

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Facultad de Ciencias Económicas

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC  
DEPOSITO LEGAL  
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

LOS ESPACIOS PROGRAMA  
PARA EL DESARROLLO AGRICOLA DE GUATEMALA

(Lineamientos preliminares para una política de  
desarrollo agrícola regional)

Tesis

presentada a la Junta Directiva de la  
Facultad de Ciencias Económicas de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala,

por

**LUIS ARTURO DEL VALLE**

al conferírsele el título de

**ECONOMISTA**

en el grado de

**LICENCIADO**



Guatemala, septiembre de 1970

DL  
03  
T(253)

**JUNTA DIRECTIVA DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

Decano ..... Lic. Rafael Piedra Santa Arandi  
Secretario ..... Lic. Carlos Guillermo Herrera  
Vocal 1o. .... Lic. César Augusto Díaz Paíz  
Vocal 2o. .... Lic. Rubén Arroyo  
Vocal 3o. .... Dr. Héctor Goicolea Villacorta  
Vocal 4o. .... Br. Armando Boesche  
Vocal 5o. .... P.C. Fernando Valey

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
GENERAL PRIVADO**

Decano ..... Lic. Rafael Piedra Santa Arandi  
Secretario ..... Lic. Bernardo Lemus Meñdoza  
Vocal 1o. .... Lic. César Augusto Díaz Paíz  
Examinador ..... Lic. Saúl Osorio Paz  
Examinador ..... Lic. Héctor Villagrán Salazar

Guatemala, agosto 24 de 1970

Señor Decano:

Tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que en cumplimiento de la designación como asesor de tesis, que me comunicó en nota No.154 de fecha 10 de marzo de 1969, he procedido a estudiar y discutir el proyecto de tesis denominado "Los Espacios - Programa para el Desarrollo Agrícola de Guatemala", preparado por el Licenciado Inieri Luis Arturo del Valle, con el fin de presentarlo a la consideración de esa Decanatura, como requisito previo para sostener su examen general público y optar por el título de Economista en el grado de Licenciado.

A juicio del suscrito el ponente ha preparado un magnífico trabajo que plantea y discute los diversos métodos para la programación del desarrollo agrícola de nuestro país y propone a la vez un modelo y los criterios que deben aplicarse para su ejecución. Y aunque el ponente reconoce que su trabajo no es exhaustivo, este tiene la virtud de dejar planteados numerosos interrogantes para que los estudiosos sobre la planificación regional del desarrollo agrícola continúen y perfeccionen un esquema apropiado para esos fines en Guatemala.

Por las consideraciones anteriores, me permito rogar a esa Decanatura otorgar su aprobación a la tesis mencionada, a efecto de que el señor Luis Arturo del Valle pueda llevar a cabo su examen general público.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted, con toda consideración, atento servidor.

Lic. Jose Angel Andrade N.

señor Licenciado  
Rafael Piedra Santa A.  
Decano de la Facultad de Economía  
Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala  
Ciudad.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
GUATEMALA, CENTRO AMERICA

Calle Mariscal Cruz N° 1-66, zona 10

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS: GUATEMALA,  
DIEZ DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA.

Con base en el dictamen rendido por el Licenciado José Angel Andrade Ne-  
mesio, quien fuera designado Asesor, se acepta el trabajo de tesis denominado  
"LOS ESPACIOS-PROGRAMA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA DE GUA-  
TEMALA" (Lineamientos preliminares para una política de desarrollo agrícola re-  
gional), que para su graduación profesional presentó el señor Luis Arturo del Va-  
lle, autorizándose su impresión.-----

Lic. Rafael Piedra Santa Arandi  
Decano.-

Lic. Carlos Guillermo Herrera  
Secretario.-

nder.



*A mi esposa*

*A mis hijos*

*A mis padres*

*A mis hermanos*

*A la memoria de mis  
seres queridos*

*A mis amigos*

# CONTENIDO:

	Pág.
INTRODUCCION . . . . .	1
CAPITULO 1	
Los planes regionales de desarrollo agrícola . . . . .	7
CAPITULO 2	
Concepto de región. Los criterios de análisis regional. . . . .	15
CAPITULO 3	
Antecedentes sobre regionalización de Guatemala . . . . .	23
3.1 Modelos agregativos simples . . . . .	26
3.2 Modelos agregativos analíticos . . . . .	28
3.2.1 Modelos que se basan en el análisis de condiciones naturales . . . . .	28
3.2.2 Modelos que se basan en aspectos institucionales de la agricultura . . . . .	32
3.2.3 Modelos que se basan en la localización actual de las actividades agrícolas . . . . .	35
3.2.4 Modelos multisectoriales . . . . .	35
3.3 Modelos funcionales o de espacios polarizados . . . . .	36
CAPITULO 4	
Bases para la construcción de un esquema de espacios-programa para el desarrollo agrícola. . . . .	43
4.1 Criterios adicionales de agregación . . . . .	
4.1.1 Condiciones naturales (síntesis de los estudios de Stuart, Hight y Holdridge . . . . .	
4.1.2 Potencial de los suelos . . . . .	50
4.1.3 El tipo de agricultura históricamente desarrollado . . . . .	55
4.1.4 El grado de desarrollo relativo-regional . . . . .	61
CAPITULO 5	
La asignación interregional de recursos para el desarrollo agrícola . . . . .	75
5.1 El dilema básico dispersión - concentración de recursos . . . . .	77
5.1.1 Dispersión de recursos . . . . .	78
5.1.2 Concentración de recursos . . . . .	84
5.2 La asignación interregional . . . . .	87
5.2.1 Las distintas opciones de concentración regional . . . . .	91
5.2.1.1 Regiones estagnadas . . . . .	93
5.2.1.2 Regiones dinámicas . . . . .	95
5.2.1.3 Regiones no incorporadas . . . . .	100
5.3 La asignación de recursos a nivel de áreas funcionales . . . . .	103

## CAPITULO 6

RESUMEN Y CONCLUSIONES . . . . . 111

6.1 Resumen . . . . . 111

6.2 Conclusiones . . . . . 118

MAPAS, ANEXOS Y CUADROS . . . . . 123

## INTRODUCCION

En los últimos años ha surgido gran interés por la planificación y el desarrollo regionales, especialmente con el sector agrícola. Tal actitud aparece vinculada no solo con la forma en que este enfoque puede ser útil a la racionalización de los esfuerzos nacionales de desarrollo en dicho sector —cosa por lo demás trascendental para países que como Guatemala poseen una gama relativamente amplia de condiciones geográficas, lo que significa a su vez distintas potencialidades de desarrollo— sino también con las posibilidades de realizar acciones multinacionales para el aprovechamiento de determinados recursos. A nivel centroamericano, por ejemplo, se han mencionado como posibles proyectos de desarrollo regional —orientados principalmente al sector agrícola— que comprometerían esfuerzos multinacionales, los de la Bahía de Amatique, Golfo de Fonseca y cuenca del río San Juan.

El concepto de región no se asocia necesariamente, pues, a la conformación de espacios definidos por el desplazamiento de fronteras políticas existentes; se aplica, más bien, a macroáreas susceptibles de identificarse a base de rasgos ecológicos homogéneos o por la presencia de determinados procesos económicos.

Para los objetivos de este estudio interesa poco, como tal, lo que pudiera haberse avanzado en materia de actividades de desarrollo regional en el plano multinacional. Pero los conceptos implicados en las tendencias recientes en ese nivel, son de particular utilidad para ir centrando, desde un principio, una mejor interpretación de los fenómenos del desarrollo regional, como una cuestión desvinculada de los espacios político-administrativos.

Cuando se examinan las tendencias que caracterizan las inquietudes surgidas en Guatemala respecto al desarrollo y planificación regionales, aquella interpretación resalta. La mayor parte de los estudios efectuados en el campo precitado dan relevancia a la existencia de fronteras políticas como el fenómeno esencial del desarrollo regional, relegando a planos subsidiarios —cuando se les da un tratamiento analítico particular— los elementos estructurales comprometidos en el desarrollo regional. Un pragmatismo excesivo frente a los problemas operacionales de las actividades desarrollistas tradicionales del sector público, ha

sido antepuesto a los factores reales que deben sustentar una política de desarrollo regional. Para la agricultura, ciertamente, esta situación reviste una importancia que no admite grado de comparación con la que puede tener para otros sectores.

Pero cabe destacar que el interés sobre tan apasionante campo no ha estado ausente, y varias circunstancias así lo indican. En primer término se nota que la totalidad casi de las instituciones importantes del Sector Público, han formulado sus propios esquemas de regionalización para facilitar el ejercicio de sus funciones. Este hecho pone de relieve cierta toma de conciencia relativa a los problemas que en el orden operativo plantea considerar como espacio de referencia todo el territorio nacional.

Los esquemas aplicados, sin embargo, usualmente descansan en la agregación de unidades político-administrativas (municipios o departamentos) como criterio esencial, sin considerar otros elementos estructurales que pudieran modificar aquellos contornos. Desde luego que para los fines de la mayor parte de las instituciones existentes, asumir una u otra agregación puede ser indiferente, puesto que el problema de las mismas puede resolverse— y de hecho se resuelve— con un esquema agregativo simple que reduzca el número de sus unidades operativas principales. En tal sentido es curioso observar que las instituciones vinculadas con el desarrollo agrícola han procedido de la misma manera.

Así vistos, esos antecedentes no contribuyen al proceso de concretar una política de desarrollo agrícola que incorpore explícitamente el enfoque regional, pero conforman una actitud que deberá capitalizarse en favor de una regionalización ulterior.

Por otra parte, y ello debe señalarse como un hecho de mucha mayor relevancia que el anterior, en los recientes esfuerzos de planificación del desarrollo agrícola <sup>1</sup> se ha esbozado, aunque pálidamente todavía, una política de desarrollo regional. La regionalización no se trata sólo como un concepto de connotaciones operacionales, sino como elemento importante de la estrategia de

---

1 "Plan nacional de desarrollo rural 1968-70", y "Plan de desarrollo económico 1971-75", documentos ambos procedentes de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

desarrollo sectorial. El Plan de Desarrollo Económico 1971-1975 pone énfasis por cierto, en la idea de los espacios operacionales más que en una estrategia de desarrollo regional, pero los elementos subyacentes a la definición de dichos espacios, tocan mucho más de cerca los problemas reales de una política de desarrollo agrícola regional, que cualquiera otro intento anterior.

Pese a éstas y otras <sup>2</sup> manifestaciones de creciente preocupación, se reconoce que hacen falta estudios para formular las bases de una política agrícola regional que considere adecuadamente el nivel actual y las potencialidades de desarrollo de cada región, de manera que sea factible discriminar los instrumentos de política a aplicar en cada caso. Es valor entendido que con antelación a ese proceso habrá de estar definido el "escenario" en donde hacer operar tal política, o sea el esquema de regiones para el desarrollo agrícola.

El presente trabajo se ha orientado bajo la idea de contribuir, en modesta escala por supuesto, a hacer algún avance en el sentido apuntado. Constituye un intento, en efecto, de diseñar los lineamientos de una política de asignación interregional de recursos para desarrollar la agricultura de Guatemala sobre la base de un esquema de espacios-programa previamente establecido. El punto de partida lo constituye una revisión analítica de los antecedentes que existen sobre regionalización, agrupándolos en categorías convencionales para facilitar una evaluación apropiada. Con apoyo en los estudios que se estimaron más serios <sup>3</sup> se construye el esquema de espacios-programa cuya validez se comprueba luego en función de criterios adicionales de agregación, relacionados con aspectos fundamentales dentro de la problemática del desarrollo agrícola.

- 
- 2 Por ejemplo, la decisión del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala relativa a incorporar un esquema de regiones en el desarrollo de los trabajos que serán presentados en el próximo Congreso Nacional de Agronomía. El autor propuso a los organismos del Congreso el esquema que se ha desarrollado en este estudio el cual fue adoptado, en principio, con variantes de poca significación.
- 3 Me refiero concretamente a los Modelos de Stuart, Highbee, Holdridge et al., Lebeau, y el del Banco Mundial; así como al de Plath y Van der Stuls, que se menciona en el Capítulo 4. Los otros están examinados en el Capítulo 3.

Teniendo como punto de referencia ese esquema, se ensaya la formulación de bases para una política de desarrollo agrícola regional. Un extenso análisis pone de relieve la insuficiencia de una política de dispersión especial de recursos —que es la que se ha aplicado históricamente en el país— para modificar la pauta tradicional de desarrollo agrícola. Este “hallazgo” permite formular la tesis de que en un contexto de escasez, los recursos debieran aplicarse preferentemente en aquellos espacios que puedan hacer un aporte sustantivo al logro de los objetivos del desarrollo en el corto plazo. Con esa tesis en mente se examinan entonces las alternativas que se presentan para la concentración espacial (áreas dinámicas, estagnadas y subexplotadas o no incorporadas). Dado un conjunto de objetivos a ser alcanzados en el corto plazo, la opción de orientar los esfuerzos públicos de desarrollo hacia las áreas hoy dinámicas, resulta ser la más racional, aunque surgen de todas maneras algunas implicaciones desfavorables, que también son analizadas.

Con el propósito de construir un cuadro de opciones posibles en materia de política de desarrollo regional, se analiza muy brevemente la asignación funcional de los recursos; ésta, confrontada con las prioridades espaciales, conforma las bases de dicha política.

Tal es el alcance de este estudio. Y respecto al mismo cabe reconocer que constituye mucho menos y algo más, que algunos de los antecedentes más valiosos que se estudian en el Capítulo 3. Es más limitado, efectivamente, porque no hace ningún aporte a la clarificación de las cuestiones metodológicas de la construcción de esquemas de regionalización, sobre lo cual evidentemente hace falta profundizar. Empero, esta cuestión fue intencionalmente desatendida por diversos motivos. Por una parte, al revisar los distintos estudios existentes y especialmente los que antes se mencionaron (véase nota <sup>3</sup> anterior) resulta evidente la presencia de ciertos pasos metodológicos fundamentales. Estos no se discuten, pues aparte de que ello no aportaría nada concreto a los propósitos de este estudio cae, hasta cierto punto, fuera de sus objetivos principales. Además, aquella revisión deja ver claramente la posibilidad de construir un esquema preliminar de regiones tomando en cuenta las macrocaracterísticas generales relacionadas con el desarrollo agrícola, las cuales están identificadas, con relativa amplitud, en tales estudios; resulta innecesario, entonces, proponer una

alternativa metodológica en forma detallada <sup>4</sup>. Finalmente, a lo largo del Capítulo 4, se aprecia la existencia de una metodología implícita que fundamentalmente cubre las siguientes etapas: a) determinación de espacios físicos homogéneos; b) determinación de áreas homogéneas desde el punto de vista de las condiciones socio - económicas de la agricultura, y c) corrección de los límites de espacios físicos, por los dados en b).

Otra limitación es que el esquema de espacios-programa se aplica solamente a las necesidades del sector agrícola; pero ello obedece al hecho de que dicho sector presenta una problemática complicada por las variaciones de los complejos ecológicos y socio - económicos que afectan su desarrollo. Además, dentro de la estrategia global de desarrollo económico, deberá dársele prioridad a dicho sector, si es que aquél va a lograrse sobre bases reales.

