuadro 7 los costos de operación en Guatemala, si se toma en cuenta la observación anterior, son muy semejantes a los de otros países de Centro América. En los Estados Unidos los costos se estiman en 13,3 centavos por milla y la diferencia se debe en gran parte a la depreciación que resulta mayor debido al costo más alto de adquisición del vehículo y a la mala calidad de los caminos. Los operadores de camiones estiman que este último factor encarece los costos entre 20 y 50 por ciento. En consecuencia, el mejoramiento de las carreteras malas permitiría economizar entre 5 y 12 centavos por cada vehículo-milla en los vehículos comerciales que transitan esas rutas. De los 6.600 kilómetros de carreteras que tiene Guatemala, alrededor de 3.600 son de calidad deficiente para el tráfico de vehículos motorizados.

Cuadro 7. Guatemala: Costo promedio de operación de camiones de tonelada y media en centavos por milla, en Centro América

	<u>Guatemala</u>	<u>El Salvador</u>	<u>Honduras</u>	<u>Nicaragua</u>	<u>Costa Rica</u>	<u>Panamá</u>
Depreciación	4,00	4,67	2,33	4,80	3,60	3,60
Neumáticos	1,60	3,12	7,75	3,20	4,74	4,80
Gasolina	5,90	5,58	6,67	5,80	4,73	4,80
Aceite	50	1,11	23	60	1,42	30
Mantenimiento	6,00	3,50	3,21	4,00	6,00	3,00
Operador	5,00	5,15	5,33	5,10	3,85	8,00
Gastos Generales	1,00	1,00	1,00	60	1,92	30
Total por milla	24,00	24,13	26,52	24,10	26,26	24,80

Fuente: J.E. Nightingale, opus cit. página 3.

^{1/} Estas informaciones y las que siguen se obtuvieron de J.E. Nightingale, opus cit.

CAPITULO II. LA CREACION DE CAPACIDAD PARA IMPORTAR

Se ha visto en el capítulo anterior que Guatemala cuenta con amplias posibilidades para mejorar la utilización de los recursos con que cuenta en la actualidad, tanto en la agricultura como en la industria y los transportes y, en consecuencia, para facilitar la aceleración de su crecimiento económico a un ritmo mayor que el de su crecimiento demográfico. Como quedó dicho en páginas anteriores, la reducción de los recursos productivos que es necesario usar por unidad de producto terminado equivale a aumentar el ahorro. Las posibilidades de obtener resultados significativos por medio de la mejor utilización de los bienes de capital manufacturados existentes no son, sin embargo, muy grandes, en parte porque el país cuenta con un volumen muy pequeño de ellos y principalmente por la naturaleza específica de ese tipo de bienes (pueden destinarse sólo a los usos para los cuales fueron construídos). De ahí que sea indispensable prestar la máxima atención al incremento de las divisas para la adquisición de equipos y al buen uso que se dé a las divisas disponibles. Debe recordarse que la mejor utilización de la mano de obra agrava el problema de la necesidad de equipo.

¿Cuál es la magnitud del problema que se le plantea a Guatemala en lo que se refiere a la necesidad de divisas? Por desgracia, el examen de esta cuestión tiene que basarse en una serie de hipótesis que le restan validez práctica a las conclusiones. De todas maneras, ellas sirven de orientación y eso sólo justifica el esfuerzo.

La acumulación de capital que tuvo lugar entre 1925 y 1949 permitió al país, como ya se ha visto, aumentar su ingreso real en una magnitud que parece haber sido inferior a 37,7 por ciento, que fué la tasa de crecimiento demográfico. Si el aumento de la población entre 1945-1949 y 1965-1969 es de la misma magnitud que en el período 1925-1929 a

1945-1949, es decir, de 735 mil personas ^{1/}, para lograr duplicar en ese período el ingreso real por personal, el incremento anual del Ingreso Nacional tendría que ser de alrededor de 7,8 por ciento ^{2/}.

La experiencia de otros países sugiere que un incremento anual secular de 7,8 por ciento es muy grande. Sería más práctico aceptar, por ejemplo, como meta, un crecimiento igual al doble al que tuvo lugar entre 1925-1929 y 1945-1949, es decir, de alrededor de 75 por ciento en total y de 36 por ciento por persona. Los incrementos anuales correspondientes serían de 3,8 y de 1,8 por ciento.

Si se supone que el ingreso real total es una función proporcional de las importaciones de capital, habría también que ir aumentando progresivamente estas importaciones hasta llegar a 75 por ciento sobre su nivel de 1945-1949, es decir, a 11,4 millones (a precios de 1937) como meta para 1965-1969. Si se supone, además, que se mantiene en el futuro la relación entre importaciones de bienes de capital y la capacidad para importar, también habría que aumentar ésta en 75 por ciento, es decir, alrededor de 44 millones, en relación con el promedio de 25 millones del período 1945-1949. La otra alternativa sería la de reducir el porcentaje de la capacidad para importar que se utiliza en otros usos, tales como compra de materias primas y bienes de consumo y pago de servicios.

Expresado el problema en esos términos de apreciación cuantitativa, es más sencillo examinar las posibilidades de resolverlo, y esto es lo que se hará en los párrafos siguientes, sin olvidar en ningún momento que todas las cifras y conclusiones tienen un carácter exclusivamente ilustrativo:

^{1/} Si ocurriera un crecimiento absoluto de esa magnitud, el crecimiento proporcional sería menor que el del período 1925-1929 - 1945-1949: 1,9 por ciento anual en el primer caso y 1,4 por ciento anual en el segundo. Es muy posible que el mejoramiento de las condiciones sanitarias y el aumento del ingreso real provoquen en los años próximos un aumento proporcional mayor y no menor. Si el aumento proporcional se mantiene, el aumento absoluto alcanzaría a 1.013.000 habitantes.

^{2/} Basándose en una estimación preliminar del Ingreso Nacional en 1948, que preparó el Banco de Guatemala y que llegaba a alrededor de 120 quetzales por persona.

Entre 1925-1929 y 1945-1949, el quantum de las exportaciones creció a un ritmo promedio de 1,2 por ciento anual. Durante el último de los períodos mencionados el café contribuyó con algo más del 60 por ciento del quantum de las exportaciones. La superficie sembrada de café probablemente no puede aumentarse mucho más rápidamente que lo que aumenta la población, es decir, 1,8 por ciento al año, ritmo al cual un aumento de 75 por ciento de la exportación de café demoraría más de 40 años. A menos que se lograra rebajar las necesidades de mano de obra para las operaciones de cosecha, el aumento de los rendimientos no ayudaría gran cosa en la aceleración del proceso de expansión ^{1/}. Por estas razones, el país no puede esperar que los recursos que necesita para aumentar su tasa de capital provengan totalmente del café. Esta conclusión no hace sino reforzar las ideas expresadas en otra sección sobre la necesidad de prestar la máxima atención al mejoramiento técnico de esta actividad.

En el caso del banano, el mercado de los Estados Unidos que adquiere alrededor del 75 por ciento de la producción latinoamericana, importa actualmente un volumen menor de bananos que en la década de los años 20, a pesar del gran incremento del ingreso per capita y de la población.

El consumo en Europa es abastecido, por lo general, por las colonias y es poco probable que Guatemala pueda lograr participar en ese mercado.

Las posibilidades de Guatemala para lograr una porción mayor del mercado existente no dependen de lo que los guatemaltecos puedan hacer para rebajar sus costos de producción por medio de mejoras técnicas. Como el gran productor de Guatemala es también el gran productor en los países competidores, lo más probable es que las mejoras se introduzcan en todas las áreas en forma más o menos simultánea. Las posibilidades de competencia quedan así limitadas a las ventajas relativas determinadas por el medio físico, el nivel de salarios monetarios, las concesiones tributarias y el clima político de cada región.

El chicle, producto que junto con los anteriormente examinados constituye alrededor del 90 por ciento del quantum de las exportaciones, es el que parece presentar las peores perspectivas. La aparición en el

^{1/} Véase el Capítulo I, pág.19

mercado americano de un chicle sintético está provocando una disminución continua de la demanda por el chicle natural y este proceso continuará probablemente en el futuro.

Por otra parte, parece haber posibilidades de alguna importancia en productos tales como carne de vacuno, terciados (ply wood) de maderas duras, aceites esenciales, fibras duras, tejidos típicos, algunos vegetales y frutas y plomo.

Durante la guerra, Guatemala comenzó a exportar carne a Panamá para abastecer el consumo del Ejército de los Estados Unidos. Al término de la guerra, la exportación se dirigió a Inglaterra llegando a cerca de 200 mil quetzales en 1947, pero en 1948 fué prohibida por el Gobierno, para evitar el alza de precios en el mercado local. La discusión del estado de la ganadería en el Capítulo I, sugiere que las exportaciones de este producto podrían aumentarse substancialmente.

El país ha comenzado recién a producir terciados de maderas duras. El mercado para este producto es muy amplio y Guatemala tiene materia prima en cantidades enormes. Los bosques del Departamento del Petén contienen caoba suficiente para satisfacer la demanda mundial por 50 años ^{1/}. Como la madera terciada es un producto de alto valor unitario, puede ser económicamente transportada por avión, de modo que no le afectan grandemente las deficiencias de transporte terrestre de la región caobera.

En cuanto a los aceites esenciales, Guatemala satisface menos del 40 por ciento del mercado norteamericano, siendo Formosa y Ceylán los competidores más fuertes. Dado que el país tiene recursos para expandir su producción, a la larga, las posibilidades de hacerlo dependen de las mejoras que pueda introducir para rebajar sus costos. La situación actual permite suponer que, a la corta, la exportación podría expandirse sin muchas dificultades.

Las exportaciones de abacá han llegado a producir dos millones de quetzales para Guatemala en un plazo relativamente corto y las condiciones actuales del mercado sugieren la posibilidad de que este cultivo continúe expandiéndose, por lo menos, mientras continúe el programa de rearme.

^{1/} Monitor del Instituto de Fomento de la Producción, Nos. 1 y 2, 1950, pág. 10.

Cuadro 8. Guatemala: Variaciones en el quantum de las exportaciones

1925-1929 = 100

<u>Quinque- nio</u>	<u>Total</u>	<u>Café</u>	<u>Banano</u>	<u>Chicle</u>	<u>Maderas</u>	<u>Miel de abejas</u>	<u>Azúcar</u>	<u>Raíz de zacate</u>	<u>Aceites de esen.a./de res</u>	<u>Cueros de res</u>
1930-34 <u>b/</u>	85,0	90,4	98,5	39,5	7,6	106,5	2,6 <u>c/</u>	35,7	92,6	94,5
1935-39	103,5	101,1	147,2	78,5	10,0	121,1	28,9 <u>d/</u>	100,5	424,2	112,8
1940-44	97,4	99,8	97,0	181,8	36,4	110,2	33,0 <u>e/</u>	96,0	678,0	97,6
1945-49	124,8	114,6	175,2	241,9	47,8	182,1	4,7 <u>f/</u>	92,1	1278,0	151,4

Fuente: Cálculos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, basados en datos de las Memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de los boletines de la Dirección General de Estadística.

a/ 1929 = 100

b/ Promedio de los años 1931-1934

c/ Promedio de los años 1931 y 1933

d/ Promedio de los años 1936-1939

e/ Promedio de los años 1941-1944

f/ Datos del año 1945.