Pese a esas limitaciones, y a algunas otras que se relacionan con aspectos menos fundamentales a mi juicio, este trabajo avanza varias etapas sobre las que han sido cubiertas en estudios anteriores. Por una parte, el esquema de espacios - programa construido no se apoya en un criterio parcial: los elementos de agregación rebasan con amplitud el ámbito de factores ecológicos —de gran importancia en el desarrollo agrícola— y confronta el pre - esquema de espacios físicos diferenciables con los posibles contornos que definiría el análisis de las macrocaracterísticas socio - económicas, y el nivel y potencialidad de desarrollo agrícola de cada uno de los espacios físicos identificados.

---

4 Son relativamente abundantes las alternativas metodológicas que han sido propuestas —y probadas algunas— tanto a nivel específico del sector agrícola, como en el plano más general de las regiones económicas. Respecto al primer orden pueden consultarse, por ejemplo: L.A. de León A.: "Ensayo metodológico: estudio para el desarrollo agropecuario de una región", IICA, Turrialba, 1966; Earl O. Brady: "Un modelo de programación interregional para la planificación del desarrollo agrícola. Memorandum técnico No.214, Secretaría de Recursos Hidráulicos, México. A nivel de regiones económicas el Modelo de la Unidad Sectorial de C. y O.P. que se comenta en el Capítulo 3 y F.R.P. Friedman: "Introducción al planeamiento regional". Fundación Getúlio Vargas, Brasil, 1960 (original en Portugués), constituyen buenos ejemplos.

Por otra parte la construcción de un esquema de regiones - programa no se concibe como un objetivo en sí, para confrontarlo con otros esquemas y poner de relieve los puntos de divergencia. Tal habría sido un hecho estéril, de muy poca contribución —si alguna— a los problemas del desarrollo agrícola regional. Se optó, en cambio, por enfocar el análisis hacia la forma en que un esquema dado puede servir de base para la orientación de una política de asignación de recursos de alcance regional. Al calificar el nivel de desarrollo relativo y las potencialidades de cada uno de los espacios que el esquema propuesto comprende, se intenta destacar cómo la prioridad de los espacios subexplotados o estagnados en la asignación de los recursos, constituye una contradicción con los objetivos del desarrollo agrícola en el corto plazo.

Los aspectos apuntados son algunos de los que no han sido estudiados en documentos anteriores. En todo caso, no existe el ánimo de agotar el tema. Ello, aparte de constituir un objetivo sumamente ambicioso, está muy lejos de mis capacidades; además, es un proceso más que un acontecimiento, que deberá enriquecerse mediante avances sucesivos en los estudios pertinentes. Es posible, sí, que este trabajo logre un objetivo modesto como será el de constituir un punto de partida para iniciar nuevos estudios sobre el particular, y —cosa igualmente importante— que contribuya a animar las discusiones sobre el tema, especialmente entre los profesionales de la Economía, cuya participación en las inquietudes recientemente surgidas en el país ha sido, en los hechos, marginal.

## CAPITULO 1

### LOS PLANES REGIONALES DE DESARROLLO AGRICOLA <sup>1</sup>

Los planes regionales, ya sea que abarquen a toda la economía o a un sector en particular, constituyen un grado en la escala de posibles dimensiones de los planes nacionales. No son, por consecuencia, una disyuntiva respecto de éstos, sino subsidiarios, por cuanto su enfoque y aplicación conforman hechos a nivel nacional, y además sus objetivos responden a la orientación y alcances de una estrategia nacional para el desarrollo.

Desde un punto de vista general, los planes regionales podrían concebirse como una posibilidad objetiva para implementar una estrategia de desarrollo equilibrado o desequilibrado, en términos espaciales. Esta circunstancia les otorga la condición de un sólido instrumento de acción cuando el desarrollo actual y las potencialidades para el futuro aparecen desigualmente distribuidos en el espacio geográfico nacional.

Para los países en vías de desarrollo, los que por regla general confrontan diversas situaciones desfavorables dimanantes de la concentración del progreso en áreas geográficas limitadas —casi siempre las ciudades más importantes y sus zonas de influencia— y a la vez experimentan un estancamiento cuando no

---

<sup>1</sup> En este breve capítulo se trata de subrayar algunos conceptos esenciales de los planes regionales de desarrollo agrícola, dentro de un contexto de planificación a nivel nacional. Se excluyen consideraciones específicas sobre las distintas etapas que comprenden, desde el punto de vista metodológico, porque ello no contribuiría a lo que por ahora trata de examinarse, y que es poner de relieve el papel que dichos planes pueden jugar para racionalizar los esfuerzos públicos de desarrollo agrícola.

empobrecimiento creciente del "interior", la planificación regional apoya el proceso de racionalizar la acción pública en el desarrollo, especialmente de la agricultura. Resulta difícil, en la práctica, poder desplegar acciones sustantivas para fortalecer el crecimiento de regiones estagnadas —como el altiplano occidental de Guatemala— sobre la base de un solo espacio de operación que se extiende sobre todo el país. El atraso del "interior" es ciertamente un problema de desarrollo desequilibrado entre espacios caracterizables que, poco a poco, unos más que otros, han ido debilitando su capacidad para retener su fuerza de trabajo en condiciones de ocupación y salarios estables. Siendo así, resulta obvio que las metas e instrumentos nacionales que no particularizan el enfoque de los problemas en las áreas en donde tales fenómenos se intensifican, probablemente contribuirán poco a resolver la situación.

Desde luego no se trata de resaltar aquí las implicaciones de las disparidades regionales en el desarrollo, sino enfatizar el hecho de que los planes regionales constituyen un instrumento útil cuando se buscan objetivos específicos de desarrollo regional. Es decir, que objetivos nacionales de empleo y salarios, por ejemplo, pueden perfectamente traducirse a términos regionales —según la problemática y la vocación de cada espacio— y estratificar los instrumentos de política económica a aplicar en cada caso.

Por supuesto, los planes regionales sólo tienen sentido cuando se ha definido una estrategia básica respecto a concentrar espacialmente los esfuerzos de desarrollo, en vez de diluirlos en todo el territorio, independientemente de cuál o cuáles sean los espacios prioritarios. Si tal definición no existe, la utilidad de los planes regionales se reduce a una expresión poco significativa y es posible que pese a su presencia, los resultados finales de los esfuerzos de desarrollo redunden en un fortalecimiento del módulo de desequilibrios regionales<sup>2</sup>. Lo anterior

---

2 Naturalmente que, como se concluye en este estudio, dependiendo de la sensibilidad de cada espacio al despliegue de esfuerzos adicionales de desarrollo, una estrategia de desarrollo regional pueda resolverse en una situación de desarrollo desequilibrado como la que aquí se plantea. Pero ello es distinto si los objetivos de desarrollo agrícola en cada una de sus etapas están claramente definidos, como se supone que lo están dentro de una estrategia.

resalta el hecho de que los planes regionales no son sólo una forma de dar a los planes nacionales un nivel específico en términos espaciales. Muestra más bien, que ellos conforman una opción para sustanciar los esfuerzos públicos de desarrollo, de acuerdo con los problemas y potencialidades de cada espacio (o segmento del "interior") y conforme, también, con los alcances de la estrategia nacional.

En relación al desarrollo de la agricultura —fenómeno estructuralmente inseparable del desarrollo global del "interior", y especialmente de aquellos espacios en donde no penetraron los efectos del modelo de exportación— los planes regionales revisten una importancia particular, no sólo desde el punto de vista operacional —que ofrece tantas complejidades en este sector— sino desde el que se vincula con la viabilidad de alcanzar un conjunto de objetivos nacionales. Más importantes son todavía para países como Guatemala, donde los complejos ecológicos - socio - económicos se manifiestan dentro de una gama de variabilidad relativamente amplia. Sin ánimo de apuntar en forma exhaustiva las razones que apoyan esta consideración conviene hacer una breve referencia a lo siguiente:

- a) En primer término el espacio geográfico nacional dista mucho de ser un "continuo" respecto a los elementos fundamentales del desarrollo agrícola. Los recursos físicos (suelo, agua, bosque y, en general, el clima) no están distribuidos uniformemente en todo el territorio. Esta circunstancia define profundas diferencias tanto en el nivel de desarrollo agrícola logrado hasta hoy, como en el que podrá conseguirse en el futuro en cada una de las regiones. Además, otros factores extra - ambientales se presentan con caracteres diferenciables, y por lo general tienden a actuar en favor de las tendencias de desarrollo definidas en primera instancia por las características de orden físico. Así, la agricultura de subsistencia, que por definición supone niveles extremadamente bajos de desarrollo, es característica de las regiones en donde la dotación de recursos desarrollables es poco favorable en términos generales; las formas de aprovechamiento allí incorporadas tienden, adicionalmente, a deteriorar la calidad de los mismos. Por el contrario, la agricultura moderna se ha desarrollado en regiones con amplio potencial productivo, cuyo margen se fortalece mediante un proceso de crecientes inversiones de apoyo tecnológico e infraestructura.

Esas situaciones se reflejan hoy en día en profundas disparidades regionales en todos los órdenes significativos del desarrollo. La magnitud de las mismas es tal que pretender reducirlas —o por lo menos evitar que se ensanchen aún más— mediante planes de alcance nacional, sin objetivos ni instrumentos de proyección regional, redundaría en un fortalecimiento de las tendencias actuales.

- b) La problemática del desarrollo sectorial difiere de una región a otra, es obvio que la sensibilidad de cada cual a la aplicación de instrumentos de política de desarrollo, será diferente; algunos programas “prenderán” más rápido aquí que allá. El tratamiento de problemas comunes (el aumento de la productividad por área podría ser un buen ejemplo) demandará soluciones diferentes; además, las posibilidades cualitativas y cuantitativas del desarrollo no son las mismas.

En tal orden de cosas, no se conciben “modelos” de acción de validez nacional. Problemas tan evidentes como la falta o insuficiencia de algún servicio de apoyo tecnológico, como la asistencia técnica a los agricultores, deben ser resueltos en forma “ad-hoc” en cada una de las regiones, mediante programas eficazmente concebidos.

- c) Por otra parte, los planes a nivel nacional generalmente adolecen de ciertas generalizaciones peligrosas cuando se refieren a aspectos de importancia crucial en el desarrollo agrícola, como “aumento de la productividad”, “mayor producción de alimentos” o “más asistencia técnica”, para citar algunos. Cada uno de estos conceptos puede —y debe— traducirse a términos regionales. Evidentemente buscar un aumento de la productividad no significa lo mismo para el altiplano occidental que para la costa sur, en términos de la constelación de recursos de cada región. En el altiplano dicho propósito tiene que compaginarse con la presencia de una amplia oferta de mano de obra con bajas calificaciones y una limitación relativa de recursos naturales, mientras que dosis crecientes de capital podrían ser convenientes en el sur. Las metas de empleo y de inversión lógicamente diferirán en uno y otro espacio, como también habrá de ocurrir con la composición del gasto público orientado al desarrollo agrícola.

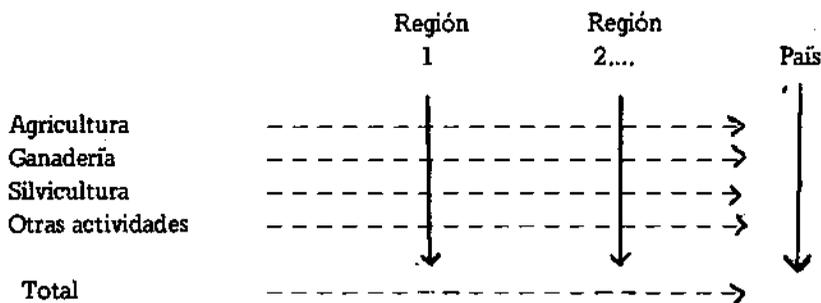
Lo mismo podría decirse de otros objetivos estratégicos comprometidos en los planes nacionales. Y los planes regionales, desde luego, no contradirán tales objetivos, sino deberán constituir una herramienta para viabilizarlos.

- d) Otra cuestión a subrayar se referiría al uso racional de los recursos técnicos, financieros y administrativos disponibles, dado un conjunto de objetivos del desarrollo agrícola a escala nacional. En relación a esta cuestión conviene anticipar que se dá por resuelto el dilema de las estrategias básicas de desarrollo agrícola, o sea la concentración o dispersión de los esfuerzos de desarrollo, en todo o en alguno de los segmentos caracterizables del espacio agro - económico nacional. Se asume, en tal sentido, como se analiza en el Capítulo 5, que se ha definido una estrategia de concentrar los recursos, entendida tal concentración como un concepto relativo (preferencia) y no absoluto (concentración total). Dentro de ese marco, los planes regionales plantearían objetivos de desarrollo desequilibrado de acuerdo a como se orienten los recursos a nivel de cada espacio. Empero, aparte de que las metas de crecimiento regional estén por debajo o por encima de la meta nacional, esos planes deberán compatibilizar el uso de los recursos tanto intra como interregionalmente. Permitirán determinar, asimismo, hasta qué grado los recursos pueden concentrarse en los espacios prioritarios sin violar las restricciones técnicas o institucionales que pudieran existir, para llevar la concentración de recursos más allá de cierto límite. De esa manera es posible lograr que los recursos asignados a un espacio prioritario se utilicen convenientemente en relación a los objetivos regionales y nacionales, y a la forma como serán utilizados los que se asignen a espacios no prioritarios.
- e) Siempre que se disponga de una organización adecuada en el complejo institucional público, los planes regionales permitirán lograr una mayor eficiencia y economía en las acciones de desarrollo "vis a vis" planes nacionales únicamente. Cuando se piensa en los programas de apoyo tecnológico, por ejemplo, tales como la investigación, la asistencia técnica y el crédito, se encuentran ciertas dificultades para considerar dentro de planes nacionales las variantes con que cada uno de estos

servicios debe prestarse a nivel regional. Estas dificultades usualmente provienen de generalizaciones que luego resultan sin un proceso correlativo de acción objetiva equivalente. Si se insiste en aplicar un patrón único a nivel nacional, la efectividad de esos servicios se verá sensiblemente afectada.

Ahora bien, desde un punto de vista formal los planes regionales abarcan las mismas etapas que un plan agrícola a cualquiera otro nivel, si bien la tarea de compatibilizarlos no es fácil. Es decir, la esencia propiamente del plan agrícola regional, descansa en el reconocimiento de la problemática y el potencial desarrollable de cada región, o sea lo que corrientemente se conoce como el Diagnóstico. Los aspectos fundamentales que a su vez comprende el reconocimiento regional son aquellos a que se hace referencia en el Capítulo 4; será el reconocimiento regional la base para identificar el nivel de desarrollo relativo de cada espacio, el margen por aprovechar, así como los demás problemas básicos que atañen al desarrollo presente y futuro del sector. La extracción de las diferencias más notables sustentará las discriminaciones en los instrumentos de política.