Aún cuando, como se ha visto, las perspectivas de expansión de los productos secundarios de exportación son buenas, las perspectivas limitadas que presentan los rubros que contribuyen con el 90 por ciento de las divisas hacen dudar que el problema de la disponibilidad de divisas para la capitalización pueda resolverse descansando únicamente en una activa política de exportaciones.

Las otras alternativas que el país tiene abiertas son las de reducir la proporción de su capacidad para importar que se destina al pago de materias primas y de bienes de consumo, es decir, cambiar la composición de sus importaciones, y la de obtener préstamos en el extranjero.

La composición de las importaciones de Guatemala, a precios de 1937, sufrió algunos cambios de significación si se compara el quinquenio 1925-1929 con el de 1945-1949.

Las substituciones más importantes tuvieron lugar en favor de los combustibles y lubricantes, de las manufacturas de caucho, de los productos químicos, de las piedras y tierras, y de papel y manufactura; y en contra de los textiles, alimentos, bienes de capital y pieles y sus

/manufacturas.

manufacturas. Los desplazamientos ocurridos hasta ahora no han favorecido, pues, la capitalización del país en forma directa.

Guatemala tiene posibilidades para llevar a cabo un cambio significativo de la composición de sus importaciones, sin provocar una distribución anticconómica de sus recursos productivos.

Para ilustrar las posibilidades que existen de aumentar las divisas disponibles para la adquisición de equipos, se ha hecho una estimación de las substituciones obvias que podrían llevarse a cabo en las importaciones de bienes de consumo y de materias primas. El criterio usado para hacer la estimación es el de la posibilidad de producir el artículo en el país económicamente dejando de lado toda consideración con respecto al carácter esencial o secundario de los bienes.

La importación de textiles y vestuario podrían reducirse en alrededor de 15 por ciento del volumen promedio anual importado en 1945-1948. El algodón en rama constituye alrededor del 15 por ciento de este grupo. Prácticamente todo el algodón en rama que el país necesita puede producirse localmente. Según los planes del Instituto de Fomento se logrará producir el 50 por ciento de las necesidades en 1950, sólo dos años después de comenzado el programa de desarrollo algodonero. El otro renglón importante, dentro del grupo textil, lo constituyen las telas de algodón. Para los propósitos de este cálculo se ha supuesto que el país podría llegar a producir el 80 por ciento de las telas de algodón que importa ^{1/}, y reducir sus gastos en tejidos de rayón en 50 por ciento, importando la materia prima en lugar del producto terminado. Se ha supuesto finalmente, que se puede producir localmente toda la ropa de algodón que se importa, excepto los pocos artículos muy finos.

Las economías que parece posible lograr en el renglón textil constituyen el 60 por ciento del total de las reducciones. Las del grupo de Alimentos, Bebidas y Tabacos constituyen 14 por ciento, en el

^{1/} Como se verá más adelante, según un informe preparado en 1945, el país podría producir el 40 por ciento de las telas de algodón que se importaban. En ese estudio se consideró solamente la substitución de género gris para camisas, driles y mezclillas, pero como el país también podría producir otras telas de mejor calidad, se ha considerado aquí el 80 por ciento en lugar de 40 por ciento.

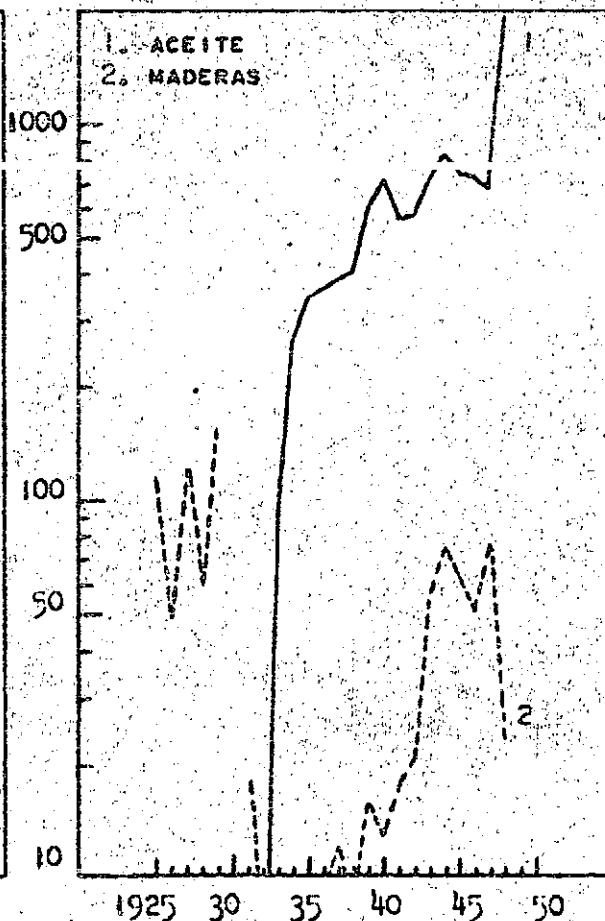
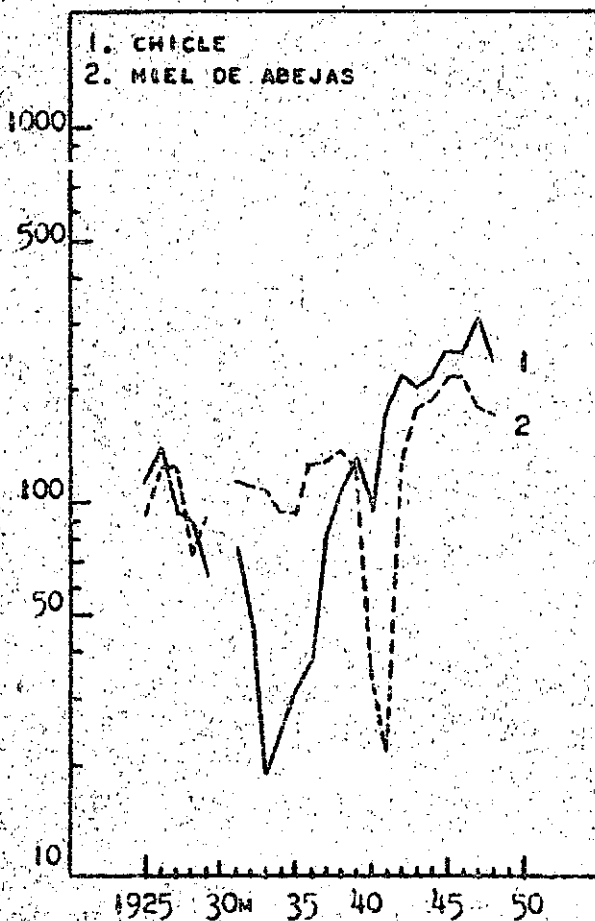
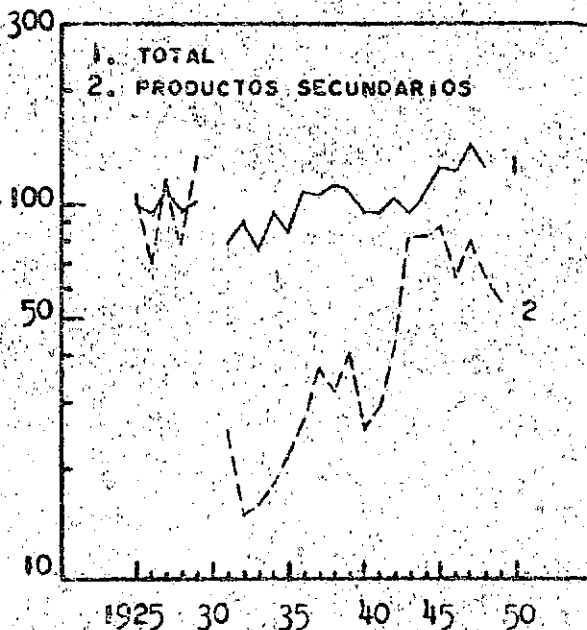
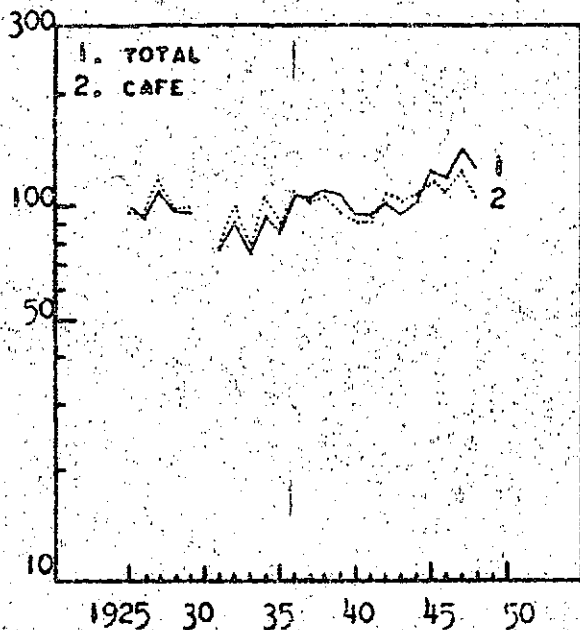
GRÁFICO 4

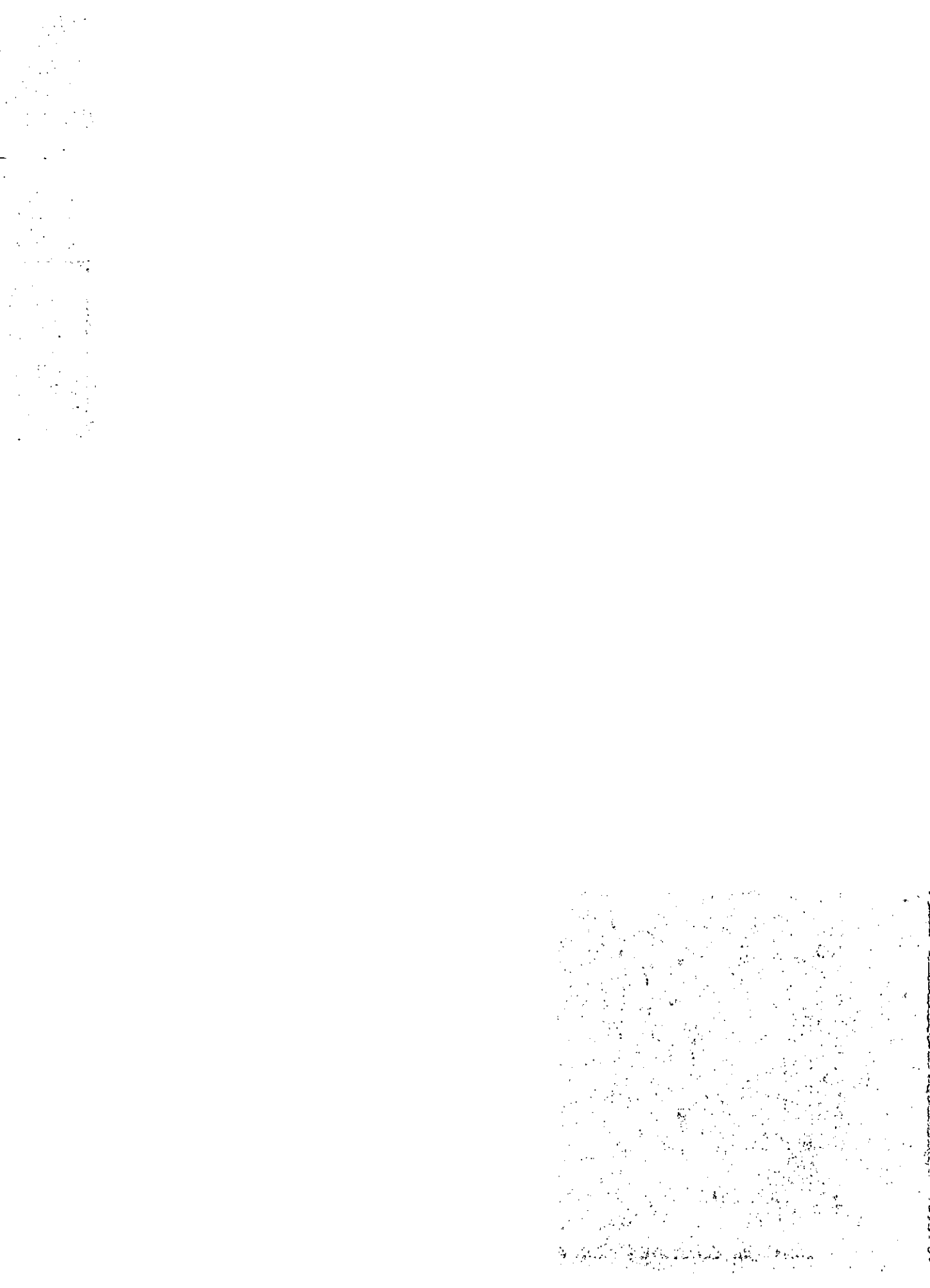
GUATEMALA

CAMBIOS EN EL QUANTUM DE LAS EXPORTACIONES

1925 = 1929 = 100

ESCALA SEMI-LOGARITMICA





supuesto de que se supriman las bebidas alcohólicas, las de productos lácteos y la mitad de las de tabaco. Las economías contempladas en el grupo de productos químicos sólo se refieren a los fósforos y en el de Piedras, Tierras y Vidrios, a los frascos, botellas y similares que pueden ser producidos en el país a base de desechos.

Cuadro 9. Guatemala: Estimación de posibles cambios de la composición de las importaciones

(Valores en miles de quetzales a precios de 1937)

	<u>Promedio a/ 1945-1948</u>	<u>Por ciento del total</u>	<u>Posibles modifi- caciones</u>	<u>Nueva composición Valor</u>	<u>Por ciento</u>
Bienes de capital	6.003	26,8	‡ 4.778	10.781	48,1
Textiles	3.766	16,8	- 2.934	832	3,7
Alimentos	2.227	9,9	- 736	1.491	6,6
Productos químicos	3.568	15,9	- 334	3.234	14,5
Bienes durables de consumo	1.054	4,7	-	1.054	4,7
Combustibles y lubricantes	2.299	10,2	-	2.299	10,2
Papel y manufacturas	720	3,2	- 81 b/	639	2,8
Metales y artefactos	579	2,6	-	579	2,6
Pieles y cueros	222	1,0	- 132 c/	90	0,4
Piedras y fierros	515	2,3	- 326	189	0,8
Accites y grasas no comestibles	239	1,1	- 125 d/	114	0,5
Maderas y sus manufacturas	75	0,3	- 40 e/	35	0,2
Caucho y sus manufacturas	456	2,0	-	456	2,0
Productos varios	<u>716</u>	<u>3,2</u>	- 70	<u>646</u>	<u>2,9</u>
Total	22.439	100,0		22.439	100,0

- a/ Los valores de esta columna corresponden a los de la muestra utilizada para el cálculo del volumen físico
- b/ Reducción en papel de envolver, basada en el hecho de haberse instalado una fábrica en el país.
- c/ Incluye cueros y charol
- d/ Especialmente sebo animal
- e/ Varios artefactos de madera y muebles.

El aumento del ingreso real proveniente de las inversiones destinadas a substituir artículos importados por nacionales, tendería a aumentar las importaciones de otros bienes de consumo y de materias primas, de modo que sólo una parte de las divisas resultantes de la supresión de algunos artículos importados podría destinarse a incrementar /las compras

las compras de bienes de capital y nó el total como se ha supuesto en los cálculos del Cuadro 9, pero es muy posible que el procedimiento sugerido permita incrementar las divisas disponibles para bienes de capital por lo menos en 40 por ciento.

El hecho de que Guatemala pueda en el futuro abastecerse de alimentos, tejidos de algodón y vestuario, constituye una ventaja considerable en cuanto a sus posibilidades para cambiar la composición de sus importaciones. Pero, por otra parte, una vez que el país logre autoabastecerse de aquellos renglones, la pequeñez del mercado impondrá una seria limitación a nuevos cambios en esa dirección, es decir, llegará a ser más difícil sustituir importaciones en forma económica. De ahí el gran interés que tiene la integración de los mercados de los países centroamericanos, todos los cuales confrontan igual problema que Guatemala.

Por medio de un programa de aumento de las exportaciones y mejoría de su eficacia, de cambios en la composición de las importaciones y de préstamos extranjeros de magnitud prudente, parece pues indudable que Guatemala estaría en condiciones de acelerar su desarrollo económico en los próximos 25 años en la magnitud sugerida al comienzo de este capítulo. Debe recordarse que la deuda externa de Guatemala llegaba a fines de 1949 a 630.000 dólares, o sea, poco más del uno por ciento de los ingresos del Estado y menos de uno por ciento del ingreso total de divisas en cuenta corriente. Estas cifras son suficientes para demostrar que la capacidad financiera del país para absorber préstamos del exterior es amplia.

CAPITULO III. EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS MAS IMPORTANTES

La producción agropecuaria

La estructura actual de la producción agrícola de Guatemala, basada en el maíz, el frejol, el café, el banano, el azúcar y la crianza y engorda de ganado vacuno, explotaciones representativas de los tipos de agricultura de zona templada, semitropical y tropical, estaba ya cimentada en los primeros años del siglo XX. Desde aquella época la producción aumentó sin que ocurrieran cambios estructurales de significación.

A partir del próspero quinquenio de 1925-1929 el crecimiento ha sido lento. Aunque con informaciones estadísticas muy inadecuadas, es posible estimar que de los años anteriores a la depresión mundial hasta los de postguerra, el volumen de la producción agropecuaria aumentó aproximadamente en 36 por ciento, mientras que la población aumentó, como ya se dijo, en 37,7 por ciento.

Cuadro 10. Guatemala: Indices del volumen estimado de la
producción agropecuaria a/

1925-1929 = 100

	<u>Promedio 1945-1949</u>	
	<u>Total</u>	<u>Per capita</u>
Producción total	136,1	99,6
Café	117,0	85,7
Maíz	137,4	100,0
Trigo	290,2	212,4
Caña	137,0	100,3
Arroz	793,7	581,0
Banano	175,2	128,3
Ganadería	141,4	103,5

a/ Para 1945-1949 la producción de café es la cifra oficial del Gobierno de Guatemala sobre producción registrada y para 1925-1929 se obtuvieron de The World's Coffee, International Institute of Agriculture, Rome 1947, pág. 116. La producción de maíz ha sido estimada sobre la base de un consumo de 107,2 kilogramos por persona al año, basada en un estudio del Instituto Indigenista Nacional y suponiendo que el volumen ha variado pari passu con la población. Más adelante se discuten en el texto las razones que justifican esta suposición. La producción de banano se ha estimado igual a 1,3 veces el volumen de la exportación. La producción de caña se obtuvo de cifras oficiales de azúcar y panela y reducida a caña a base de un rendimiento de 8 por ciento, reportado por N.K. Ovalle, en su Industrial Report of Guatemala, Interamerican Development Commission, Washington, 1946. Los datos de producción de arroz se obtuvieron de las publicaciones del Instituto Internacional de Agricultura de Roma para 1925-1929 y de un estudio de Graham S. Quate, reproducido por el Instituto de Fomento, para 1945-1949. La producción de trigo para los años de postguerra se obtuvo de Jorge Ahumada y Gabriel Orellana, El Problema del Trigo, Revista de Economía Nos. 2 y 3, Guatemala 1949 y para el quinquenio 1925-1929 de los anuarios del I.I.A.R. Como ponderantes se usaron los precios en 1948 de cada producto. El volumen de la producción pecuaria incluye carnes de vacuno y porcino, cueros, leche, manteca y sebo y también ha sido ponderada por los precios de 1948, pero las cifras de producción corresponden a los años 1929 y 1948. Estas cifras se obtuvieron de las Memorias de Hacienda y de los Boletines de la Dirección General de Estadística.

De acuerdo con las cifras del Cuadro 2, los productos incluidos en el índice ocupaban en 1948 aproximadamente el 84 por ciento de la superficie agrícola en explotación. En el supuesto de que el valor bruto por hectárea producido por los productos no incluidos en el índice fuera mayor que el producido por aquéllos que han sido incluidos, podría estimarse que el índice cubre en los años de 1945 a 1948 alrededor

/del 70 por

del 70 por ciento del valor total bruto de la producción agrícola.

Entre los productos importantes que se han excluido, figuran el frijol, la papa y otros tubérculos tropicales como el cacao, las frutas cítricas, los pastos productores de aceites esenciales, el ajonjolí y otras semillas oleaginosas, el tabaco y algunos cultivos productores de fibras. Con excepción de los pastos y semillas oleaginosas, los demás cultivos probablemente no han experimentado un desarrollo más rápido que el descrito por el índice de modo que aun cuando fuera posible ampliar la muestra, el crecimiento de la producción agrícola no excedería en mucho al 36,0 por ciento.

El desarrollo del café

El café constituye la espina dorsal de la economía guatemalteca. Ocupa alrededor del 25 por ciento de la superficie agrícola en explotación, contribuye con alrededor del 40 por ciento del valor bruto de la producción agrícola y con el 60 por ciento del valor de las exportaciones. Por razón de su importancia vale la pena remontarse a sus orígenes para discutir su desarrollo.