Así, en términos de los agregados más importantes de la actividad agrícola, el reconocimiento regional permitirá conocer, entre otras cosas, la estructura y evolución del producto agrícola en cada espacio —y los elementos condicionantes en cada caso— en la forma siguiente:



A medida que las estadísticas vayan evolucionando, será posible conocer el

tipo de interdependencia regional existente, tanto en términos de productos como de factores, hecho que vendrá a condicionar la naturaleza de los instrumentos de política a aplicar, en un contexto de desarrollo a largo plazo.

Todos estos aspectos, vinculados más al ámbito metodológico que al estratégico de los planes regionales, no se examinan analíticamente en este estudio, pues se dan por conocidos<sup>3</sup>. Lo que más interesa destacar por ahora, es que dichos planes son instrumentos básicos para sustanciar sobre bases racionales, los esfuerzos públicos de desarrollo sectorial a largo plazo. Esa estrategia supone, a su vez, la presencia de un "escenario" geográfico delimitado en el cual va a aplicarse. Es decir, se precisa disponer de un esquema de regiones de programación para el desarrollo agrícola.

---

<sup>3</sup> Véase por ejemplo: S. de la Peña: "Introducción a la planificación regional", en "La Planeación Económica Regional", Publicaciones del Banco de México S.A.; así como L. A. de León, E. O. Heady y J. R. P. Friedmann, *op. cit.* para los aspectos metodológicos de la planificación regional.

## CAPITULO 2

### CONCEPTO DE REGION LOS CRITERIOS DE ANALISIS REGIONAL

La construcción de un esquema de regiones de programación, requiere que se analicen previamente algunos conceptos esenciales del análisis regional. Entre ellos, lo que se entiende por región, en términos generales, y las bases conceptuales sobre las cuales éstas pueden definirse, son fundamentales.

El término región sugiere siempre un territorio mayor que un municipio o una provincia, pero menor que el país, excepto cuando el asunto se analiza desde un punto de vista multinacional. Es frecuente, también, que una vez construida una región, sus límites no coincidan con los de unidades político - administrativas convencionales, lo cual obedece a la naturaleza de los factores que definen sus contornos; estos por lo general guardan poca relación con las bases jurídicas de las divisiones existentes. En efecto, las bases jurisdiccionales de una región, se relacionan con el carácter homogéneo de determinados factores, o bien con la presencia de procesos económicos identificables.

Actualmente se reconoce la validez analítica de dos criterios principales en el análisis económico regional: el de homogeneidad, y el de interacción o funcionalidad. Se definen así, respectivamente, regiones homogéneas y funcionales o polarizadas. Para los propósitos de la planificación del desarrollo, se ha introducido el concepto de región - plan o espacio - plan. En una versión sintética el espacio - plan o espacio - programa puede identificarse como aquel cuyas partes constitutivas se someten a un mismo y determinado centro de decisión.

Según el criterio tradicional, las regiones homogéneas se construyen con base en la unidad de una o varias características, tales como: unidad de clima,

vegetación, suelos, cultura, cultivos predominantes, etc. <sup>1</sup>. Esta es, obviamente, una concepción muy simple del problema. No se da consideración explícita al hecho de que las relaciones que se generan entre la actividad del hombre y el medio natural, pueden transformar las características exteriores de una región, a tal punto que la validez de los factores agregativos originales puede verse alterada. Por otro lado, es evidente que la consulta de características limitadas, conduce a un esquema de regiones útil para fines específicos, tales como estudios hidrológicos, antropológicos, desarrollo de algún cultivo en particular, y otros fines similares. Esto es indicativo de que en la construcción de un esquema de regiones para el desarrollo económico, y más concretamente para el desarrollo agrícola, la homogeneidad debe referirse al mayor número posible de características.

Lo anterior plantea el estudio de las regiones como una tarea muy importante, cuando éstas se construyen para fines de planificación del desarrollo. Desde el punto de vista de la agricultura ello es igualmente trascendental. En efecto, pese a que pueden definirse espacios agrícolas de programación, analizando únicamente aspectos ecológicos, sin considerar otros aspectos tales como los sistemas socio-económicos de la agricultura o la naturaleza étnica de los agricultores, por ejemplo, ello constituye un enfoque parcial. Los elementos institucionales sin ser un resultado directo del ambiente, conforman rasgos estructurales esenciales en el proceso de desarrollo de cualquier espacio.

Se infiere, en consecuencia, que un esquema de regiones para el desarrollo agrícola, basado en la unidad de características ecológicas, que parece ser la cuestión vital comprometida en el concepto tradicional de homogeneidad, es sumamente limitado para la planificación, si bien comprende los aspectos básicos de la misma (recursos naturales). Se piensa ahora, en complejos de características que comprendan tanto los elementos relativamente inmutables, cuanto la acción y módulos de organización de la actividad del hombre.

De acuerdo con Boudeville <sup>2</sup> la noción de espacio homogéneo es la más tradicional, clásica y simple. Ello daría a entender que la construcción de un

- 
- 1 R. Friedman: "Introducción al planeamiento regional." Fundación Getulio Vargas. Brasil. Título y textos originales en portugués.
  - 2 J. Boudeville: "Los espacios económicos." Cuadernos de EUEBA, No. 127, Pág. 10.

esquema de espacios - programa sobre la base de homogeneidad, es igualmente simple. Nuevamente se advierte en este tipo de consideraciones que la connotación más difundida de la homogeneidad, se limita a determinadas características. Pero cuando el ámbito de éstas se amplía, es decir, cuando se aumentan las restricciones del análisis en el sentido de que la homogeneidad debe satisfacerse en otros órdenes (institucional, social, etc.) la cuestión se complica. Y esta complicación es preciso introducirla si las regiones se construyen para fines de programación. Además, cuando los factores institucionales son variables que influyen en el grado de desarrollo de la agricultura, la integración de una región no puede descansar únicamente en los elementos físicos.

Por otra parte, en países de economía esencialmente agrícola, como en el caso de Guatemala, la región homogénea parece encajar bien con las necesidades de ordenamiento regional del desarrollo. Si se acepta que la prioridad básica en la estrategia nacional de desarrollo la tiene el sector agrícola, y si se comprende el tipo de relaciones existentes entre determinados rasgos institucionales y el nivel de desarrollo agrícola, lo anterior se justifica plenamente.

En resumen, la simplicidad atribuida al concepto de región homogénea, proviene de la tendencia a definirla como un "continuo" en el que se dan condiciones similares en ámbitos limitados; es decir, se piensa en una homogeneidad simple y no compleja, como es la que determina la ampliación del haz de restricciones al ámbito institucional y económico. Boudeville<sup>3</sup> define la región homogénea como "un espacio continuo en que cada una de las partes o zonas constituyentes presentan características lo más próximas posibles a las demás". Esta definición no indica a que características podría referirse un análisis, pero la tendencia es, como se dijo, a tomar un número limitado de ellas, especialmente las relacionadas con condiciones naturales. Otra definición disponible, que si bien se refiere a una región económica homogénea, parece describir bien el alcance del concepto tal como se ha querido ampliar en estos comentarios. Dice: "Región económica es una área geográfica identificable, caracterizada por una estructura particular de sus actividades económicas, con referencia a un conjunto de condiciones asociadas físicas y/o biológicas y/o sociales, que presentan un alto grado de homogeneidad y que mantienen un

---

3 J. Boudeville, Op. cit.

cierto tipo de relaciones internas y con el exterior. " 4

La región funcional, de interacción o polarizada, se define, en cambio, - "como un espacio heterogéneo en el cual las diferentes partes son complementarias y mantienen entre sí -especialmente con los polos dominantes- mayor intercambio que con la región vecina" 5 El concepto se refiere a una área geográfica organizada jerárquicamente respecto a un centro dinámico, con relación al cual la periferia guarda un alto grado de integración y dependencia. Pese a que estas características sugieren cierto grado de autosuficiencia, ello no debe ser confundido con una autarquía. En realidad lo que sucede es simplemente que las relaciones son más intensas entre las partes constitutivas de la región, que con otras regiones. Se advierte en este concepto, cierta relación implícita con el avance industrial y comercial, mientras que la región homogénea está vinculada principalmente con el desarrollo del sector agrícola.

Como se observa, en el concepto de región funcional queda incorporado el aspecto de la interdependencia, así como la idea de que la economía se organiza espacialmente sobre la base de la combinación de unidades, que son las áreas de mercado 6. Estas "no son el resultado de desigualdades naturales o políticas de ninguna clase, sino surgen de la interrelación de fuerzas puramente económicas, algunas de las cuales impulsan hacia la concentración y otras hacia la dispersión. En el primer grupo están las ventajas de la especialización y de la producción en gran escala; en el segundo las relativas al costo de transporte". 7 Por otra parte, "existe una jerarquía de las regiones polarizadas, correspondientes a la de los bienes especializados que ellas producen, pudiendo definirse una polarización nacional, otra regional y otra local. Los bienes nacionales circulan por el conjunto del territorio. Los regionales poseen una irradiación de distribución mayoritaria limitada a las fronteras de la región" 8. En resumen, la región

---

4 A. Corona R: "La Planeación Económica," citado por A. Cassola en "La Planeación Regional de México", Revista de Comercio Exterior, (Banco Nacional de Comercio Exterior) Mayo 1963. Página 347.

5 J. Boudeville. op. cit.

6 J.A. Murillo, et al. "Aspectos espaciales de la planificación para el desarrollo. Un caso de referencia: Centroamérica. Instituto Planeamiento de Lima. Perú.

7 J. A. Murillo, et al. op.cit.

8 J. Boudeville, op.cit.

polarizada se basa en la consideración de los aspectos dinámicos de un espacio dado, por cuanto parte del análisis de los procesos de producción y movimiento de bienes, servicios y personas, dentro de determinados límites territoriales.

Existe actualmente cierta tendencia a desestimar los esquemas de regiones homogéneas porque, se dice, la región homogénea es esencialmente morfológica y estática, "entendiéndose que las variables consideradas no son esenciales para definir las" <sup>9</sup> Se señala, además, que la aglomeración a que conducen los polos de desarrollo crea un medio propicio para el cambio de actitudes: el medio urbano, que presenta el elemento fundamental donde se realizan todas las actividades de la vida moderna y ejerce una influencia real y profunda en la conducta de los individuos y en el sistema de valores de la sociedad, adaptándolos a las exigencias del progreso económico, social y cultural, lo cual es una condición esencial para el desarrollo. <sup>10</sup>Queda implícito en esta argumentación, que los esquemas de regiones homogéneas no comparten tales ventajas. A mi juicio, las observaciones anteriores son discutibles, porque el enfoque que implican no satisface las necesidades del análisis regional aplicado a países como Guatemala: la estrategia implícita no responde a la naturaleza de las relaciones internas de los espacios identificables del país, ni a las necesidades de desarrollo regional, ni a las prioridades sectoriales. Pareciera que la reducción de las disparidades regionales que exhibe hoy en día el desarrollo económico nacional —y el de la agricultura, en particular— difícilmente podrá superarse en base a esfuerzos de desarrollo, orientados por un esquema de este tipo.

La unidad sectorial del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas ha patrocinado la preparación de un estudio para la "Política Nacional de Desarrollo Regional". Dicho documento incorpora la tesis de los espacios polarizados para el ordenamiento del desarrollo regional del país, <sup>11</sup> sin evaluar sus implicaciones en los órdenes significativos de la planificación y el desarrollo, ni sus ventajas objetivas respecto a algún esquema alternativo (regiones homogéneas, en este caso). Tampoco se demuestra que los espacios resultantes constituyan efectivamente la opción más indicada, desde el punto de vista operativo o estratégico.

---

9 R. E. Prata: "Estudios para la planificación regional en Guatemala", tesis. Universidad de San Carlos, 1967.

10 J.A. Murillo et. al.: op. cit.

11 Este estudio se comenta con mayor amplitud en el capítulo siguiente.

El modelo de espacios-programa para el desarrollo agrícola de Guatemala que se construye en el Capítulo 4, es un esquema de regiones homogéneas. Se ha estructurado con apoyo en este criterio, por dos razones particulares. La primera es obvia, y se relaciona precisamente con el hecho de que ese esquema está orientado para el desarrollo de la agricultura, cuya esencia es inseparable de las condiciones naturales. La segunda es el reconocimiento de que la prioridad básica en la estrategia de desarrollo nacional, debe tenerla el sector agrícola. No es el momento para argumentar este último pensamiento, y quizá sea suficiente indicar que, si bien interpreto, el retraso del sector agrícola no solo en relación a otros sectores sino con respecto a las potencialidades implícitas en la tecnología contemporánea, ha dificultado el desarrollo del país en todos los órdenes significativos. En otros términos, existe una brecha abismante entre la necesidad y deseo de modernizar la pauta de desarrollo del país (esencialmente basada en el sector agrícola) y el grado en que las condiciones actuales de la agricultura favorecen esa posibilidad.

En busca de bases operativas manejables para la aplicación de los esfuerzos de desarrollo, principalmente del sector público, se trata en este estudio de construir un esquema de espacios-programa o regiones-programa, que facilitará la adopción de criterios relativos a la política interespacial de asignación de recursos para el desarrollo agrícola.

Conviene mencionar ahora algunos aspectos salientes de las regiones-plan, ya que es este un tema principal de este estudio. Según Boudeville la región-plan es, en términos generales y abstractos, el análisis de la elección de los medios geográficos disponibles para llevar a la práctica un fin determinado dentro de un plazo previsto.<sup>12</sup> Habrán de existir, entonces, tantas regiones-plan como objetivos persiga la política de desarrollo. Esta circunstancia pareciera despojar de su sentido práctico al concepto de espacio-programa aplicado al desarrollo agrícola, si se tiene en cuenta que en los países de desarrollo retardado la agricultura presenta una gama amplísima de problemas. Sin embargo, las interrelaciones que existen entre las distintas actividades propiamente agrícolas, entre estas y las agro-industriales, y entre todas estas y las demás actividades relativas al desarrollo económico y social, permite construir una región-plan que facilite la aplicación de instrumentos de política, con el propósito de alcanzar

---

12 Boudeville, op. cit.

objetivos predeterminados.

En materia de desarrollo agrícola en particular, los espacios - programa significan la elección de un complejo de condiciones ecológicas, determinadas estructuras productivas, niveles empresariales dados, así como de una cierta dinámica de la producción agrícola, para alcanzar objetivos de desarrollo sectorial, tales como el incremento del producto agrícola, la redistribución del ingreso sectorial, mejoramiento de la estructura de la tenencia de tierras, etc. Varios de estos objetivos, y algunos otros que pudieran plantearse, son posibles de alcanzar a escala regional, mediante la aplicación de esquemas de regiones - programa que se desarrolla más adelante.

Es conveniente aclarar que si bien es cierto que los límites de las regiones - plan pueden determinarse convencionalmente, por cuanto constituyen áreas de decisión, ello es válido dentro de ciertos alcances. En efecto, la integración de esos espacios debe reunir un mínimo de requisitos vinculados con aquellas condiciones que faciliten los esfuerzos de desarrollo y minimicen su costo. Vale decir, pese a que se admite la convención en cuanto a los contornos del esquema, estos deben apoyarse en un mínimo análisis para facilitar la planificación del desarrollo.

Consistente con la observación anterior, la construcción del esquema que se desarrolla en el Capítulo 4, se apoya en una serie de valiosos antecedentes sobre regiones agrícolas, determinadas en base a estudios de condiciones naturales, adicionando otros criterios de agregación para comprobar la validez de los resultados. En el fondo, se trata de un esquema de espacios homogéneos, desde el punto de vista de todos aquellos elementos asociados al clima, y a los aspectos institucionales básicos. Como se notará en el capítulo siguiente, esos antecedentes constituyen sólo una parte de todos los que han sido localizados sobre el particular, y son, concretamente, los estudios de Stuart, Higbee, Holdridge et.al., Lebeau y Banco Mundial.

## CAPITULO 3

### ANTECEDENTES SOBRE REGIONALIZACION EN GUATEMALA

De acuerdo con las consideraciones contenidas en el Capítulo 2, la construcción de un esquema de espacios - programa para el desarrollo agrícola de Guatemala, debiera sustentarse en una agregación que considere un número (y una estructura) razonable de factores homogéneos. Es conveniente que el conjunto de dichos factores no se limite al campo eminentemente ecológico. Es cierto que éste se vincula estrechamente con la naturaleza biológica de la agricultura, pero también es importante dar consideración a elementos de orden institucional, por cuanto éstos también condicionan históricamente el ritmo y la pauta del desarrollo sectorial. En última instancia la viabilidad de los planes agrícolas, puede afianzarse en la medida en que los aspectos institucionales que retardan el desarrollo sectorial sean cuidadosamente estudiados y se creen los mecanismos adecuados para su remoción.

Interesa analizar ahora cómo estos criterios han sido incorporados en los antecedentes más significativos que existen en el país, en materia de regionalización. El tema, ciertamente, no ha estado en completo abandono. Es más, recientemente parece estar despertando un interés desusado, lo cual es estimulante ya que si bien algunos estudios no hacen más que mostrar que el problema no ha sido cabalmente comprendido, abren el camino para análisis más detenidos en el futuro. Cabe inicialmente, establecer una importante diferenciación entre los antecedentes disponibles. Existen, por un lado, esquemas de zonificación que han sido formulados por distintas dependencias del Estado, para facilitar sus actividades operacionales tradicionales, dentro de la Administración Pública. Es interesante observar que, aun sin basarse en ningún proceso significativo de análisis estos esquemas existan en número relativamente grande. Ello induce a pensar que las distintas dependencias oficiales que utilizan sus modelos convencionales han encontrado que la agregación de áreas facilita o mejora la funcionalidad de ciertas actividades.

Las siguientes dependencias utilizan actualmente esquemas convencionales de regionalización

1. Dirección General de Estadística
2. Instituto de Fomento de la Producción
3. Comisión Nacional del Salario
4. Dirección General de Aeronáutica Civil
5. Dirección General de Caminos
6. Dirección General de Obras Públicas
7. Dirección General de Telecomunicaciones
8. Inspección General del Trabajo
9. Instituto Nacional de Electrificación
10. Jurisdicción Privativa del Trabajo
11. Ministerio de la Defensa Nacional
12. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
13. Registro de la Propiedad Inmueble
14. Organismo Judicial
15. Servicio Cooperativo de Crédito Agrícola Supervisado <sup>2</sup>
16. Dirección General de Recursos Naturales <sup>2</sup>
17. Dirección General de Desarrollo Agropecuario <sup>2</sup>

---

1 Las características de las regiones comprendidas en cada esquema, tales como límites, número, localización y otros detalles, pueden verse en "Regionalización Preliminar de la República de Guatemala", publicado por la Secretaría del Consejo Nac. de Planificación Económica, Guatemala, 1966.

2 Debe destacarse que el Ministerio de Agricultura, opera internamente con tres esquemas convencionales. Se infiere de tal hecho, que no hay acuerdo respecto a los criterios en que debiera basarse la construcción del esquema, aun cuando éste fuese exclusivamente para fines operativos. Tres de sus Direcciones Generales han construido sus propios esquemas para fines administrativos, y aunque en algunos casos se consultaron criterios de validez permanente, cabe reserva sobre si se hizo una interpretación correcta de los indicadores.

La Dirección General de Recursos Naturales divide al país en tres regiones, con base en las vertientes hidrográficas (las vertientes del Pacífico, del Atlántico y del Golfo de México). Por su parte el Servicio Cooperativo Interamericano del Crédito Agrícola Supervisado hizo una simple agrupación de departamentos, delimitando cinco zonas con base en las vías de comunicación, aspectos topográficos, la concentración de pequeñas fincas y, dentro de ciertos límites, la igualdad de suelos. La Dirección de

Un segundo grupo está constituido por estudios más detallados, tendientes a construir modelos de regionalización que pudieran ser aplicables a los fines de la planificación regional, sectorial o global. Para su mejor comprensión, estos estudios pueden agruparse desde diferentes puntos de vista. Cabría distinguir, por ejemplo, aquéllos que tratan de construir esquemas de regionalización con un criterio de desarrollo sectorial (generalmente agrícola) de los que implican la formación de regiones económicas en su acepción amplia; o bien agruparlos según que consideren espacios homogéneos o espacios funcionales o incluso, en atención a la mayor o menor complejidad del aparato analítico utilizado.

En este trabajo se agrupan en dos categorías básicas: modelos de regiones homogéneas y modelos de espacios funcionales o polarizados, para seguir utilizando la terminología fundamental del Capítulo 2. Los modelos de espacios homogéneos son los más abundantes y permiten, a su vez, ser clasificados en modelos agregativos simples y modelos agregativos analíticos, según el grado de análisis y la consistencia interna del método utilizado. Los modelos agregativos analíticos pueden ser clasificados además, en varios grupos, dependiendo de la naturaleza de los elementos esenciales de agregación.

-----

.../...Desarrollo agropecuario, en cambio delimita nueve regiones con base en los criterios siguientes: a) similitud del grupo humano y condiciones ecológicas - (1); b) población total, rural, agrícola y densidad de población rural; c) vías de comunicación y facilidad de transporte; d) división político - administrativa, departamental y municipal; e) número de fincas y tamaño de las mismas; f) número de municipios (1); g) distancia de la sede a la cabecera municipal más lejana, por carretera(1) h) estado general del desarrollo agropecuario; i) posibilidades del desarrollo agrícola; j) tipo de agricultura; (1); k) centros de consumo. Se tiene la idea de que no fue correctamente interpretada la consulta de los ítems señalados con (1), en a), por ejemplo: en la agregación Alta Verapaz - Baja Verapaz; en b) con la adición Huehuetenango, Norte El Quiché, etc. (Véase mapa en Secretaría CNPE, op.cit).

### 3.1 Modelos agregativos simples

De acuerdo con sus bases analíticas, estos modelos no difieren esencialmente de los esquemas convencionales utilizados por las dependencias estatales, mencionados con anterioridad. Sin embargo, se ha formado una categoría especial para analizarlos, por el interés que tiene mostrar la diferencia que existe entre construir un esquema de regionalización ligado a una problemática y una estrategia, y construirlo como modelo agregativo sin ningún contenido importante desde el punto de vista del desarrollo del país.

Dos modelos se han identificado dentro de la categoría de los agregativos simples: el del Instituto de Geografía, y uno de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

El primero de ellos se apoya en el argumento de que la división actual del país presenta una serie de problemas administrativos, que no es funcional, y que tiene exceso de unidades jurisdiccionales que pueden ser mejor administrados por una sola sede central. El criterio básico es de orden administrativo. Sin embargo, en los límites propuestos queda implicado el propósito de formar núcleos autosuficientes —por lo menos desde el punto de vista agrícola— integrando departamentos cuya agricultura es básicamente de subsistencia, con otros en los que este sector ha experimentado un grado más avanzado desarrollo, o que poseen condiciones potenciales para lograrlo.

La conclusión de este modelo, implica, hasta cierto punto, una distorsión del concepto de espacios polarizados, con un análisis inadecuado de las zonas de influencia. Propone constituir, eliminando algunas de las fronteras existentes, ocho departamentos en vez de veintidós, sin considerar analíticamente la ubicación de los centros ni la integración de departamentos asentados en el altiplano occidental con otros de la costa sur. Pareciera ser un asunto que se presta a amplio debate, la hipótesis que sostiene dicho estudio, relativa a que el punto de gravitación de la actividad económica de los departamentos de Suchitepéquez, Escuintla Sacatepéquez, Chimaltenango y Sololá, radica en la ciudad de Antigua, sólo porque ésta posee un valor histórico excepcional.

En otros términos, la definición de los centros de gravitación es arbitraria. Sobre la base de formas intuitivas de percepción, podría indicarse que las ciudades de Mazatenango y Escuintla constituyen parte periférica de la ciudad

de Guatemala, y parcialmente de Quezaltenango, como parece ser el caso de Sololá.

La agregación formulada no muestra que se basará en un análisis probatorio de la existencia de espacios polarizados o de elementos homogéneos para asegurar la viabilidad de programas regionales de desarrollo. En términos gráficos la regionalización indicada supone hacer agrupaciones verticales (sumando espacios de norte a sur), en vez de hacerlo sobre fajas horizontales (sumar espacios a lo ancho del territorio) como parece ser lo indicado, según se demuestra más adelante (capítulo 4).

Un segundo estudio procede de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Propone dividir al país en nueve zonas, aunque no especifica que éstas deben tomarse como zonas económicas, ni que se adapte a los propósitos de planes regionales viables dentro del esquema propuesto. Advierte que dicha zonificación "presenta el marco de trabajo que más aproximadamente concuerda con las condiciones existentes", y dentro de ciertos límites con las principales condiciones físicas y culturales del país.

En realidad este estudio no consulta ningún criterio específico de agregación, o por lo menos no indica que así haya sido. Se basa, simplemente en lo que podría llamarse "límites modales" de las distintas divisiones convencionales citadas en la parte inicial de este capítulo. Las delimitaciones "finales" se obtuvieron construyendo un mapa compositivo de aquellos límites.

Es interesante comentar algunas de las implicaciones de este esquema. La región del altiplano occidental, un espacio que exhibe alto grado de homogeneidad, desde el punto de vista físico, étnico, cultural y económico, resulta formando parte de tres regiones distintas. Un espacio que debiera ser tratado como un todo orgánico en atención a la naturaleza de sus problemas, queda ahora totalmente desmembrado. Por otra parte, se advierte que Escuintla, cuyas características son similares a las de Suchitepéquez y Retalhuleu, desde el punto de vista de las condiciones naturales, se integra en una sola región y éstos en otra. El sur de Santa Rosa y Jutiapa, que podría formar parte de una región juntamente con los tres departamentos mencionados, se integra al altiplano de sus mismos departamentos, siendo áreas enteramente distintas.

Se reconoce, por supuesto, que la intención de este estudio fue formular un esquema que fuese atendido por todas las instituciones oficiales que han hecho sus propias "zonificaciones". Sin embargo, ello debe interpretarse también como un índice de que no existe todavía una cabal comprensión de los problemas implicados en la construcción de esquemas de regionalización.

A mi juicio, ninguno de estos antecedentes es útil para la construcción de espacios - programa para el desarrollo de la agricultura; el único criterio de homogeneidad que incorporan es que las unidades político administrativas agregadas se ubican en un espacio próximo, con entera independencia de cuáles sean sus características. Podrían definirse así, regiones sur, norte, etc., y hacer coincidir los límites con algunos de los existentes. Ese modelo se limita seriamente por el hecho de que cuatro de los veintidos departamentos, constituyen espacios interiormente irregulares desde el punto de vista físico, y de los aspectos institucionales de la agricultura, siendo ellos Quezaltenango, San Marcos, Santa Rosa y Jutiapa. Huehuetenango y el Quiché también confrontan problemas de este tipo.

### **3.2 Modelos agregativos analíticos**

Estos modelos superan notablemente el simplismo de los anteriores, por cuanto se basan en el análisis de determinadas condiciones que determinan la presencia de espacios continuos y homogéneos. Salvo el que se menciona en último término (multisectorial) estos modelos son, de todas maneras, de un alcance limitado debido a que, separadamente considerados, se fundamentan en el análisis de un solo factor de agregación. Sin embargo, la confrontación de los resultados a que conduce el conjunto de ellos abre un camino ancho para la construcción de los espacios - programa para el desarrollo agrícola.

#### **3.2.1 Modelos que se basan en el análisis de condiciones naturales**

En esta categoría pueden agruparse los esquemas de Stuart, Higbee y Holdridge.

En su estudio sobre el ambiente del hombre en Guatemala, L.C. Stuart<sup>3</sup> dividió el país en ocho regiones naturales o de vida, en función del ambiente total. Este autor considera que no obstante los avances de la tecnología y la ciencia, el hombre está aún limitado por las condiciones orgánicas del ambiente, el cual debe ser considerado como un complejo de condiciones y no solamente como un grupo de elementos externos (suelo, clima, bosques, etc.). Dando una alta ponderación a la interacción de los diversos factores que conforman el ambiente, establece ocho zonas de vida que constituyen, según su opinión, diferentes potencialidades para el desarrollo agrícola (Mapa 1):

1. Las tierras bajas del Petén y la planicie costera del Caribe;
2. Las faldas orientales de la Sierra de los Cuchumatanes; la zona reina y Alta Verapaz;
3. La serranía central (el sistema Chuacús-Minas-Mico);
4. Los valles y bolsones secos de Guatemala central y las faldas occidentales de la Sierra de los Cuchumatanes;
5. El oriente (la altiplanicie del sudoeste);
6. Los altos del suroeste (incluyendo posiblemente las cumbres de los Cuchumatanes);
7. La vertiente del sur (bocacosta);
8. La planicie costera del Pacífico.

El esquema de Stuart, es un antecedente muy importante para los estudios de regionalización, por la base analítica en que se apoya (climatología). Sus conclusiones coinciden, casi totalmente, con las de otros autores, que utilizan criterios distintos.

Higbee llegó a un resultado parecido al de Stuart en su estudio sobre las

---

3 L.C. Stuart: "El ambiente del hombre en Guatemala" Seminario de Integración Social  
Vol. 3, pág. 18 y ss.

regiones agrícolas de Guatemala<sup>4</sup> siguiendo un criterio de formaciones naturales. Adelantando un concepto que es muy importante en la construcción de esquemas de espacios - programa, insiste en que las líneas en transición entre cada región son más anchas de lo que las mismas indican. En todo caso, la separación de las regiones debería consultar las líneas de contorno que definen aproximadamente los límites críticos de alta y baja temperatura en relación a las cosechas principales. A su juicio las variaciones de altitud, temperatura y precipitación pluvial, son variables estratégicas en estos esquemas.

Su modelo define los siguientes espacios:

1. Petén y las tierras bajas del caribe;
2. Altiplanos centrales;
3. El páramo y los altos picos montañosos de los Cuchumatanes;
4. Valles y planicies y montañas del Suroeste;
5. Cerros y valles de Cobán y de la zona reina;
6. Montañas y valles del Occidente de Huehuetenango;
7. Las vertientes superiores del Pacífico;
8. Las vertientes inferiores del Pacífico;
9. Las planicies de la costa del Pacífico.