Cuando Guatemala fué conquistada por los españoles en la primera mitad del siglo XVI, el grupo aborígen, que habitaba la región de clima templado tenía fuertes rasgos culturales, el más importante de los cuales, desde el punto de vista del desarrollo económico, era su agricultura basada en el cultivo del maíz y del frijol.

Por muchos años, la conquista no significó cambio de mayor importancia en la estructura agrícola autóctona. La actividad económica de los conquistadores se reducía a producir para satisfacer sus necesidades elementales y para la exportación esporádica del cacao, la plata y el añil. Debido en especial a la política comercial de España y en parte a las dificultades de transportes, el comercio de Guatemala, con el resto del mundo, era casi inexistente. El único puerto se encontraba en el Atlántico y para llegar a él era necesario atravesar Los Andes y la selva tropical. La fuerza de trabajo indígena, aunque esclavizada por la institución de la encomienda, nunca fué explotada totalmente.

Al declararse la independencia, las relaciones comerciales de Guatemala con el resto del mundo comenzaron a expandirse y el país se

/transformó en

transformó en un exportador regular de maderas, azúcar y cochinilla.

La cochinilla había desplazado el añil como principal producto de exportación a comienzos del siglo XIX. Cuarenta años más tarde, este producto contribuía con el 80 por ciento de las divisas de que disponía el país ^{1/}.

La importancia fundamental de dicha sustitución en la estructura económica del país, residió en que la cochinilla era un cultivo de solar que no demandaba capacidad para organizar empresas en gran escala ni requería la utilización de gran cantidad de mano de obra, como era el caso del añil. Si este último producto no hubiera sido desplazado por la cochinilla antes de alcanzar un grado importante de desarrollo, sus efectos hubieran sido, en cierto modo, similares a los que tuvo más tarde el desarrollo del café.

En los años 40 del siglo XIX la cochinilla comenzó a sufrir los efectos de la competencia de los colorantes sintéticos y pocos años más tarde se encontraba en franca decadencia.

Felizmente, alrededor de 1830 se había iniciado tímidamente el desarrollo de las plantaciones de café, las que en un comienzo se destinaron a satisfacer las necesidades del consumo doméstico. El Gobierno, deseoso de encontrar substitutos a la decadente cochinilla, estableció premios y subsidios a la producción de café y azúcar. Esta política, unida a la expansión de la demanda mundial y al mejoramiento de los transportes ^{2/} dió por resultado que 16 años más tarde el café llegara a contribuir con más del 50 por ciento del valor total de las exportaciones.

El desarrollo del café significó una revolución económica de enorme trascendencia. No sólo estimuló y permitió la introducción de nuevas técnicas de comunicación y de transporte, sino que además, llevó envuelto consigo el desplazamiento económico-geográfico de la agricultura hacia las zonas de clima subtropical no colonizadas y obligó a la

^{1/} La mayoría de las referencias históricas contenidas se obtuvieron de Historia de la Evolución Económica de Guatemala, Valentín Solórzano, México 1947.

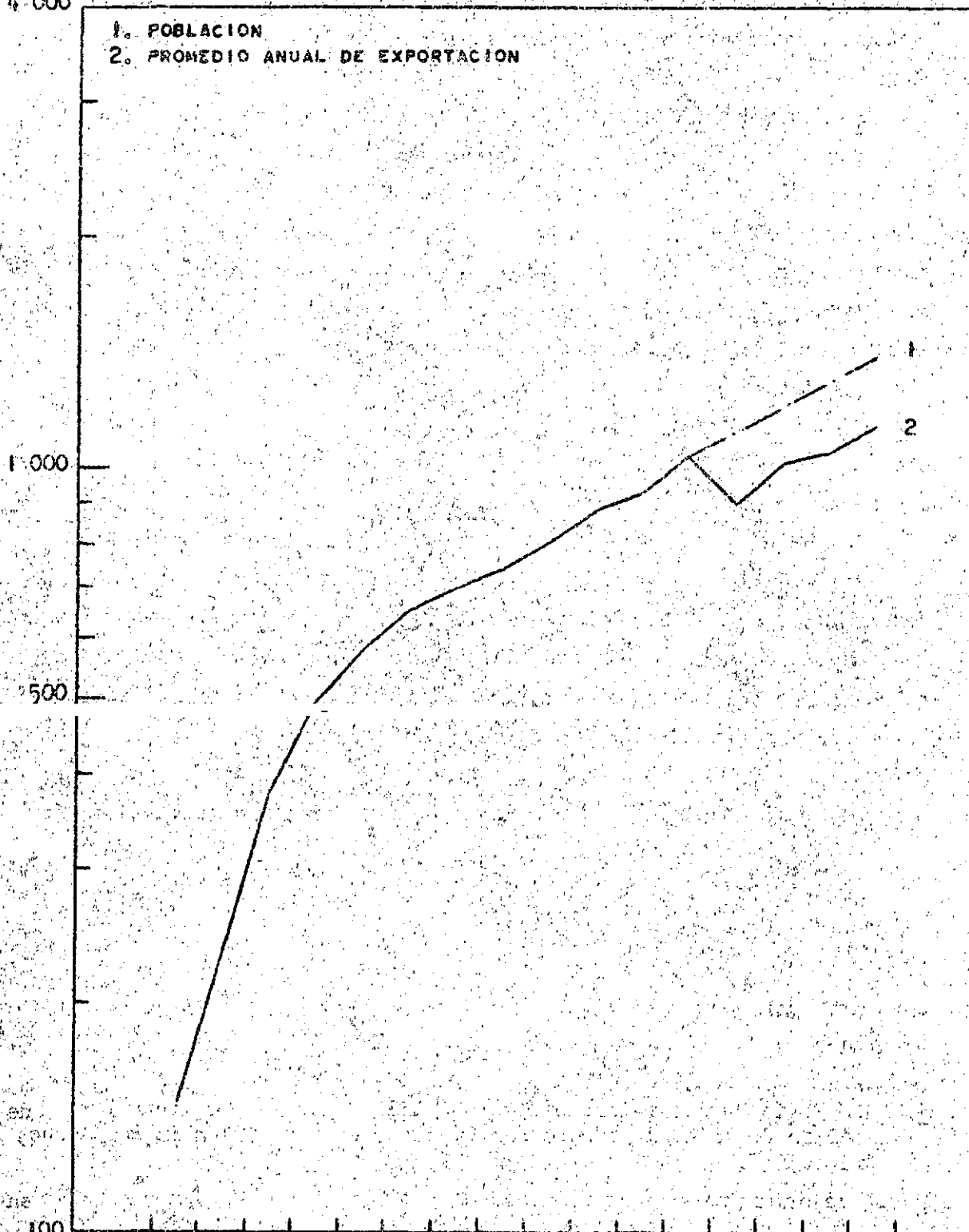
^{2/} El mejoramiento de los transportes a que se hace mención consistió en la inauguración del Puerto de San José sobre el Pacífico en 1853, en el establecimiento de un servicio mensual de vapores entre San José y Panamá, subvencionado por el Gobierno, y a la inauguración del ferrocarril a través del Istmo de Panamá.

GUATEMALA
 EXPORTACIONES DE CAFE
 PROMEDIOS QUINQUENALES

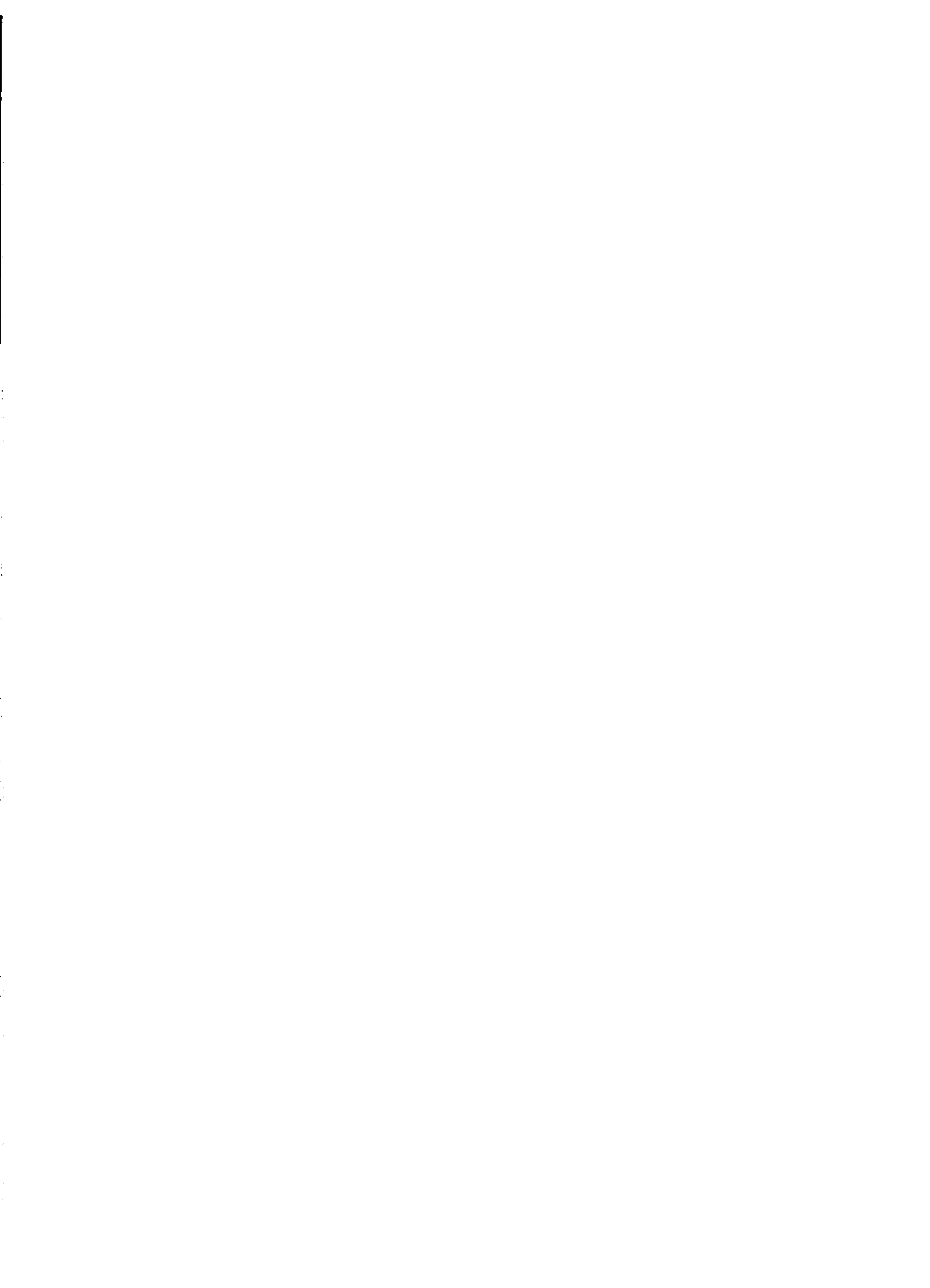
1.000 MILES DE QUINTALES METRICOS

ESCALA SEMI-LOGARITMICA

- 1. POBLACION
- 2. PROMEDIO ANUAL DE EXPORTACION



1971-75 81-85 91-95 01-05 11-15 21-25 31-35 41-45 46-50



utilización de gran cantidad de mano de obra que, necesariamente, tenía que ser suministrada por el sector indígena de la población.