---

4 E. J. Higbee : "Las regiones agrícolas de Guatemala". Seminario de Integración Social, Vol. 6, pág.185 y ss. El mapa que se exhibe en Anexo fue tomado de INFOP: Crédito Agrícola Supervisado para Guatemala: mayo 1951. pág.24 a.

Como puede observarse, hay similitud tanto en el método como en las conclusiones, entre Stuart y Higbee. Los resultados constituyen una base formidable para el estudio de las zonas agrícolas del país.

Otro estudio que se basa en el análisis de las condiciones naturales es el de Holdridge, Lamb y Mason.<sup>5</sup> Contiene una delimitación de las formaciones del reino vegetal en función de promedios anuales de temperatura y lluvia. La construcción de espacios incorpora como variable fundamental los niveles altitudinales, en la forma siguiente:

1. La faja tropical, que va de 0 a 2,300 pies s.n.m con una temperatura media de 24 grados centígrados, y una extensión aproximada de 62 000 kms. cuadrados;
2. La faja subtropical que va de los 2,300 a los 5,000 pies s.n.m. con temperatura media menor de 24 grados centígrados, y extendida sobre unos 26 000 kilómetros cuadrados;
3. La faja de montaña baja tropical, de 5,000 a 9,800 pies, con temperatura media oscilante entre 12 y 18 grados centígrados y unos 20,000 kms. cuadrados de extensión;
4. Finalmente la faja de montaña tropical que va desde los 9,800 pies hasta los 13,000 pies s.n.m. con una temperatura media entre 12 y 6 grados centígrados, cubriendo unos 850 kilómetros cuadrados.

Con base en esta clasificación podría trazarse líneas que dividieran al país en las cinco regiones naturales o formaciones ecológicas siguientes:

1. La región del litoral del sur, que estaría compuesta por tres fajas con características bien definidas como son, partiendo de las playas hacia el norte, la faja tropical seca (o de bosque tropical), la tropical húmeda y la subtropical muy húmeda. Esta región corresponde con la que dentro de otros esquemas se ha denominado costa y bocacosta del sur;

---

5 Holdridge, et al. "Los bosques de Guatemala".

2. La región del altiplano occidental. Esta región estaría integrada por la formación húmedo montano baja y corresponde, de modo general, a las zonas de mayor elevación en el país, con las temperaturas más bajas;
3. Región oriental seca: formada en un alto porcentaje por la formación subtropical seca y tropical muy seca. Este espacio incluye áreas áridas a la vez que núcleos de ambientes húmedos formados por llanuras;
4. Región del norte central (zona reina), caracterizada por tener en su mayor parte bosque tropical húmedo e incluye bastas regiones inexploradas;
5. Región norte, que estaría integrada totalmente por el departamento del Petén, dentro de una formación tropical húmeda y tropical seca en el extremo superior.

### 3.2.2 Modelos que se basan en aspectos institucionales de la agricultura

La combinación y (o) yuxtaposición de los esquemas anteriores con otros que se basan en el análisis de los aspectos institucionales de la actividad agrícola (sistemas económico - sociales), abre el camino para una agregación que amplía la base analítica de la construcción de un esquema de espacios-programa. Estos modelos se fundamentan como se decía, en el análisis de las relaciones sociales a que dan lugar o puedan dar lugar, los distintos tipos de agricultura que se han desarrollado en el país, y en la medida en que su localización coincide con determinadas condiciones naturales de relativa homogeneidad, se tiene un valioso punto de partida para ampliar la base agregacional hacia elementos no naturales. Dos estudios han sido localizados en relación a estos criterios: uno es el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y el otro el de Francis Lebeau, que se comentan a continuación.

El esquema del BIRF <sup>6</sup> hace una zonificación arrancando de categorías

---

6 Economic Development of Guatemala. John Hopkins Press, 1951. Citado por Leonard-A. Mobley en "Cotton in Central America", pág.14.

formadas con base en el tipo de agricultura que se ha desarrollado en determinados espacios del territorio nacional.

Las regiones establecidas conforme a este modelo, son las siguientes:

1. Región de agricultura de plantación - café;
2. Región de agricultura de plantación - banano;
3. Región de ganadería;
4. Región de agricultura de subsistencia;
5. Región de agricultura de subsistencia y ganadería;
6. Areas forestales sin explotar; y
7. Regiones forestales y de agricultura de subsistencia.

Si bien es cierto que en este esquema son comparables las categorías de plantación y de agricultura de subsistencia, desde el punto de vista de las implicaciones que los sistemas institucionales correspondientes tienen en el orden social, la zona definida como Ganadería no necesariamente está vinculada a un sistema económico - social específico; igual cosa ocurre con las áreas forestales sin explotar, semejándose más bien a una categoría especial establecida conforme el uso de la tierra. Sin embargo, la definición física de estas áreas coincide con la de otros esquemas. En efecto, las regiones identificadas con 1, 2 y 3 en el esquema BIRF comprenden principalmente la costa sur y coinciden en lo fundamental con las 7, 8 y 9 del esquema de Higbee y las 7 y 8 del de Stuart. La 4, ó sea el espacio de agricultura de subsistencia según el Banco Mundial, puede sobreponerse razonablemente a la 2, 3 y 6 de Higbee y la 4, 3 y 6 de Stuart. La número 5 del esquema del BIRF coincide casi totalmente con la 4 de Higbee y la 5 de Stuart, y se refiere a la altiplanicie del este. Finalmente, la 6 y la 7 propuestas por el Banco Mundial, ó sean las áreas forestales y de agricultura de subsistencia, se corresponden con la 1 de Higbee y de Stuart, y comprenden en ambos casos, al Departamento del Petén.

Francis Lebeau por su parte<sup>7</sup> ha hecho un notable análisis de los sistemas agrícolas prevalecientes en el país que, de un modo general, guardan una relación

---

7 Francis Lebeau: "La agricultura de Guatemala". Seminario de Integración Social, Vol. III. Pág. 270 y ss.

estrecha con las regiones que pudieran determinarse en base a un esquema analítico basado en las condiciones naturales, como el de Holdridge o Stuart. El esquema Lebeau es especialmente notable porque introduce la naturaleza étnica de los grupos de agricultores como un factor estratégico de diferenciación interregional pero de homogeneidad intrarregional. Pese a que la construcción de este esquema no obedece a algún propósito específico vinculado con la regionalización del país, la ubicación que puede hacerse en el espacio nacional de las distintas categorías en él incluidas, permite sobreponer sus límites, con resultados interesantes, al esquema de Higbee o de Stuart.

El autor reconoce la existencia de cinco sistemas económico - sociales diferenciables:

1. Agricultura de subsistencia en la cultura predominantemente indígena de los altiplanos centrales, occidentales y del norte;
2. Agricultura de subsistencia en la cultura predominantemente ladina de las regiones orientales de altura media (el oriente);
3. Agricultura colonial del campesino aparcero, del trabajador de finca o del arrendatario ausente. Este sistema no se presenta como característica de una región geográfica dada, coexistiendo con otros en un mismo espacio. Sin embargo, las regiones en que se practica esta clase de agricultura tienen como rasgos comunes un clima relativamente tropical, alta precipitación pluvial, y una población poco densa y relativamente transitoria;
4. Agricultura de las fincas de la costa y bocacosta del Pacífico y de las regiones productoras de café de Alta Verapaz;
5. Agricultura especulativa de la región costera del Sur.

Aunque la relación entre los diferentes sistemas de la agricultura y el espacio nacional aparece imprecisa en el esquema de Lebeau, es evidente que aquellos pueden asociarse con las regiones más caracterizadas del país. El Mapa 1 contiene una aproximación de los límites correspondientes, pues el autor no

explicitó geográficamente sus aproximaciones.

### 3.2.3 Modelos que se basan en la localización actual de las actividades agrícolas

Recientemente se intentó construir un esquema de regiones agrícolas de Guatemala, atendiendo al uso actual de la tierra, delimitando regiones cafetalera, maicera, etc. En ese estudio<sup>8</sup> se consultan, implícitamente, las condiciones de homogeneidad ecológica en cuanto se trata de cultivos muy exigentes en sus requerimientos climáticos (algodón, cacao, trigo y otros) pero al nivel de las condiciones reales de la agricultura nacional pierde propiedad referirse a regiones maicera, frijolera o ganadera, por ejemplo, porque estos cultivos aparecen actualmente dispersos por todo el territorio. Ciertamente, ese esquema es útil para describir la localización de la producción en un momento dado, pero contiene muchas limitaciones para la planificación de desarrollo agrícola. Un fuerte supuesto implícito en este modelo, es que existe una localización adecuada de la actividad agrícola, lo cual evidentemente no es cierto en el caso guatemalteco. Desde el punto de vista de la operatividad de los planes regionales de desarrollo sectorial su utilidad es discutible porque implica, en ciertos casos, la polarización física de regiones de segunda o tercera categoría e incluso, de primera, para muchos productos (maíz, ganado, silvicultura, etc.), lo cual encarece el costo de los servicios de desarrollo (asistencia técnica, investigación, etc.).

### 3.2.4 Modelos multisectoriales

Dentro de esta categoría solamente se ha identificado un estudio que considera la existencia de nueve zonas homogéneas<sup>9</sup>, determinadas en base a la consulta de datos sobre extensión del territorio, producción agropecuaria, precios al por menor de diversos artículos, y otras informaciones. Los límites establecidos no concuerdan con ninguno de los esquemas anteriormente

---

8 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica: "Primeros lineamientos de un programa de desarrollo agropecuario". 1965-1969. Ditto.

9 A. Cerazo Ruz: "Las regiones económicas de Guatemala. Tesis. 1951.

examinados, al parecer debieron consultarse otros elementos comunes. Sin embargo, su base analítica es mejor que la de otros estudios y, metodológicamente al menos, es un antecedente digno de ser tenido en cuenta.

### 3.3 Modelos funcionales o de espacios polarizados

En esta categoría es indispensable señalar el notable esfuerzo que viene haciendo la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, tendiente a construir e institucionalizar un esquema de espacios económicos funcionales, lo cual conllevaría el planteamiento de una estrategia de desarrollo económico regional.

Este estudio constituye uno de los antecedentes más relevantes en materia de análisis económico regional. Dos razones le dan este carácter. En primer término, está orientando hacia la consecución de un propósito bien definido. "La regionalización representa un instrumento útil para la planificación, tanto en su concepción como en su ejecución y administración". Para Guatemala, continua, representa un instrumento capaz de: 1) equilibrar el desarrollo económico y social del país...; 2) producir el desarrollo armónico...; 3) facilitar la institucionalización de la planificación...; 4) facilitar la normalización de la Administración Pública.<sup>10</sup> Aparece, como se observa, ligado a una estrategia y a una determinada problemática.

En segundo lugar, este ensayo se prosigue con un método determinado. En efecto, una primera etapa comprende un análisis de tipo exploratorio y se acudió, de hecho, al estudio e implicaciones de un mapa compositivo similar al que elaboró la Secretaría General del Consejo de Planificación, y sobre los mismos antecedentes. Se determinaron en principio, ocho regiones cuyos límites coinciden parcialmente con los propuestos por la Secretaría, en base a las divisiones interdepartamentales actuales. Aunque estas delimitaciones implican poco avance respecto a otros modelos simples, constituye, dentro del método utilizado por la Unidad Sectorial, un paso importante para proseguir los estudios de agregación. Se abre así una segunda alternativa, encaminada directamente a la

<sup>10</sup> Unidad Sectorial de Planificación del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas: "Política Nacional de desarrollo regional. Delimitación regional", 1967.

rectificación del primer esquema, adoptando ahora un criterio explícito de espacios polarizados. Los pasos que comprende el análisis son los siguientes:

1. Determinación de centros urbanos;
2. Condiciones de accesibilidad (uso de isócronas);
3. Calificación y evaluación de las actividades urbanas;
4. Determinación de las primeras áreas de influencia (uso de equipotenciales);
5. Localización y evaluación de actividades rurales;
6. Suma de las actividades urbanas y las rurales;
7. Delimitación de regiones (uso de equipotenciales corregidas).

Las conclusiones de este modelo analítico, son las siguientes:

a) Existe un centro único que tiene carácter nacional, regional y local, por lo que se ha considerado que su área de influencia debe participar de estas tres características; es decir, que a la vez tendrá como región nacional el país entero, como región inmediata el departamento de Guatemala, y ocupará con su desarrollo urbano prácticamente el municipio completo.

b) En la parte sur del país<sup>11</sup> se presenta una región donde se ha sentido una gran interacción entre centros y áreas de influencia, que presenta una serie de características de desarrollo bastante avanzadas, y homogéneas,\* y además posee una infraestructura de comunicaciones adecuadas para integrar inmediatamente una gran región del país.

c) En la parte oriente del país, se conforma otra zona con características culturales homogéneas,\* con centros de regular tamaño, no interrelacionados y

---

<sup>11</sup> Más adelante se comentan sumariamente algunas de las implicaciones del modelo, especialmente en lo que atañe a la agregación final para fines del desarrollo agrícola, y los propósitos mediatos e inmediatos que éste debe alcanzar.

\* Estos subrayados no figuran en el texto original, que ha sido transcrito con muy pocas modificaciones. Véase Unidad Sectorial, op.cit.

una estructura vial apreciable; pero que necesita completarse, así como el desarrollo rural y la activación de uno o más polos principales, para integrar en el plazo medio esta otra gran región.

d) En el resto del país se distinguen otras dos grandes regiones: la del norte y la del Petén. La primera es una región que está prácticamente desarticulada, donde aparecen puntos de crecimiento como islas dentro de una gran territorio habitado por el grupo indígena como población predominante y cuyo desarrollo futuro hace pensar en una acción decidida muy diferente al resto de regiones, a través de un período de largo alcance. La región del Petén es casi una región virgen, con recursos naturales considerables, poca población y ausencia de infraestructura, en la que se están iniciando acciones de penetración para un desarrollo a muy largo plazo.

Las regiones que se proponen son las siguientes:

- i. Central, Departamento de Guatemala;
- ii. Sur-central: Escuintla, Sacatepéquez y Chimaltenango;
- iii. Sur-occidental: Quezaltenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Retalhuleu y Suchitepéquez;
- iv. Oriente-sur: departamentos de Santa Rosa, Jutiapa, Jalapa y El Progreso;
- v. Oriente-norte: departamentos de Zacapa, Chiquimula e Izabal;
- vi. Nor-central: Alta Verapaz y Baja Verapaz;
- vii. Nor-occidental: Huehuetenango y El Quiché;
- viii. Petén: departamento del mismo nombre.

Sin tratar de restar méritos al encomiable esfuerzo realizado por la Unidad Sectorial del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, y sin pretender hacer una crítica exhaustiva de las implicaciones, alcances y limitaciones del modelo, quisiera comentar con términos concisos, algunos de los puntos más

relevantes del documento de referencia.

a) Surgen algunas dudas respecto a la compatibilidad entre el esquema de relaciones dinámicas existentes dentro de determinados espacios y también entre algunos de ellos que adquieren la categoría de subespacios y el carácter que dichos espacios toman en el nivel de las conclusiones finales. Una observación cuidadosa de los planos 22 y 23 del documento contentivo del estudio, permite detectar cierto grado de contradicción entre los espacios definidos por los "límites corregidos de las áreas de influencia" de centros urbanos, y el esquema final propuesto. Las líneas equipotenciales teóricas y las ajustadas, muestran que los espacios gravitacionales de las ciudades de ~~Huehuetenango~~ y Santa Cruz del Quiché, tienen poco grado de complementariedad entre sí. Sugieren, más bien, la presencia de dos subespacios periféricos de otros centros de mayor importancia como podrían ser las ciudades de Quezaltenango o Guatemala; lo mismo podría decirse de las periferias de las ciudades de Salamá y Cobán. Sin embargo, en la conclusión final los subespacios periféricos de estos centros se agregan en un solo espacio (Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz), lo cual no parece justificarse en función del análisis que el propio estudio contiene, pues no satisfacen criterios de complementariedad, accesibilidad y de facilidad de operación administrativa, como allí se señala.

b) También es dudosa la consistencia del esquema de relaciones dinámicas existentes entre las áreas del altiplano occidental (excluidas las de Huehuetenango y Quiché) y las de la costa sur, a partir de Escuintla, hacia el occidente. Una pregunta básica a plantearse en este sentido es si esos subespacios tienen en realidad un grado significativo de complementariedad (excluidas las vinculaciones vía mercado de mano de obra) y de integración sociocultural, como se señala en el texto. Indudablemente existiría complementariedad si el problema se enfocara desde el punto de vista de la dotación de recursos naturales, por ejemplo, ya que la agregación de estos subespacios conformaría una región con una dotación tal que permitiría una agricultura diversificada, y probablemente con un buen equilibrio en el mercado de trabajo; se podría integrar una región autosuficiente desde el punto de vista agrícola y de la producción de otros bienes de consumo. Pero en términos del cuadro actual de interrelaciones dinámicas, no resulta completamente claro que existan flujos de bienes y servicios limitados a este espacio, sino más bien entre partes del mismo

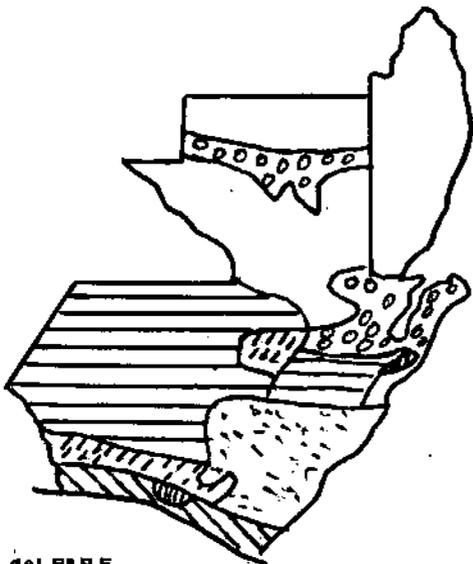
y otros subespacios adyacentes. No queda suficientemente explicada la naturaleza de las interrelaciones entre un subespacio caracterizado por una alta incidencia de explotaciones de subsistencia (con población que, en general, exhibe un nivel de vida de los más bajos que se dan en el país, así como otros índices característicos del desarrollo retardado) con otro en donde campea la tecnología, la maquinización, las plantaciones en gran escala, los índices crecientes de productividad, etc., o sea todo aquello que tipifica a un sector agrícola dinámico y comercial. Como se decía arriba, el vínculo significativo entre estas regiones opera vía mercado de trabajo, así como en algunas producciones marginales (verduras, papas, etc.) Ello no parece, en todo caso, un índice inequívoco de complementaridad desde el punto de vista del desarrollo de ambos espacios, proque históricamente el tipo de vínculo establecido no ha implicado el fortalecimiento de la base de sustentación de la economía altiplánica.

El grado de integración sociocultural parece ser un asunto más discutible aún. La naturaleza étnica, la escala de valores, etc., de los agricultores-propietarios del subespacio altiplánico, constituye un conjunto de características notoriamente diferentes (diametralmente diferentes, en realidad) de sus equivalentes asentados en el subespacio comercial del sur. Es curioso que dentro de un esquema de relaciones funcionales se pretenda hacer resaltar como criterio significativo de agregación la homogeneidad desde el punto de vista sociocultural, puesto que este enfoque corresponde más bien a modelos de espacios homogéneos. Pero aparte de esta limitación -o sea que en los modelos funcionales estas condiciones de homogeneidad no son elementos determinantes, sino determinados- la supuesta homogeneidad no es efectiva en realidad. En el capítulo siguiente se muestra que la integración sociocultural constituye precisamente un elemento de disgregación entre los espacios del sur y del altiplano, pero altamente significativo en la conformación interna de este segundo espacio.

c) Desde el punto de vista del objetivo que se persigue en este trabajo, o sea la construcción de un esquema de espacios-programa para el desarrollo agrícola, las conclusiones finales del estudio bajo comentario contienen las mismas limitaciones que los modelos agregativos simples, puesto que hay una tendencia general, en los espacios conformados, a construir áreas autosuficientes o con posibilidades de serlo, especialmente en los espacios de segunda categoría. Pese a

ello, y a algunas otras limitaciones implicadas en los comentarios a) y b) , este estudio constituye un buen antecedente para fines de explorar las posibilidades de planificación regional multisectorial, o para estudios de localización de inversiones industriales, infraestructura, etc.

MAPA Nq..1.(Ont.)



d) Modelo del BJR.F.

-  Región Plantación Café
-  Región Plantación Banano
-  Región Ganadería
-  Región Agricultura Subsistencia
-  Región Agricultura Subsistencia y Ganadería
-  Región Areas Forestales
-  Región -Áreas Forestales y Agricultura de Subsistencia.



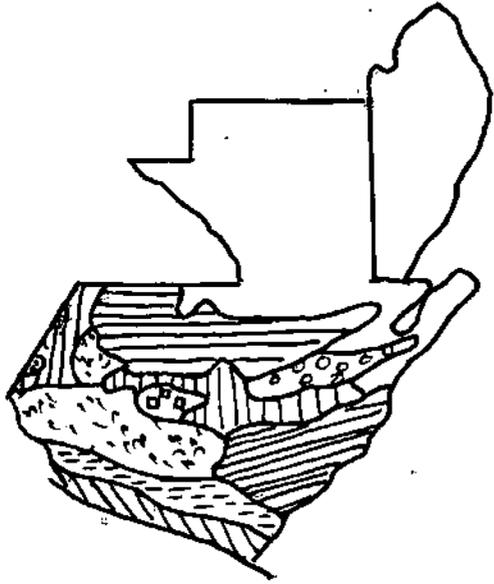
e) Modelo de Lebeau:

-  Agric. Subsistencia Cultura Indígena
-  Agric. Subsistencia Cultura Ladina
-  Agric. Colonial
-  Agric. Costa y bocacosta, y areas de café A.V.
-  Agric. Especulativa de la región Sur.



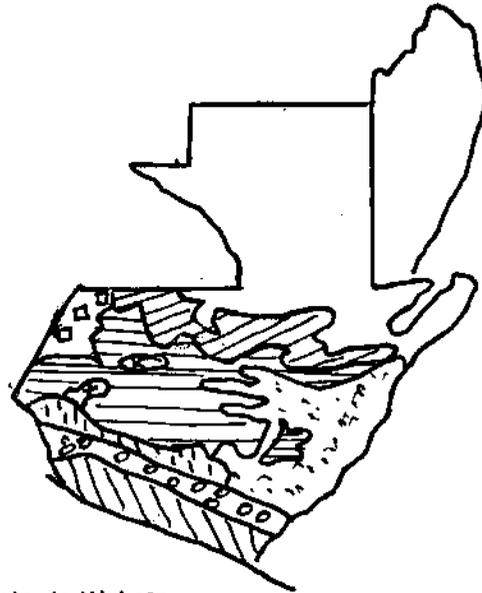
f) Modelo de la U.S.M. de C. y O.P.

-  Nor-Occidental
-  Sur-Occidental
-  Sur-Central
-  OR-Sur
-  Central
-  Nor-Central
-  OR-Norte
-  Peten



a) Esquema de Stuart:

-  Tierras bajas del Peten y Caribe
-  Oriente de los Cuchumatanes, Zona Reyna y A.V.
-  Vertiente del Sur
-  Planicie Costera del Pacifico
-  El Oriente
-  Serranía Central
-  Valles y Bolsones Secos y faldas occidentales de los Cuchumatanes.
-  Altos del Suroeste y noroeste.



b) Modelo de Higbee:

-  Peten y tierras del Caribe
-  Altiplanos Centrales
-  Páramo y Altos Ricos
-  Valles y Planicies del Sureste
-  Cerros y Valles de Coban y zona Reyna
-  Oeste de Huehuetenango
-  Vertientes Superiores del Pacifico
-  Vertientes inferiores del Pacifico
-  Planicies del Pacifico.



c) Modelo de Holdridge et. al.

- 1 Faja tropical
- 2 Faja Subtropical
- 3 Faja Montaña.

Convencionalmente se ha incluido en esta región los valles del oeste de Huehuetenango (unos 1,600 kms cuadrados) que corresponden a una formación tropical seca, según Holdridge, porque no amerita ser considerada separadamente como un espacio de primera categoría. Esta diferencia, respecto al conjunto a que pertenece, deberá ser considerada en una regionalización de segunda categoría.

En términos de recursos físicos la región se caracteriza por la predominancia de suelos de bajo potencial productivo, salvo algunos valles o altiplanos localizados. El relieve, sumamente accidentado constituye un límite significativo al desarrollo de la producción agrícola. Estas condiciones contrastan con la alta densidad demográfica que se observa en la región, pues se ha aglutinado allí casi un tercio de los habitantes del país.

### **Espacio C: El Oriente**

Esta región corresponde a lo que Higbee denomina valles, planicies y montañas del suroeste, y lo que Stuart llamó el altiplano del sudeste. Dentro del esquema de Holdridge equivaldría a la región subtropical seca. Hay consenso en que este espacio resulta difícil de caracterizar en términos de sus condiciones climáticas, pero en general puede decirse que predomina el clima cálido seco y condiciones de escasa precipitación pluvial. Su potencial agropecuario es moderado.

Debe hacerse constar que los elementos que definen la región concurren en forma moderada, sobre los 14,900 kms. cuadrados que aproximadamente comprende; existen áreas sumamente secas como el valle de La Fragua, y lugares de clima templado en Jalapa y sus alrededores. Nuevamente la regionalización de segunda categoría deberá definir subespacios en el grado en que estas diferencias lo aconsejen.

### **Espacios D y E: Norte Bajo y Petén**

Petén y la mayor parte de los territorios de Alta Verapaz e Izabal, constituyen lo que Higbee denominó "Petén y tierras bajas caribeñas" caracterizadas por un relieve relativamente bajo, altas temperaturas, lluvia abundante y suelos de fertilidad moderada, en general. Comprende las formaciones tropical húmeda y tropical seca (norte del Petén) de acuerdo a la nomenclatura de Holdridge. En

esta región predominan los suelos formados por caliza, a elevaciones bajas (según la clasificación de Simmons, Tárano y Pinto), siendo en su mayor parte suelos bajos que en algunas áreas registran amplios pantanos. Es, en términos generales, una amplísima región de vocación forestal, no obstante cierto surgimiento agrícola que se nota en los años recientes, en puntos bien localizados.

Las condiciones de escasa accesibilidad relativa han dificultado una utilización más adecuada de sus recursos. Su densidad poblacional es bajísima, en relación al resto del país.

#### 4.1.2 Potencial de los suelos

Con base en el estudio de Plath y van der Sluis<sup>6</sup> se ha hecho un análisis del grado de homogeneidad que manifiesta la potencialidad del suelo, a nivel de los espacios que integran el esquema bajo análisis. Antes de mencionar la situación regional en la materia, conviene hacer un comentario resumido sobre los rasgos metodológicos esenciales manejados por Plath y van der Sluis, a efecto de facilitar la comprensión del concepto de uso potencial, que luego será utilizado para hacer una calificación general del potencial agrícola de las regiones establecidas.

En el esquema Plath,<sup>\*</sup> el concepto de uso potencial se define como la producción potencial en respuesta a los recursos físicos-agrícolas de una agricultura a un nivel específico en cuanto a técnicas de producción. Esta respuesta corresponde a grupos amplios de cultivos especificados o a tipos generales de explotación agrícola, cada uno de ellos apropiado a los recursos físicos del área. No se toma en cuenta la infraestructura económico-social, habiéndose supuesto, como concepto funcional, que aquélla está desarrollada adecuadamente de manera que no obstaculice el desarrollo completo de los recursos físicos.

---

<sup>6</sup> FAO : Informe a los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá sobre uso potencial de la tierra. Parte III: Guatemala. Roma 1967.

<sup>\*</sup> De aquí en adelante se presenta un resumen del documento de Plath ya mencionado, en algunas partes mediante copias textuales, en otras con algunas ligeras modificaciones u omisiones.

Se ha dado una especial consideración al nivel de tecnología agrícola que se supuso en el momento de evaluar la respuesta potencial de los recursos físicos. Se decidió, en tal sentido, escoger un nivel de tecnología que podría estar al alcance de muchos de los pequeños agricultores dentro de unos 5 o 10 años, siempre que los servicios de fomento sean convenientemente expandidos y fortalecidos. La tecnología escogida incluye arados y cultivadoras de acero tiradas por animales, el uso de fertilizantes químicos y orgánicos, semillas mejoradas, insecticidas, rotación de cultivos y prácticas simples de conservación.

El uso de la tierra para diferentes cultivos y la producción de alimento para ganado depende, en primer lugar, de las características físicas de la tierra en su ambiente total, suelo, clima, topografía, etc. Sin embargo, conforme la agricultura de desarrolla y se hace más intensiva mediante el uso de métodos modernos, los recursos naturales se vuelven menos importantes mientras que los recursos creados por el hombre (caminos, mercados, conocimiento técnico, etc.), aumentan relativamente en importancia. Por otra parte, según el esquema de Plath, la tierra varía mucho en sus respuestas a las prácticas modernas de producción, y por lo tanto es muy importante conocer el comportamiento de cada unidad de tierra en este particular antes de planear su uso futuro. Por cuanto el uso de la tierra depende en primer lugar de su ambiente físico; el primer paso en el planeamiento del desarrollo agrícola debe tomar en cuenta estas relaciones básicas.

Con base en estas consideraciones y otros análisis colaterales, se llega a la clasificación de la tierra que se describe a continuación:

#### AREAS I

##### Uso intensivo

Estas áreas tienen recursos físicos, en más del 50 por ciento de su superficie total, capaces de dar un alto rendimiento / hectárea con la aplicación de prácticas de producción intensiva (tales como fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, laboreo eficiente, etc.) Las áreas I darán por lo general altos rendimientos por hectárea aun con prácticas simples de manejo. Incluyen así mismo zonas en que un solo factor (como falta de control de agua) es limitante para la obtención de rendimientos altos, y puede corregirse por medio de alguna inversión adicional. Por supuesto, dentro de las áreas I hay

microzonas con recursos físicos inferiores:

- I-A Apropriadadas para cultivos anuales (o cualquiera otra explotación agrícola intensiva) utilizando solamente métodos simples de conservación.
- I-P Apropriadadas para cultivos perennes (incluyendo pastoreo intensivo) cuando solamente se usan métodos simples de conservación; o para cultivos anuales con métodos intensivos de conservación.