A partir de 1830, la industria cafetalera se desarrolló en dos etapas claramente discernibles (véase Cuadro 11, Gráfico 5). Después de un período de rápida expansión que duró hasta 1860, se dejaron sentir las primeras contrariedades. Estas consistieron en: a) la falta de vías de comunicación hacia el Atlántico; b) los defectos del sistema comunal de tenencia de las tierras; y c) la resistencia de la población indígena a trabajar como asalariados en la industria.

La revolución liberal, que tuvo lugar en 1871, solucionó el problema de la tierra entregando parte de aquéllas que eran de propiedad comunal a la explotación privada a título gratuito, creando de este modo el problema de tierra que hoy se busca solucionar, y resolvió el de la mano de obra, estableciendo un sistema de trabajo obligatorio que puso en práctica por medios violentos.

A partir de la Reforma, el café experimentó su segundo ciclo de desarrollo que fue acompañado por un notable proceso de crecimiento interno al que se hará mención más adelante. Esta nueva etapa duró hasta la última década del siglo pasado, en un momento en que el café había llegado a constituir el 90 por ciento del total de las exportaciones.

Razones de distinta naturaleza se congregaron para producir tal fenómeno.

En primer lugar, gastados los primeros efectos violentos de la reforma iniciada en 1871, el flujo de mano de obra hacia las zonas productoras tenía que continuar necesariamente a un ritmo más lento. Entre 1880 y 1900 mientras la población aumentó aproximadamente en 39 por ciento, el volumen de las exportaciones de café aumentó en un 70 por ciento. En cambio, entre 1900 y 1920, mientras la población aumentaba en 38 por ciento, el volumen de las exportaciones de café aumentó en 25 por ciento ^{1/}. Sin duda, fué el impacto de las leyes de trabajo

^{1/} Los datos sobre población se estimaron sobre la base de los Censos de 1880 y 1921 y los de exportación se obtuvieron de la Memoria de la Dirección de Estadística de Guatemala para 1922.

compulsivo lo que permitió durante la primera época el desarrollo tanto más rápido de las exportaciones de café que de la población.

Esto no implica que no hubiera habido otras causas que jugaran un papel importante en poner término al primer ciclo de expansión de esa actividad. La depresión económica mundial de los años 90 y la sobreproducción del café del Brasil se reflejó con gran rapidez en la tasa de aumento de las plantaciones. El precio del café suave en el mercado de Nueva York bajó de 16,5 centavos por dólar por libra en el quinquenio 1890-1894 a 9,7 centavos en 1895-1899 y a 6,8 centavos en 1900-1904. Con esta baja la corriente de capitales alemanes que anualmente se dirigía hacia Guatemala y que jugaba un papel tan importante en el financiamiento de la industria parece haberse reducido notablemente ^{1/}.

El que hubo limitaciones de mayor importancia que los impuestos por la demanda mundial lo prueba el hecho de que a pesar de que el precio en el mercado de Nueva York subió de 6,8 centavos la libra en 1900-1904, a 7,4 en 1905-1909 y a 11,4 en 1910-1914, y el peso guatemalteco se depreciaba de 0,166 en 1900 a 0,079 en 1905, a 0,059 en 1910 y a 0,023 en 1915, las exportaciones continuaron fluctuando en forma más o menos paralela al crecimiento de la población. Además, podría argumentarse que las exportaciones de café de otros países crecían en esos años a un ritmo mucho mayor que el ritmo observable en Guatemala.

Cuadro 11. Guatemala: Desarrollo de las exportaciones de café, 1871-1949

<u>Quinquenio</u>	<u>Promedio anual exportación (toneladas métricas)</u>	<u>Tasa de crecimiento por quinquenio</u>	<u>Quinquenio</u>	<u>Promedio anual exportación (toneladas métricas)</u>	<u>Tasa de crecimiento por quinquenio</u>
1871-75	14.940	-	1911-15	79.600	7,5
1876-80	23.360	56,4	1916-20	87.940	10,5
1881-85	37.340	59,8	1921-25	92.740	5,4
1886-90	48.680	30,4	1926-30	103.500	11,6
1891-95	57.520	18,2	1931-35	89.780	-13,3
1896-00	64.780	12,6	1936-40	101.020	12,5
1901-05	69.760	7,7	1941-45	104.700	3,6
1906-10	74.060	6,2	1946-49	113.520	8,4

Fuentes: De 1871 a 1922, Memoria de la Dirección General de Estadística, 1922. De 1922 en adelante, datos de las aduanas.

^{1/}La depreciación del peso guatemalteco que cayó de 0,757 dólares por peso en 1890 a 0,50 dólares en 1895 y a 0,166 en 1900, no parece haber ayudado mucho a mantener el ritmo de expansión de las plantaciones. /En la década

En la década de los 30, las exportaciones de café se redujeron por primera vez en toda la historia de su desarrollo. Sólo en 1941-1945 lograron recuperar su nivel de la pre-crisis.

No hay duda que durante este último período las condiciones básicas de la producción permitían la continuación de un ritmo por lo menos tan rápido como el de la década de los veinte. Si así hubiera sido la exportación en 1936-1940 habría alcanzado a 1,2 millones de quintales métricos y a 1,4 millones en 1946-1950 ^{1/}. Fueron las condiciones del mercado mundial las que en este caso pusieron el freno a la velocidad de su desarrollo. El valor unitario de las exportaciones de café bajó de 100 en 1925-1929 a 46,2 y 45,4 en los dos quinquenios siguientes; subió a 46,7 en 1941-1945 y a 94,2 en 1946-1949. Mientras tanto, el país mantuvo la paridad de su cambio.

El banano

Mientras que el desarrollo de la producción de café significó un cambio en la estructura de la producción agraria, el desarrollo de la del banano constituyó sólo una nueva pieza de una estructura madura. La demanda de este producto por recursos productivos era complementaria de la del resto de las actividades existentes y su desarrollo no exigía modificaciones de las instituciones sociales.

La exportación del banano en gran escala comenzó a mediados de la primera década del presente siglo. Si los esfuerzos por expandirla, que se habían desplegado con anterioridad, no dieron resultados satisfactorios, se debió al fracaso en el establecimiento de transportes marítimos rápidos y oportunos y a la falta de integración entre productores y transportadores.

En 1904, uno de los fundadores de la United Fruit Company obtuvo un contrato para terminar la construcción del ferrocarril que une la ciudad de Guatemala y Puerto Barrios y se comprometió a plantar un millón de pies de bananos a lo largo de la vía, como un medio de proveer carga para el ferrocarril en construcción ^{2/}.

^{1/} Las cuotas establecidas por el Convenio Interamericano de Café de 1942, que se mantuvieron hasta 1945 no constituyeron una cortapisa a las exportaciones.

^{2/} J. P. Rippey, Latin America and the Industrial Age, G.P. Putnam Sons, New York, 1947. Second Edition, pág. 141.

La United Fruit Company, que ya operaba en Costa Rica, contaba con su línea de vapores propios y el comienzo de sus operaciones en Guatemala resolvió el problema de la integración de la producción y el transporte del producto, asegurando el futuro de la industria.

Desde entonces, la expansión de la producción de banano tuvo lugar en dos etapas fácilmente distinguibles. La primera es de rápido crecimiento: de 180 mil quintales que se exportaban a comienzos del siglo, llegó a 2,9 millones de quintales en 1915. Después de esta fecha la industria deja de crecer, hasta que comienza una segunda etapa de expansión a mediados de los años 30.

Las razones del primer estancamiento de la industria no son claras. Por una parte, como se dijo antes, la industria bananera fué complementaria del resto de la economía. Aún más, al rebajar el costo general del transporte asegurando carga permanente a los ferrocarriles y vapores, sus efectos generales fueron, sin duda, saludables. Las tierras que utilizó fueron incorporadas al cultivo sin provocar desplazamiento de otros productos y su mano de obra - parte de la cual se importó - no constituía un elemento de importancia. De este modo, los factores limitativos que del lado de la oferta afectaron al café no pueden considerarse como una buena explicación de la experiencia bananera.

Por otra parte, la expansión del mercado mundial continuó hasta fines de los años 20. Las importaciones de los Estados Unidos, el más grande consumidor de este producto, aumentaron de 12 millones de racimos a principios de siglo, a 65 millones a fines de los años 20.

La segunda etapa de expansión, durante la cual las exportaciones aumentan de 2,8 millones de quintales, en 1935, a 4,9 millones de quintales en 1945-1949, tuvo lugar aún cuando la demanda mundial se mantuvo sin expandirse.

Cuando apareció la sigatoka y la enfermedad de Panamá en toda la costa del Caribe centroamericano, las compañías fruteras se vieron obligadas a emigrar hacia el Pacífico. Como las plantaciones de la costa atlántica de Honduras no pudieron emigrar dentro de ese mismo país, las de Guatemala se expandieron, aprovechando el espacio dejado

por Honduras en el mercado mundial^{1/}.

En su nueva localización los efectos de la industria bananera no fueron de igual grado de complementación que aquéllos de comienzos de siglo. Esta vez permitió, por una parte, que los agricultores cafetaleros de la zona del Pacífico aprovecharan mejor el fruto de los bananos que usaban como sombra de los cafetos y reducir así sus costos fijos de explotación. Por otra parte, aumentaron los costos de transporte del banano, aumento que parece haber sido transferido, en un grado desconocido, a otros productos por medio de tarifas diferenciales; además, entró a ocupar tierras ganaderas y a competir por la mano de obra que ocupaba la agricultura de la zona.

El maíz

Se carece totalmente de informaciones fidedignas relativas a los cambios que han ocurrido en la producción de maíz. En este trabajo se ha considerado la hipótesis que el ritmo de su expansión ha sido paralelo al de la población y tal supuesto requiere justificación.

El cultivo del maíz constituye la actividad económica más importante de la población indígena, población que representa los dos tercios del total de los habitantes del país.