**AREAS II**  
Uso extensivo

Esta áreas tienen recursos físicos, en más del 50 por ciento de su superficie total, capaces de dar rendimientos moderados hectárea, con la aplicación de prácticas de producción intensiva. Las áreas II generalmente darán rendimientos moderados por hectárea cuando se apliquen prácticas simples de manejo. También incluyen zonas en que varios factores, causantes de rendimientos bajos, pueden corregirse por medio de inversiones adicionales. Por supuesto dentro de las áreas II hay microzonas con recursos físicos inferiores o superiores:

- II-A Apropriadadas para cultivos anuales (o cualquier otra explotación agrícola con manejo igualmente intensivo), usando solamente métodos simples de conservación.
- II-P Apropriadadas para cultivos perennes, incluyendo pasturas, cuando solamente se usan métodos simples de conservación.

**AREAS III**  
Uso forestal  
(Silvicultura)

Estas áreas tienen recursos físicos capaces de desarrollar un buen bosque maderable en un período razonable de tiempo, pero no son aptas para usos más intensivos (Ió II). En algunas de estas áreas existen pequeñas micro-zonas de mejor tierra::

- III-Pi Bosque puros de pinos o bosques mixtos en que predominan las coníferas.
- III-D Bosques de maderas duras tropicales, puros, o bosques mixtos en que predominen estas especies.

### III-M Predominan los manglares u otras especies halofíticas.

**AREAS IV** Estas áreas tienen recursos físicos que dan bajo rendimiento/  
**Uso muy exten-** hectárea o no responden a la aplicación de prácticas de  
**sivo** producción intensiva. En actividades agrícolas normales las  
áreas IV darán rendimientos bajos por hectárea, pero pueden  
usarse para un tipo muy extensivo de ganadería o producción  
forestal. Por supuesto pueden incluir subáreas relativamente  
pequeñas apropiadas para un uso agrícola más intensivo  
(pasturas, cultivos o silvicultura).

Conviene notar que las áreas IV tienen alta proporción de  
tierras que deberían mantenerse permanentemente con  
vegetación (por lo general bosques) para protección de cuencas  
de áreas de uso agrícola o urbano situadas o elevaciones  
menores.

La confrontación del esquema de Plath, especialmente el mapa que figura el  
final del informe correspondiente, con el esquema de espacios-programa, permite  
referirse a la potencialidad de los suelos a nivel de regiones, en los términos  
siguientes:

#### **Espacio A : Costa Sur:**

Se aprecia en el mapa de Plath que la característica esencial de esta zona es su  
dotación de áreas para **Uso intensivo**, tanto con cultivos anuales como  
permanentes, sobre la mayor parte de su territorio, aunque los espacios para los  
distintos tipos de cultivos no necesariamente constituyen "continuos".

En las partes más próximas al mar, existen áreas significativas aptas para  
cultivos muy extensivos; también hay algunas de estas áreas hacia el oeste, por  
San Marcos, y en la zona de Escuintla. Pero en general destaca la excelente  
dotación de áreas de **Uso Intensivo**.

#### **Espacio B : El Altiplano**

La situación general del altiplano contrasta con la del Pacífico. Las áreas de -

**Uso intensivo**, constituyen verdaderas "islas" dentro de un gran espacio caracterizado por un complejo de suelos aptos para **Uso muy extensivo y con masas puras de coníferas**. Es notoria la presencia de considerables extensiones aptas para cultivos extensivos permanentes, principalmente.

A juzgar por los trasos del mapa de Plath, puede indicarse que la potencialidad de esta región es de baja a moderada.

### **Espacio C : El Oriente:**

La misma situación del altiplano se observa en el Oriente, en cuanto a que son escasas las áreas de **Uso intensivo** pues éstas aparecen como microzonas dispersas en todo el espacio oriental. El cuadro general está dominado por la combinación de áreas de **Uso muy extensivo** (clase IV) y **Masas puras de coníferas**. Se colige que el potencial regional es también de moderado a bajo.

### **Espacio D : Norte Bajo :**

En esta región es posible diferenciar dos situaciones. Por un lado se distingue la subregión de Izabal que posee, en relación al espacio D total, una amplia dotación de tierras aptas para uso intensivo que se extienden hasta Alta Verapaz, sobre el Valle del río Polochic. Otra parte importante de este territorio está cubierta de maderas tropicales duras.

En el resto del espacio D, existen áreas adecuadas para **Uso extensivo** (principalmente para cultivos permanentes), **Muy extensivo y masas puras de coníferas**, en proporciones que en apariencia, resultan bastante similares.

El potencial en este espacio podría calificarse como alto en Izabal, y de moderado a bajo en el resto.

### **Espacio E : Petén**

Este territorio posee suelos para **Uso intensivo** entre los ríos de La Pasión y Usumacinta, y algunos otros subespacios dispersos al norte del lago de Flores. Posee, igualmente, grandes territorios para **Uso extensivo, muy extensivo y masas de maderas tropicales duras**. Al igual que en el espacio D, su potencial es modera-

do, aunque en materia de explotaciones forestales pudiera ser alto.

#### **4.13 El tipo de agricultura históricamente desarrollado. (económico-sociales de la agricultura).**

Este concepto es muy importante como parte de la base analítica de agregación en el esquema de espacios-programa, por la influencia que tiene en la conformación de determinadas estructuras productivas, niveles de vida, y aporte regional a la producción agrícola total del país. Desde el punto de vista del destino que se da a la producción también es un factor importante, y no se diga en términos prospectivos en relación a los patrones que debieran incorporarse a los servicios de desarrollo a escala regional. Además es útil considerarlo como factor de homogeneidad, por cuanto para fines de la política de desarrollo será conveniente fundamentar en este elemento la estratificación de los esfuerzos a desarrollar en las diferentes regiones o subregiones, atendiendo a los patrones o sistemas económicosociales de la agricultura, que pudieran ser caracterizados ampliamente.

En realidad, solamente es posible diferenciar dos tipos principales de agricultura, de acuerdo al módulo histórico de su desarrollo, y atendiendo al destino que se da a la producción: agricultura comercial (para consumo interno y exportación) , y agricultura de subsistencia o autoconsuntiva. A nivel de los espacios que comprende el esquema que se ha venido desarrollando, pueden formarse distintas categorías atendiendo a otros factores, como se verá más adelante.

Conviene indicar que los sistemas agrícolas que pueden diferenciarse dentro de estas dos categorías, no muestran una relación definida con espacios identificables; al menos no estrictamente. Sin embargo, es posible asociar algunos de ellos, como característica dominante, a determinadas regiones. Esto es lo que se ha hecho en este estudio, siguiendo los conceptos fundamentales elaborados por Francis Lebeau y el Banco Mundial.

##### **— La agricultura de exportación y el espacio A. (Costa Sur)**

Este tipo de agricultura es característico de las partes más tropicales del país.

Existen algunos focos de cierta significación en Alta Verapaz, Izabal y el Altiplano Occidental, pero su influencia en la estructura agrícola global de estas regiones es insuficiente para alterar sus caracteres estructurales.

Concretamente, el grueso de la agricultura comercial se ubica en el espacio A, Costa Sur, y aunque generalmente coexiste en un complejo con el sistema de agricultura colonial, en modo alguno es éste el que define los rasgos más notables de la región.

Este tipo de agricultura está asociado a la demanda externa de alimentos y materias primas, de manera que su expansión no se vincula con los movimientos económicos internos. Especialmente coincide con una región en que los problemas de concentración de la tierra se han hecho notorios en los tiempos recientes, y a la vez, con un espacio relativamente bien dotado de capital social básico.

Es interesante observar que el mayor proceso de inversión privada se ha orientado hacia este sector. Se estima que un 82 por ciento del capital agrícola nacional, está ubicado en la región de la Costa,<sup>7</sup> sustentando la expansión de la agricultura comercial. Los avances en la tecnología aplicada son notables en algunos subsectores. El algodón, la citronela y el té de limón, la caña de azúcar, y algunas ganaderías, constituyen ejemplos ilustrativos en este particular. Los índices de productividad son los más altos conocidos hasta hoy en el país, por unidad de superficie.

El carácter de los empresarios comprometidos varía desde el tradicionalista productor de café, hasta el dinámico algodonero. En todos los casos se aprecia una tendencia hacia la agrupación para defensa de intereses gremiales. Los "manejadores" de este tipo de agricultura conforman uno de los grupos de presión más poderosos del país.

— La agricultura de subsistencia en la cultura predominantemente indígena de los altiplanos, y el espacio B (Altiplano Occidental).

Este sistema tiene vigencia en los altiplanos del occidente con algunas islas en

---

7 "Diagnóstico del sector agropecuario de Guatemala". Consejo Nacional de Planificación Económica y Comisión Nacional de Programación. 1964, pág.22, Cíto.

Jalapa y Chiquimula. Su incidencia es evidente en el espacio que ocupa el Altiplano, donde además predomina el elemento indígena en un ambiente de alta concentración demográfica y escasa disponibilidad de tierra cultivable, como factor limitante del desarrollo. La actividad agrícola regional está ligada a la necesidad de subvenir a las presiones alimentarias básicas, ajustadas a patrones nutricionales sumamente pobres, basados en maíz.

La capitalización regional se ve notoriamente constreñida por el bajo nivel de producción y de ahorro, (sólo un dos por ciento del capital agrícola del país se ubica en esta área), reflejo a la vez del escaso desarrollo experimentado por la agricultura, en comparación con la Costa Sur, por ejemplo. Con excepción de la producción de trigo, papas y hortalizas, las cosechas son consumidas "in situ" y no se aprecian actualmente síntomas de algún cambio apreciable en tal sentido. La diversificación agrícola regional ocurre muy lentamente y en subespacios muy localizados.

El lento crecimiento de la producción agrícola (un 3.4 por ciento anual entre 1950 y 1967)<sup>8</sup> tiende a apoyarse, de un modo general, en una irracional expansión de la frontera agrícola, lo que frecuentemente incide en la calidad de otros recursos, tales como la masa forestal ubicada en tierras de escasa vocación agrícola. Una notable excepción está constituida por el trigo, cuyo cultivo es actualmente objeto de un esfuerzo sistemático de tecnificación, pero a nivel del conjunto el avance tecnológico es insignificante. Es evidente que la inalterabilidad de esta situación se debe fundamentalmente a la ausencia de una política estatal encaminada a transformar las posibilidades de éxito de cualquier esfuerzo en tal sentido se insinúan en los satisfactorios resultados del programa triguero. En forma espontánea cualquier mejoramiento demorará mucho tiempo, debido a que los aparentemente crecientes índices de analfabetismo dificultan la incorporación de nuevos elementos de tecnología. El tamaño medio de las explotaciones, que tiende a ser muy pequeño, también dificulta el aprovechamiento de ciertas técnicas aplicables solamente a partir de determinada escala.

En relación al tamaño de las explotaciones es oportuno indicar que de acuerdo

---

8 Véase más adelante, apartado 4.1.4.

con un estudio del CIDA <sup>9</sup> la disponibilidad de tierra por habitante rural en esta región es de menos de 1.4 hectáreas. La caracterización que se hace de este espacio es la de predominancia de minifundio puro, circunstancia perfectamente consistente con patrones de subsistencia. Esta situación no es, desde luego, estática. Al contrario: la tierra tiende a fraccionarse continuamente por efecto de los sistemas de heredad y por las presiones del crecimiento demográfico, hechos que deben ser confrontados con la incapacidad del sistema económico para absorber los crecientes contingentes de fuerza de trabajo de bajísimas calificaciones.

Dos mecanismos han sido creados dentro de la pauta tradicional de desarrollo del país, que ha evitado un proceso más intenso de empobrecimiento en esta región. Uno de ellos aparece asociado a la propia estructura tradicional de las sociedades regionales; se relaciona con ciertas formas comunales de explotación, las que ciertamente introducen nuevas posibilidades para la producción agrícola. Además, cierto espíritu gregario que subsiste allí se ha reflejado en el funcionamiento de prósperas cooperativas de producción y servicios varios.

El otro mecanismo emerge directamente del módulo histórico de desarrollo nacional. En efecto, las limitadas posibilidades que a través de los años ha manifestado el Altiplano para absorber productivamente su elevado contingente de mano de obra, ha obligado a los agricultores -especialmente a los minifundistas- a buscar otras fuentes de ingreso. Entre éstas destaca la demanda estacional de mano de obra que se abre en las fincas de la Costa Sur, durante las épocas de cosecha.

Se estima <sup>10</sup> que cerca de 350 000 trabajadores migrantes son absorbidos anualmente por las fincas de café, algodón y caña de azúcar, de los cuales unos 250 000 provienen del Altiplano Occidental. El impacto de dicha fuente estacional de trabajo es de importancia crucial para mejorar el nivel de ingreso de los trabajadores del Altiplano, independientemente de cuáles sean las condiciones de salario, habitación e higiene de los mismos en las fincas. Se tienen informaciones sobre que los ingresos monetarios anuales de las familias del

---

9 CIDA: "Tenencia de la tierra y el desarrollo socio-económico del sector agrícola". Guatemala.

10 L. Schmid: "The Role of Migratory Labor in the Economic Development of Guatemala". University of Wisconsin, 1967.

Altiplano ascienden a un promedio de Q 127. Adicionando el valor de los jornales y ración alimenticia obtenidos en las fincas, dicho ingreso se eleva<sup>11</sup> hasta Q227.00 ó Q365.00 anuales por familia, dependiendo de que la misma disponga respectivamente, de una o dos y media unidades de trabajo.

La presencia y eficacia de estos mecanismos no puede ser indiferente a la formulación de las políticas de desarrollo regional en el futuro, por dos circunstancias. Si las explotaciones comunitarias o cooperativas pueden ser promovidas en mayor escala, ello introduce un nuevo concepto de viabilidad del desarrollo "in situ" de estas poblaciones. Luego, cualquier avance que pueda hacerse en la legislación sobre métodos de reclutamiento, niveles de remuneración, condiciones en que debe alojarse a los trabajadores migrantes, etc., constituirá un ingrediente importante en la política de migraciones estacionales de mano de obra.

La sumaria caracterización de este espacio, conduce a la conclusión de que se está en presencia de un complejo que presenta una problemática particular en relación al resto del país, la cual requiere una solución "ad hoc", difícil de conseguir en tanto esa problemática no sea objeto de un tratamiento de carácter integral. Los aspectos de productividad, de relación hombre-tierra, de destino de la producción, de bajos ingresos, problemas sociológicos, etc., se presentan como un continuo en toda esta región. Se conforma así un espacio identificable tanto desde el punto de vista ecológico, como del cultural y sociológico. Se extiende sobre unos 21 000 kms. cuadrados, en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Sololá, Totonicapán, Sacatepéquez, Chimaltenango, y la parte norte (más o menos a partir de la cota de 900 metros s. n. m.) de los departamentos de Quezaltenango y San Marcos.