El uso principal que se da al maíz es el de la alimentación humana. Dado que los hábitos de alimentación están fuertemente arraigados por siglos de tradición, es dudoso que un aumento del ingreso real per capita resulte en un aumento de significación en el consumo de maíz. Aun más, es posible que resulte en una disminución, pues, mientras entre la población indígena a mayor ingreso no habría mayor consumo, entre la población de origen europeo a mayor ingreso habría una tendencia a la substitución del maíz por trigo. Es muy posible que la expansión de la producción de trigo, además de haber desplazado importaciones, haya desplazado al maíz. Sin embargo, la mayor utilización del maíz como alimento para animales puede haber neutralizado el efecto de la menor demanda per capita sobre el desarrollo de la producción.

^{1/} A raíz de haberse descubierto formas de control de la enfermedad de Panamá las exportaciones de Honduras han vuelto a recuperarse. Dichos controles requieren grandes inversiones que las empresas no quieren hacer en Guatemala por razones políticas.

Otros productos agropecuarios

De los otros productos agrícolas incluidos en el índice, los únicos que han experimentado un desarrollo notable son el arroz y el trigo.

En ambos casos, la expansión de la producción tuvo lugar, en parte por substitución del producto importado por el nacional, y en parte, por el cambio de los hábitos generales en la alimentación. En el quinquenio 1925-1929, el consumo anual aparente de arroz - medido por la producción más el saldo del comercio exterior - llegaba a 1.970 toneladas, de las cuales la producción total suministró alrededor del 60 por ciento. En 1945-1948, el consumo aparente subió a 8.650 toneladas que fueron casi totalmente suministradas por los productores locales.

El consumo aparente de trigo, que aumentó de 25.500 toneladas en 1925-1929 a 34.700 en 1945-1948, fué satisfecho por las importaciones en 80 por ciento durante el primer período y sólo en 55 por ciento durante el segundo.

Los antecedentes de que se dispone acerca de la ganadería son también muy deficientes. Es probable que la reducción que parece haber tenido lugar en la producción de vacunos haya sido compensada en parte por una mayor producción de cerdos.

El hecho de que las importaciones de manteca de cerdo hayan bajado de 178.000 quetzales (a precios de 1937) en 1925-1929 a 77.000 quetzales en 1945-1948 y que las de tocino y jamón hayan sido prácticamente eliminadas, permiten suponer que ha ocurrido un aumento de la producción de cerdos durante el período en estudio ^{1/}.

Las manufacturas

El examen del desenvolvimiento agrícola de Guatemala, aún con todas sus deficiencias, deja en claro que la limitación mayor con que tropezó durante el período bajo estudio fué el de la falta de estímulos que aumentarían la demanda por sus productos. Este fenómeno ha sido común tanto para los productos de exportación más importantes, como para aquellos destinados a satisfacer las necesidades locales directamente.

^{1/} Debe, sin embargo, tenerse presente que la manteca de cerdo ha sido en parte substituida por mantecas vegetales. Las altas importaciones de 1949 son probablemente un fenómeno pasajero.

Las excepciones más notables confirman en todos los casos la experiencia general. Los aumentos más importantes han tenido lugar sólo en aquellos casos en que un producto dado ha podido reemplazar a otro distinto del mercado, o ha podido reemplazar a su sustituto importado. En las páginas siguientes se verá hasta qué punto la industria ha confrontado las mismas dificultades que la agricultura.

Según el Censo Industrial de 1946, el primero de este tipo en la República, la actividad manufacturera de Guatemala ocuparía 29.892 personas, de las cuales 21.661, o el 73 por ciento, trabajarían en establecimientos de cinco o más obreros y 8.231, o el 27 por ciento, en establecimientos de menos de cinco obreros.

Si se comparan estas cifras con el millón de personas en que puede estimarse la población activa del país, la importancia secundaria de la manufactura queda de manifiesto.

Debe, sin embargo, tenerse presente que, dado que la productividad por persona ocupada es más alta en la industria que en la agricultura, la simple comparación del número de ocupados subestima la importancia económica de aquélla. La industria probablemente contribuye con un 15 por ciento a 18 por ciento del producto nacional bruto.

Por otro lado, dado que una parte importante de la actividad fabril guatemalteca está todavía en la etapa de la artesanía, todo cuadro que la excluye es sólo una representación parcial de la realidad ^{1/}.

Aun cuando gran parte de los artesanos quedan fuera de toda enumeración estadística fabril, el desarrollo de la manufactura puede ser juzgado por los cambios ocurridos en la industria propiamente dicha, ya que dadas las motivaciones económicas del artesano, su producción no debe variar mucho más rápidamente que la población, a menos, claro está, que ocurran cambios notables en los gastos o el ingreso.

En 1946, el valor neto producido por las industrias de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y minerales no metálicos, representó el 82,5 por ciento del valor agregado por todos los establecimientos con cinco o más obreros. La descripción de lo que haya ocurrido en este grupo es pues un buen índice de los cambios de la manufactura en su conjunto.

^{1/} El papel de la actividad de la artesanía no debe ser juzgado exclusivamente por la parte con que contribuye al Ingreso Nacional. Su función complementaria del uso de la mano de obra agrícola, en períodos de inactividad estacional y del trabajo doméstico en general es muy importante.

Cuadro 12. Guatemala: Índices del volumen estimado de la producción industrial, 1946-1948

1926-1928 = 100

		<u>Total</u>	<u>Per capita</u>
Total	a/	150,6	109,6
Alimentos	b/	133,5	97,2
Textiles	c/	238,7	173,7
Bebidas alcohólicas	d/	126,9	92,4
Cemento	e/	160,8	117,0
Imprenta y litografía	f/	302,1	219,9

- a/ Índice ponderado de las industrias anotadas. Las ponderaciones se basaron en el porcentaje con que cada industria contribuyó al valor del grupo en 1946.
- b/ Incluye molinos de trigo, beneficios de arroz, centrales azucareros y panaderías y reposterías. Para cada una de estas actividades se utilizaron como indicadores las siguientes series, respectivamente: producción de trigo, producción de arroz, producción de caña de azúcar y consumo de trigo. Para obtener el índice total, los índices individuales se ponderaron por los precios en 1948 de cada uno de los indicadores.
- c/ Basado en índices de producción de tejidos y de hilados. El índice de la producción de tejidos se basó en la producción nacional de algodón, en la importación de algodón desmotado y en la importación de hilados. El índice de hilados se basó en la producción e importación de algodón. Los dos índices se ponderaron por los precios unitarios de importación de tejidos e hilados en 1946.
- d/ Producción de aguardiente, licores y cerveza. La producción de cerveza se estimó por la importación de cebada malteada.
- e/ La producción de cemento en el año base se supuso igual a la capacidad de producción de la única planta existente. Véase Oliver Bowler and A. Jaeves: Cement in Latin America, Information Circular 7360, United States Department of Interior, Bureau of Mines.
- f/ Medida por la importación de papel de imprenta.

Industrias de alimentos

El desarrollo de este grupo de industrias ha experimentado el ritmo de expansión que era de esperar a priori, una vez conocido el ritmo del desarrollo agrícola.

La fabricación de pan y productos similares es, según el censo de 1946, la actividad más importante dentro del grupo. El desarrollo tenía que limitarse necesariamente al de la expansión del consumo de trigo. En cambio, la molienda de trigo aumentó más rápidamente debido a la substitución de harina importada por nacional.

/Es muy

Es muy probable que el índice calculado subestime el verdadero crecimiento del grupo, por cuanto la producción de aceites comestibles, la de carne de frigorífico y otras de menor importancia que se crearon en el curso de la guerra, no se han podido tomar en cuenta. Además, el hecho de que el índice del volumen físico de las importaciones de alimentos ^{1/} haya bajado de 100 en 1925-1929 a 88,7 en 1945-1948, indica que las importaciones han sido en parte substituídas por la industria local.

Como ya se expresó en otra sección, uno de los productos que han sido parcialmente desplazados es la harina de trigo y el arroz. También ha ocurrido una substitución de las importaciones de manteca de cerdo y de los aceites comestibles.

Industrias textiles

Los consumidores guatemaltecos pagaron en 1946 alrededor de 17 millones de quetzales por productos textiles de todas clases ^{2/}. No menos del 70 por ciento de esa suma se pagó por textiles de algodón.

La industria textil de algodón, que es la rama más importante del grupo textil, suministró en 1946 más del 70 por ciento del valor de los hilados y manufacturas consumidas por el país, con excepción de las telas, de las cuales sólo suministró el 42 por ciento. La industria local de textiles de lana y de rayón suplió sólo entre el 20 por ciento y el 30 por ciento de las necesidades del mercado.

1/ Excluídos los animales en pie.

2/ Cálculo basado en los valores c.i.f. de las importaciones más un coeficiente para reducirlos a precios al por mayor, y en el valor bruto de la producción industrial local según los datos del Censo Industrial.

Cuadro 13. Guatemala: Valor de la producción e importación de textiles, 1946

	(Miles de quetzales)		<u>Total</u>	<u>Por ciento Abastecido por producción interna</u>
	<u>Valor producción</u>	<u>Valor importación</u>		
<u>Algodón</u>				
Hilados	1.683,1 a/	434,7	2.117,8	77,3
Géneros de algodón	2.437,4 b/	3.345,7	5.783,1	42,1
Artículos de algodón	1.803,7	734,2	2.537,9	71,0
<u>Lana</u>				
Hilados	d/	73,3	73,3	-
Tejidos	126,4	514,6	641,0	19,7
Artículos de lana	46,6 e/	211,6	258,2	18,0
<u>Rayón y seda</u>				
Hilados	-	72,5	72,5	-
Tejidos	325,7	833,0	1.158,7	28,1
Artículos de rayón y seda	68,6 f/	145,0	213,6	32,1
Fibras duras	46,8	288,6	335,4	14,0

Fuente: Cálculos de la Comisión Económica para América Latina, basados en cifras del Censo Industrial y de la Dirección General de Estadística.

- a/ Incluye hilados de diferentes números e hilos crudos.
- b/ Incluye hierbilla, dril y manta, otros géneros y telas y tejidos de algodón.
- c/ Incluye todos los artículos enumerados bajo el rubro Fabricación de tejidos e hilados de algodón, excepto los enumerados en notas 1 y 2, más los siguientes artículos de punto: artículos varios de algodón, camisetas, medias de algodón, calcetines, camisas de punto y ropa interior. También incluye los siguientes artículos del grupo artículos de vestir y confeccionados en telas: ropa para niños, camisas para hombre, ropa interior para hombre y pijamas para hombres.
- d/ Aun cuando las cuatro fábricas de tejidos de lana tienen sus propias hilanderías, el valor de los hilados no aparece en el censo.
- e/ Incluye sweaters de punto
- f/ Incluye: combinaciones y calzones, brassieres, medias de seda, otros productos de punto y ropa interior para señora.
- g/ Excluye varios productos textiles no clasificables cuyo valor subió a 928,2 miles de quetzales.

Las hilanderías de algodón consumen entre 2.600 y 2.900 toneladas métricas de algodón en rama. Veinticinco años atrás su consumo llegaba a 600 toneladas.

Como el consumo de algodón en todas sus formas aumentó sólo en un

46 por ciento entre 1925-1929 y 1945-1948, la expansión de las hilanderías tuvo lugar en gran parte, a costo del similar importado. En efecto, mientras que durante el período mencionado, las importaciones de hilados - expresadas en su equivalente de algodón - se redujeron en 55 por ciento, de 666 toneladas a 297 toneladas anuales; las importaciones de algodón desmotado aumentaron en 538 por ciento, de 313 a 1.996 toneladas.

Hasta el año 1948, alrededor del 75 por ciento del algodón consumido por el país se importaba. Las escasas informaciones disponibles permiten, sin embargo, asegurar que en los años anteriores a la crisis de los años 30, la agricultura nacional suministraba una proporción mayor de las necesidades de las hilanderías ^{1/}.

La producción nacional de telas, medida por el algodón utilizado por las hilanderías y por el equivalente-algodón de los hilados importados, habría aumentado en 129 por ciento entre 1925-1929 y 1945-1948. Como durante igual período, la importación de telas de algodón aumentó en 8 por ciento, la expansión de la producción nacional tuvo lugar aprovechando la expansión del mercado local y la reducción de la importación de artículos manufacturados con telas, las que cayeron en 24 por ciento.

En lo que se refiere a su industria textil de algodón, Guatemala está pasando por una etapa que la lleva a importar su algodón en un grado de manufactura cada vez menos avanzado. Así, mientras en 1925-1929 importaba el 10,2 por ciento en forma bruta, 21,3 por ciento en forma de hilados, 50,7 por ciento en tejidos y 17,8 por ciento en manufacturas, en 1945-1948 los mismos grupos constituían respectivamente 45,3, 6,7 38,6 y 9,4 por ciento del algodón importado. El proceso de substitución no ha terminado todavía. En 1945 se estimaba que alrededor del 40 por ciento de las telas importadas podían ser producidas en el país. Tal substitución implicaba una expansión de 29,3 por ciento sobre la producción local de ese año y de 43 por ciento

^{1/} No ha sido posible investigar las razones de este fenómeno. Algunos observadores afirman que se debió a la aparición de una enfermedad que no pudo ser controlada.

sobre la producción de las fábricas mecanizadas ^{1/}.

Después de 1945 tanto la importación como la producción local de telas aumentó sustancialmente. Si se supone que la composición en cuanto a calidad de telas importadas no ha variado, parecería que el nuevo nivel de consumo permitiría expandir la producción local en 50 por ciento sobre el nivel de 1946-1948.

Otras industrias textiles

No existen informaciones que permitan formarse una idea de como se han desarrollado estas actividades. En todo caso, en lo que se refiere a textiles de lana el mercado es muy pequeño y las regiones del país que se prestan al desarrollo de los ovejunos muy limitadas. Por ello, pasarán muchos años antes de que esta industria llegue a adquirir importancia en el país.

No ocurre lo mismo con los tejidos de rayón. En los años 1946-1948, el valor de las importaciones de telas de seda artificial subieron del millón de quetzales y su volumen fué más de ocho veces superior al de fines de los años 20. Aún cuando es difícil que tal ritmo de expansión se mantenga, es probable que el rayón siga ganando una porción cada vez mayor del mercado de textiles. Guatemala carece de tejedurías de rayón.

^{1/} N.K. Ovalle, Informe Industrial de Guatemala, Revista de Economía Nos. 5 y 6, 1946, pág. 140.

Bebidas alcohólicas

Este grupo de industrias figura entre las que ocupan mayor número de personas y producen un valor agregado más alto ^{1/}. Sin embargo, su mayor importancia no reside en tales características sino en constituir uno de los medios más factibles de tributación. En 1945-1946 la industria recaudó el 37,6 por ciento de todos los ingresos tributarios, excepto los aduaneros.

A primera vista parece extraño que la producción de bebidas alcohólicas no se haya expandido por lo menos tan rápidamente como la población. El alza relativa del precio de estos productos, originada en una creciente carga tributaria y el desplazamiento del consumo hacia bebidas de mejor calidad, podrían explicar el fenómeno, al menos parcialmente.

Cemento

Junto con la de textiles de algodón, la industria del cemento es una de las más antiguas de Guatemala. La única planta existente en la actualidad fué establecida en 1897 y desde esa fecha se ha ido expandiendo lentamente hasta alcanzar en la actualidad una capacidad de 33.000 toneladas métricas.

El consumo de cemento durante los años 1927-1929 fluctuó alrededor de 25.500 toneladas métricas, de las cuales la producción local satisfizo cerca del 72 por ciento. En 1945-1948 el consumo llegó a 35.900 toneladas métricas, de las cuales la fábrica local satisfizo el 80 por ciento.

El cemento no es una materia prima importante en la construcción de viviendas en Guatemala. El alto consumo de los años de postguerra, se ha debido, sin duda, al programa de obras públicas del gobierno y al auge de la construcción de viviendas en la capital, donde el cemento sí es importante.

La producción nacional creció, pues, gracias a un aumento de la demanda generado en gran parte en el gobierno y gracias a la sustitución del similar importado.

^{1/} Es probable que el alto valor agregado que se deriva de los datos del Censo se deba a la inclusión de los impuestos.

La energía

La energía total de que disponía Guatemala en 1937 se ha estimado en 467 millones de kilovatios-hora ^{1/}.

Cuadro 14. Guatemala: Fuentes de energía, 1937

<u>Fuentes</u>	<u>Equivalentes a millones de KWH</u>	<u>Por cientos del total</u>
Leña y carbón vegetal	239	51,1
Combustibles derivados del petróleo	171	36,6
Electricidad	56	12,1
Carbón mineral	<u>1</u>	<u>0,2</u>
Total	<u>467</u>	<u>100,0</u>

La energía total producida se consumió proporcionalmente en la siguiente forma (en equivalentes de kilovatios-hora de electricidad): 297 millones en el comercio, agricultura, industrias y alumbrado público y privado; 134 millones en los ferrocarriles; 20 millones en los vehículos automotores; 7 millones en navegación de cabotaje y 9 millones se perdió en operación y depósitos.

El consumo per capita de energía mecánica era equivalente a 25 kilovatios-hora, o sea, menos del 7,3 por ciento del promedio mundial, que era de 1.676 kilovatios-hora. El consumo en Guatemala era bastante inferior al de varios otros países latinoamericanos como México, donde el consumo per capita era de 603 kilovatios-hora.

De acuerdo con cálculos efectuados en 1937, del total de energía animada e inanimada producida en Guatemala, el 30 por ciento fué de energía mecánica o inanimada y el 70 por ciento de energía animada, es decir, animal y humana. En Estados Unidos la energía inanimada produjo el 97,6 por ciento del total y en México el 70,9 por ciento.

El alto porcentaje de energía de origen animado que se usa no se debe a la carencia de recursos básicos para producir energía inanimada.

^{1/} A menos que se indique lo contrario, los datos usados en esta sección se obtuvieron de Energy Resources of the World, U.S. Department of State, Washington, D.C., 1949.

En efecto, se estimó en 1937 que las reservas mínimas de potencial hidráulico del país montaban a 12,560 millones de kilovatios-hora por año, lo que lo coloca entre los que en Latinoamérica tienen mayor potencial per capita..

Se utilizaba entonces apenas el 0,45 por ciento de estas reservas, tanto en la producción de electricidad como en la producción de energía mecánica. No es posible determinar por falta de datos qué proporción de esa energía hidráulica se usaba en la producción de electricidad y qué proporción se destinó a fines mecánicos.

En todo caso, el medio más importante usado para generar energía eléctrica ha sido tradicionalmente la potencia hidráulica. En 1943 de 589 plantas eléctricas existentes en el país, 511 eran hidroeléctricas ^{1/}. La capacidad instalada total era en ese año de 29,850 kilovatios-hora.

No existen informaciones exactas que permitan calcular cuál fué el aumento de la producción de energía hidroeléctrica a partir de 1925. Se sabe, sin embargo, que en 1930 se puso en servicio una planta que en 1943 tenía una capacidad instalada de 7.817 kilovatios. Se sabe, además, que entre 1925 y 1937 se establecieron varias plantas pequeñas de modo que podría estimarse que entre esos dos años el aumento de capacidad fué por lo menos de 30 por ciento. Entre 1937 y 1942, el aumento de la producción se estimó en 68 por ciento, de modo que es probable que entre 1925 y 1948 la producción de energía eléctrica se haya duplicado.

Otra fuente importante de energía la constituyen los combustibles de petróleo, los que se importan en su totalidad.

Las importaciones de petróleo y derivados se cuadruplicaron entre 1925-1929 y 1945-1948.

Como consecuencia de estos desarrollos, Guatemala consumía en 1948 150 por ciento más de kilovatios-hora per capita que en 1937. Debe, sin embargo, hacerse notar que todo el aumento no constituyó una adición neta al consumo de energía del país, puesto que una parte importante representa la substitución de la energía inanimada, proceso que ha sido especialmente grande en el transporte.

1/ Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1943.

Cuadro 15. Guatemala: Consumo total de energía inanimada
excluyendo la leña y carbón vegetal
 (Equivalente en miles de kilovatios-hora)

<u>Años</u>	<u>Electricidad</u> <u>a/</u>	<u>Combustibles</u> <u>derivados del</u> <u>petróleo c/</u>	<u>Consumo total</u> <u>aparente</u>	<u>Consumo per</u> <u>capita</u>
1925	..	60.870	..	
1926	..	89.409	..	
1927	..	104.091	..	
1928	..	117.452	..	
1929	..	154.899	..	
1930	..	..	..
1931	..	126.360	..	
1932	..	90.234	..	
1933	..	101.286	..	
1934	..	113.493	..	
1935	..	108.544	..	
1936	..	158.528	..	
1937	56.000	164.962	220.962	95,2
1938	51.059	203.634	254.693	108,7
1939	55.763	..	..	..
1940	49.481	400.798	450.278	186,4
1941	54.590	381.324	435.914	177,7
1942	58.146	294.189	352.335	141,4
1943	59.165	178.366	237.531	93,8
1944	48.981 b/	266.756	315.737	122,9
1945	55.252 b/	288.883	344.135	131,9
1946	59.992 b/	356.652	416.644	157,3
1947	65.507 b/	470.028	533.535	198,4
1948	70.181 b/	609.171	679.282	249,0

a/ La serie de producción de energía eléctrica entre los años 1937 y 1942 se obtuvo de las cifras de producción total en el país, publicadas en las Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De 1943 en adelante, la producción total se estimó agregándole a la producción anual en la capital la misma cantidad de kilovatios-hora producida por los Departamentos en 1942 más un incremento anual igual al promedio del incremento entre 1937 y 1942.

b/ Estimativo.

c/ La serie de combustible derivada del petróleo comprende: combustóleo, combustible Diesel, gasolina y nafta, gasolina de aviación, kerosene y gas líquido. Los datos que sirvieron para formar las series fueron tomados de las Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1925-43 y de las series de importaciones por artículos publicadas en el Boletín de la Dirección General de Estadística. El volumen de las series mencionadas fué convertido a toneladas de acuerdo con los coeficientes de densidad para combustible líquido publicados en el Anuario de las Naciones Unidas, 1948. La serie así obtenida fué reducida en 5,08 por ciento, que representa el porcentaje de las importaciones de petróleo y sus derivados que se utilizan en la producción de energía de origen térmico. Las series convertidas a toneladas fueron transformadas a su equivalente en electricidad(KWH) sobre la base de que una tonelada métrica de petróleo y combustibles derivados es igual a 2.470 KWH.

El desarrollo de otras actividades

Entre las actividades excluidas de los cálculos anteriores, las más importantes son las de construcción de viviendas, la de transportes, otras industrias privadas productoras de servicios y los servicios que son tradicionalmente suministrados por el Estado.

No existen datos que permitan apreciar directamente el desarrollo de la construcción de viviendas. Si se juzga por el consumo aparente de cemento, parecería que ha aumentado en 52 por ciento. Pero el cemento no es un producto de uso corriente en la construcción de viviendas, si se exceptúa la ciudad capital. Tomado el país como un conjunto, es probable que debido al crecimiento urbano, el número de viviendas haya aumentado en proporción ligeramente superior al del número de familias.

Los servicios de transporte, en cambio, crecieron en forma notable. La carga transportada por los ferrocarriles aumentó en 52 por ciento, siendo de 56 por ciento el aumento de la carga de importación y local y de 47 por ciento el de la de exportación. El número de pasajeros transportados por los ferrocarriles se duplicó. Por otra parte, el crecimiento del transporte motorizado fué aún mayor. El volumen de importación de camiones y autobuses aumentó en 335 por ciento y el de gasolina en 320 por ciento.

El crecimiento tanto más rápido del transporte que del volumen de producción es un acontecimiento que requiere explicación. En el caso de la carga transportada por ferrocarril, la razón principal se encuentra en los cambios que han ocurrido en la composición de la carga a favor de artículos más voluminosos. Esto se ve muy claramente si se compara el quantum de la exportación con la carga de exportación. En el primer caso los productos han sido ponderados por sus precios y en cambio en el segundo, se deja sentir el efecto bruto de la expansión de la industria bananera. Algo similar ha ocurrido con las importaciones, entre las cuales, productos voluminosos tales como el petróleo, la gasolina y el algodón en rama han ganado en importancia relativa.

Por otra parte, debe haber ocurrido una substitución importante de los vehículos de tracción animal por el ferrocarril y el camión, principalmente por este último. Aun cuando el país cuenta en la

/actualidad con

actualidad con una extensión de líneas férreas ligeramente inferior a la que poseía en 1930, la rápida expansión y mejoramiento de las carreteras que tuvo lugar a partir del comienzo de la década de los 30 contribuyó, junto con el alza de los salarios monetarios, al desplazamiento del transporte animal por el motorizado.

Lógicamente no han sido los mencionados los únicos factores de importancia. El hecho, por ejemplo, de que la ciudad de Guatemala haya crecido mucho más rápidamente que el resto del país, tiene que haber provocado una mayor expansión de la carga transportada que de la producción.

No hay informaciones sobre otras industrias privadas de servicios, pero el conocimiento general del país permite afirmar que son de importancia muy secundaria y que, en consecuencia, cualesquiera que hubiera sido su tasa de expansión no habrían afectado el cuadro económico general. En cuanto a los servicios tradicionalmente facilitados por instituciones públicas, sólo puede juzgarse indirectamente por lo que ha ocurrido con los gastos del Estado. Los gastos totales, a precios corrientes, fueron 143 por ciento más altos en el período 1945-1949 que en el quinquenio 1925-1929. En términos de precios constantes el incremento fué necesariamente mucho menor ^{1/}. Además, debe hacerse presente que durante todo el período comprendido entre los dos quinquenios mencionados y hasta 1942, los gastos se mantuvieron en niveles inferiores a los de la pre crisis.

La expansión de los gastos públicos se ha reflejado en la mayor disponibilidad de tres servicios básicos, a saber: agua potable, alcantarillado y luz eléctrica. También se ha traducido en una red de carreteras mejor y más extensa que la que existía durante los años veinte y en más hospitales y más escuelas.

^{1/} No hay índices de precios de ninguna clase que se remonten a años anteriores a 1937. Si se usa el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos, el incremento de los gastos, en términos reales, sería de alrededor de 70 por ciento.

Cuadro 16. Guatemala: Pasajeros y toneladas de carga transportados
por los ferrocarriles
 1925-1929

<u>Años</u>	<u>Exportación</u>	<u>Importación</u>	<u>Local y</u> <u>encomienda</u>	<u>Total</u>	<u>Pasajeros</u>
1925	215.054	227.466	a/	442.520	1.421.846
1926	215.811	226.017	a/	441.828	1.766.162
1927	245.177	259.580	a/	504.757	1.786.907
1928	222.274	423.831	a/	646.105	2.213.205
1929	224.493	509.230	a/	733.723	1.987.417
1930	..	..	..	..	..
1931	..	..	..	..	..
1932	..	..	..	..	..
1933	..	..	..	..	..
1934	..	..	..	..	..
1935	..	..	..	..	..
1936	..	..	..	..	..
1937	318.000	133.000	181.000	632.000	1.754.000
1938	348.000	143.000	188.000	679.000	1.617.000
1939	384.000	138.000	181.000	703.000	1.664.000
1940	318.000	123.000	179.000	620.000	1.468.000
1941	299.000	140.000	211.000	650.000	1.505.000
1942	241.000	135.000	306.000	682.000	1.760.000
1943	180.000	140.000	411.000	731.000	2.527.000
1944	232.000	131.000	497.000	860.000	3.150.000
1945	337.000	157.000	441.000	935.000	3.855.000
1946	385.000	171.000	489.000	1.045.000	4.152.000
1947	470.000	207.000	464.000	1.141.000	4.123.000
1948	458.000	237.000	396.000	1.091.000	3.929.000
1949	372.000	269.000	272.000	912.000	

Fuente: 1925 a 1929, Memorias de Hacienda y Crédito Público
 1937 en adelante, Boletines de la Dirección de Estadística.

a/ Incluida en carga de importación.

Resumen y conclusiones

Se ha visto en las páginas anteriores de este capítulo que de 1925-1929 a 1945-1949, la producción agrícola aumentó en 36 por ciento, la producción industrial en 50,6 por ciento, la de energía eléctrica en 100 por ciento y la carga transportada por ferrocarril en 52 por ciento. Por desgracia, estos índices no pueden ser combinados con exactitud en una sola unidad de comparación. Sin embargo, según estimaciones del Producto Nacional Bruto preparadas por el Banco de Guatemala, la

/agricultura

agricultura contribuiría a ese Producto con 50 por ciento aproximadamente, la industria con 18 por ciento y el Estado con 8 por ciento. Si se utilizan estas ponderaciones, el incremento que habría experimentado el conjunto de la agricultura, la industria y los servicios del Estado sería del 43 por ciento. Este cálculo tendría que corregirse para tomar en cuenta los cambios de la capacidad para importar, que se redujo en 16,4 por ciento. Como las exportaciones constituyen alrededor del 50 por ciento de la producción agrícola, una vez hecha la corrección resultaría que el aumento de conjunto de todas las actividades mencionadas sería de alrededor de 26 por ciento.

Parece dudoso que el resto de las actividades económicas hubiera experimentado en conjunto el incremento de 74 por ciento que habría sido necesario para elevar el índice del ingreso real a una cifra similar a la del crecimiento demográfico. Si bien es verdad que los transportes y la producción de energía se expandieron notablemente, es de dudar que el comercio y las actividades financieras, que tienen una ponderación mayor dentro del Producto Nacional Bruto, hayan experimentado incrementos apreciables. Por todas estas razones puede concluirse con cierta seguridad que el ingreso real per capita en el quinquenio 1945-1949 fué inferior al del quinquenio 1925-1929.

Durante el primer cuarto del presente siglo la tasa de crecimiento del ingreso real parece haber sido más alta que la de la población. Mientras en el segundo cuarto de siglo el volumen de las exportaciones de café aumentó en 13,4 por ciento, durante el primer cuarto aumentó en 32,9 por ciento. Las exportaciones de banano aumentaron en 326 por ciento durante el primer cuarto y en 142 por ciento durante el segundo. Siendo estos dos productos una parte tan importante de la producción total parece lógico suponer que la tasa de expansión del ingreso real haya sido más alta en el primer período que en el segundo.

Los antecedentes históricos de que se dispone permiten afirmar que en el último cuarto del siglo XIX la tasa de crecimiento fué aún mayor que en el primero del siglo XX. En efecto, las exportaciones de café entre 1876-1880 y 1896-1900 aumentaron en 177,3 por ciento, expansión que fué acompañada por un gran crecimiento interno: la primera línea telegráfica se estableció en 1873 y en la década siguiente se construyeron

/cerca de 2.000

cerca de 2.000 kilómetros de líneas. En 1882 comenzaron a funcionar los tranvías de tracción animal en la ciudad de Guatemala; en 1883 se firmaba un contrato para la construcción de la red de agua potable y alcantarillado de la ciudad capital, en 1884-1885 se estableció el alumbrado eléctrico y en 1885 las comunicaciones telefónicas ^{1/}.

Durante esa época se construyeron también los ferrocarriles de Guatemala. Las primeras 27 millas entre el Puerto de San José en el Pacífico y Esquintla, se entregaron al tráfico en 1880, quedando dicho puerto unido con la capital en 1884. En 1883 se había abierto al tráfico un sector de 27 millas que unía el Puerto de Ocos con la región cafetalera de San Marcos. En total, en el período 1875-1885 se construyeron 160 kilómetros de ferrocarril. En realidad, toda la red ferroviaria con que cuenta hoy Guatemala, con excepción de la vía a El Salvador quedó terminada en la primera década del siglo XX, que marca el fin del segundo ciclo de la expansión cafetalera ^{2/}. Algo semejante puede decirse de la red caminera ^{3/}.

El desarrollo de Guatemala durante los últimos 75 años habría procedido pues, a un ritmo de crecimiento menguante.

1/ J.F. Rippey, Op. cit. páginas 131 a 133.

2/ Los datos sobre construcción de ferrocarriles se obtuvieron de: Gordillo Barrios, Gerardo, Glosa de los contratos que dieron origen a los Ferrocarriles internacionales de Centro América. El Mes Económico y Financiero, Guatemala, Febrero 1950.

3/ Sin embargo, debe recordarse que los primeros automóviles llegaron a Guatemala en 1919, de modo que la red caminera construida con anterioridad no se prestaba al nuevo tipo de transporte motorizado.