— La agricultura de subsistencia de la región oriental de altura intermedia, en una cultura predominantemente ladina, y el espacio C. (El Este).

Esta agricultura se ha "desarrollado" sobre un espacio que comprende los

---

11 "Solicitud del Gobierno de la República de Guatemala, para obtener asistencia técnica del Fondo Especial de las Naciones Unidas con miras a la realización de un proyecto integrado de desarrollo socio-económico del altiplano centro-occidental de Guatemala." Junio de 1969, pág. 44.

departamentos de Zacapa, El Progreso, Chiquimula, Jalapa, y la parte norte (de 900 mts. en adelante) de Santa Rosa Y Jutiapa. En esta región predomina el elemento ladino. En términos del espacio global la densidad de población es baja, pero la disponibilidad de tierras arables es también limitada. El fomento de las obras de riego y la reorientación de la producción agrícola hacia cultivos permanentes, puede ampliar considerablemente la base productiva de este espacio.

Aunque los índices de productividad son tan bajos como en el Altiplano Occidental, las menores cargas poblacionales permiten a esta región funcionar como productora de granos en exceso a sus necesidades. Al parecer, con la estructura actual de producción, se ofrecen en este espacio algunas oportunidades de trabajo "per cápita" mayores que en el Altiplano Occidental, pues los flujos de mano de obra hacia la Costa Sur son menos intensos; de otra manera la situación se resolvería en un volumen de ingreso monetario menor aquí.

Recientemente algunas áreas específicas dentro de esta región han iniciado un módulo de desarrollo bastante dinámico, en base a la producción de hortalizas, tabaco, y arroz, sobre áreas regadas. Sobresalen en tal sentido, el valle de Teculután y alrededores, la zona de la laguna de Retana, etc. Proyectos de riego que están constuyéndose en la Fragua, San Cristobal Acasaguastlán y otros lugares, contribuirán a modificar al fisonomía de esta zona en los próximos años. El cultivo de trigo, que ya se lleva a cabo en Jalapa habrá de ser un elemento de cierta significación en este proceso.

— La agricultura de subsistencia en espacios subexplotados, y las regiones D y E. (Norte Bajo y Petén).

Este sistema es característico de las regiones calificadas como Norte Bajo y Petén, en un nivel de amplia generalización. Dentro de estos espacios, principalmente en el D. cabe destacar que existen áreas que no comparten definitivamente estas características, como son la región de Izabal en donde se produce banano (Bananera), la zona productora de café en Alta Verapaz, y el

valle del Polochic en donde recientemente ha principiado a tomar auge la producción de granos básicos. Asimismo, en Izabal se están desarrollando las plantaciones de arroz (al este del río Motagua), al punto de que cerca de un cuarto de la producción nacional de dicho grano proviene actualmente de esa región; hace unos 10 años esa participación era de un 2 por ciento. La potencialidad de la tierra es significativa en este espacio, como se indicó anteriormente. El factor más relevante que se ha opuesto a un desarrollo adecuado de este espacio, principalmente al oeste del lago de Izabal, Norte de Alta Verapaz y Petén, es la falta de vías de comunicación. Esta es la zona que aparece con los déficit camineros más altos de todo el territorio nacional, sin opciones económicas alternativas para el acceso.

Los grupos étnicos en este espacio no están caracterizados en forma definitiva, salvo en Alta Verapaz, donde predominan los indígenas. Izabal se ha constituido en los últimos años en una zona de inmigración de grupos poblacionales del Este y de la Costa Sur, pero aún no se dispone de información respecto a las características étnicas de estos grupos. De un modo general, los espacios D y E podrían calificarse como receptores de flujos migratorios permanentes o semipermanentes, mientras que el Altiplano Occidental y el Este tienen la característica opuesta; sin embargo, en el caso del Altiplano Occidental las migraciones son principalmente de carácter temporal.

#### **4.1.4 El grado de desarrollo relativo regional**

Parecería un esfuerzo innecesario hacer un análisis de la evolución y tendencias del desarrollo de cada región, puesto que el tipo de agricultura que históricamente se ha desarrollado en cada cual, permite deducirlo -aunque no precisarlo- con pocas dificultades. Sin embargo, el examen de las disparidades en el desarrollo regional en base a uno o dos indicadores, permite apreciar de cerca las implicaciones y naturaleza de esas disparidades.

Para examinar las diferencias en el grado de desarrollo regional, se ha recurrido a un indicador global (producto geográfico bruto, PGB) y a uno sectorial (Valor Bruto de la Producción Agropecuaria), aunque es de advertir que ambos son de un alcance limitado. En efecto, el Producto Geográfico Bruto no cubre la totalidad de las actividades regionales, y por su parte el Valor Bruto no abarca a

la totalidad de la producción sectorial. Estas circunstancias, sin embargo, no invalidan la esencia de las conclusiones que pueden obtenerse ya que lo que se persigue no es medir estadísticamente el nivel de la actividad regional, sino detectar las tendencias relevantes que muestra cada espacio con relación a los demás o al conjunto de la economía. Tal análisis tiene por objeto sustentar algunos criterios sobre una política interespacial de asignación de recursos para el desarrollo de la agricultura. Por lo demás, en el contexto de la problemática de los espacios que se viene estudiando, los índices utilizados se consideran suficientemente representativos.

Con respecto al análisis del nivel de desarrollo relativo regional vía Producto Geográfico Bruto, se confrontan, ciertamente, dos pequeños problemas. Por un lado, los datos por Departamentos no permiten hacer los ajustes pertinentes a nivel de los espacios-programa construidos, sin una cantidad de trabajo que no guarda proporción con los objetivos particulares que persigue este análisis. Para obviar esta circunstancia las comparaciones que se hacen más adelante excluyen aquellos departamentos que presentan dualidad de espacio, lo que equivale, en el hecho, a utilizar una muestra en el caso de las regiones A, B y C, que es totalmente representativa de las tendencias regionales en materia de desarrollo.<sup>12</sup>

Un segundo problema se relaciona ya no con problemas de valuación del PGB sino con un hecho de mayores implicaciones. Se hace referencia a que el Departamento de Guatemala que constituye un espacio de características especiales respecto al conjunto del país, abriéndose serias dudas sobre el tratamiento que debía dársele en este análisis comparativo. Desde el punto de vista agrícola propiamente este problema no existe -o por lo menos no reviste caracteres especiales- y en el esquema de espacios-programa queda incluido en el espacio B. En términos globales, sin embargo, no puede dársele igual tratamiento

---

12 En el espacio A se incluye solamente el PGB de Escuintla, Retalhuleu y Suchitupéquez; - no se considera el de San Marcos y Quezaltenango, como tampoco se hace lo propio con el Altiplano o Espacio B. Similar tratamiento se da al PGB de Santa Rosa y Jutiapa. A este propósito se considera improbable que la tasa de expansión del PGB Sur se vea afectada por las omisiones hechas si bien pudiera tener alguna implicación en el caso del PGB del Altiplano, debido al desarrollo de la ciudad de Quezaltenango o, incluso, en el caso de San Marcos. Nuevamente conviene señalar que estos ajustes podrían alterar el resultado estadístico, pero no las conclusiones fundamentales del análisis.

porque aportando más del 60 por ciento del PGB del país, su inclusión en el espacio B para fines de análisis comparativo distorcionaría ampliamente las conclusiones respecto al mismo. En atención a estas circunstancias el Altiplano no incluye el Departamento de Guatemala en el análisis al nivel del Producto Geográfico Bruto.

La comparación de las tendencias del Producto Bruto Regional (a precios de 1958) así como de su nivel absoluto refleja dos fenómenos importantes. Primero, que el desarrollo nacional tiende a polarizarse en la Costa Sur y en el departamento de Guatemala, mientras que el Altiplano Occidental, el Este y el Norte Bajo, prácticamente se están enfrentando a un empobrecimiento creciente, a juzgar por las diferencias entre la tasa de expansión demográfica y la del Producto. En efecto, la tendencia de expansión a largo plazo en el PGB de estos tres espacios, calculada para el período 1951-1966, es de 0.5 - 0.5 y 1.4 por ciento anual, mientras que la población crece, respectivamente (1950 - 1964) al 2.0 2.2 y 3.9 por ciento. En el Sur y en el Departamento de Guatemala, por el contrario, el PGB aumentó a un 7.1 y 6.1 por ciento anual, y la población al 4.0 y 4.2 por ciento respectivamente. Bastante cercana a esta situación sería la del Petén, en donde según las cifras oficiales el producto crece a un 10.6 por ciento y la población al 4.0 ; sin embargo la magnitud de la tasa del PGB de Petén parece estar influida por un nivel de actividad excesivamente deprimido en los primeros años del período 1950-66. Como quiera que sea es una región en donde la actividad económica está creciendo más rápidamente que la población.

Este análisis comparativo refleja también, que el abismante desequilibrio interregional no se da solamente en las tendencias del desarrollo sino también y con mayor acento, en el nivel absoluto del PGB regional. Se nota, efectivamente, una alta correlación entre los niveles más bajos del Producto y las tasas más lentas de expansión, o sea que hay un constante reforzamiento de las disparidades regionales. En este cuadro los casos más críticos están constituidos por el Altiplano Occidental y el Este, donde el Producto Geográfico Bruto monta a Q60.00 por persona/año, o sea un quinto del promedio nacional; estos espacios reúnen a poco menos de la mitad de la población total del país. Ligeramente mejor es la situación del Petén, donde el PGB per cápita es de unos Q100.00 al año, y la del Norte bajo con Q134.00. Estos espacios, B, C, D y E, que reúnen al 60 por ciento de la población sobre el 85 por ciento del territorio nacional,

contribuyen con solamente el 14 por ciento del PGB total; son regiones pobres, con un ingreso menor de Q140.00 por persona y, salvo Petén, con notorios síntomas de empobrecimiento o estancamiento.

## CUADRO 1

GUATEMALA. Participación regional en la población total, en la superficie bruta y en el Producto Geográfico Bruto del país (Porcentajes).

Regiones	Población 1/	Superficie 2/	PGB 3/
Sur	23	13	24
Altiplano occidental	31	21	7
Este	18	15	2
Norte Bajo	9	16	4
El Petén	1	33	1
Departamento Guatemala	<u>19</u>	<u>2</u>	<u>64</u>
<b>GUATEMALA</b>	<u><u>100</u></u>	<u><u>100</u></u>	<u><u>100</u></u>

1/ Según la distribución existente en 1964

2/ De acuerdo con la extensión en kilómetros cuadrados proporcionada por la Dirección General de Estadística

3/ Suponiendo que en el caso de los departamentos "duales" el valor del PGB se origina en partes iguales entre los dos espacios que los comprenden.

Fuente: Cálculos con base en datos oficiales.

En el otro extremo están los espacios con mayor grado de desarrollo: el departamento de Guatemala, con un PGB por persona del orden de los Q 1.000.00 y la Costa Sur con un PGB de unos Q450.00 por persona, y, en ambos casos, con altas tasas de expansión.

Las enormes disparidades regionales existentes, indican que de prevalecer la pauta histórica, a la altura del año 2,000 el PGB del Altiplano podría alcanzar, en el mejor de los casos, un nivel muy parecido al histórico; el del Departamento de Guatemala podría ser de Q1 500.00 ó más, y el del Sur de Q800.00 o más. - Dentro de tales magnitudes las disparidades serían entonces imposibles de reducir en grado significativo.

## CUADRO 2

GUATEMALA. PGB regional per-cápita y tasas de crecimiento a largo plazo en el Producto Geográfico Bruto regional.

Regiones	Q. por persona 1/	Tasas de crecimiento 2/
Sur	444	7.1
Altiplano occidental	59	0.5
Este	59	-0.5
Norte Bajo	134	1.4
El Petén	98	10.6
Depto. Guatemala	953	6.1
<b>GUATEMALA</b>	<b><u>303</u></b>	<b><u>4.8</u></b>

1/ En 1964-65.

2/ Período 1952-1966

Fuente : Cálculos con base en datos oficiales.

Pareciera que ningún afinamiento en la base estadística de los cálculos a nivel de regiones podría significar cambios fundamentales en el cuadro de las disparidades apuntadas. Para quienes tienen conocimiento de la realidad del país, ella queda razonablemente bien descrita con los datos precedentes.

### CUADRO 3

GUATEMALA. Niveles regionales del PGB y tasas de expansión a largo plazo (promedios quinquenales en millones de quetzales de 1958).

Regiones / Períodos	$q^1$ 1952-56	$q^2$ 1957-61	$q^3$ 1962-66
Sur 1/	126.1	166.6	248.2
Altiplano occidental 2/	53.1	59.1	55.8
Este 3/	26.1	25.8	24.8
Norte Bajo	44.8	50.1	51.4
Petén	1.1	1.0	2.8
Departamento Guatemala	<u>429.8</u>	<u>583.5</u>	<u>776.1</u>
<b>GUATEMALA</b>	<u><b>801.0</b></u>	<u><b>1 015.5</b></u>	<u><b>1 289.1</b></u>
	Tasas de crecimiento :		
	$q^2/q^1$	$q^3/q^2$	Promedio
Costa Sur	6.0	8.1	7.1
Altiplano occidental	2.2	- 1.2	0.5
Este	- 0.2	- 9.9	- 0.5
Norte Bajo	2.2	0.5	1.4
Petén	- 1.7	23.0	10.6
Departamento Guatemala	<u>6.3</u>	<u>5.9</u>	<u>6.1</u>
<b>GUATEMALA</b>	<u><b>4.8</b></u>	<u><b>4.8</b></u>	<u><b>4.8</b></u>

- 1/ Departamento de Escuintla, Suchitepéquez y Retalhuleu.  
 2/ No incluye la parte correspondiente de Quezaltenango y San Marcos  
 3/ No incluye la parte correspondiente a los departamentos de Santa Rosa y Jutiapa.

Fuente: Cálculos con base en datos del Banco de Guatemala.

Aunque los guarismos anotados dan una idea de cómo la brecha de desarrollo entre regiones tiende a ser cada vez más amplia, para los propósitos que se persiguen en este capítulo interesa destacar cómo operan las tendencias en la agricultura, puesto que lo que se trata de sustentar, finalmente, es una política de asignación de recursos para el desarrollo del sector, con un enfoque regional. Para este efecto se ha utilizado el otro indicador a que se hizo referencia, o sea el Valor Bruto de la Producción (que en adelante se denomina simplemente producción), en base a un conjunto de productos que representan el 70 por ciento del total, según se detalla en anexo. Para ajustar este concepto a los límites de los espacios que comprende el esquema, se procedió conforme se indica en nota sobre metodología, en anexo. Con el objeto de darle una mayor significación, el cálculo de la producción regional se hizo tomando en cuenta productos tantos de exportación como de consumo interno, o bien aquéllos que provienen típicamente de pequeñas explotaciones como los que se originan en medianas o grandes, o también considerando los que se producen actualmente con una tecnología avanzada o por procedimientos tradicionales.

A nivel de este indicador se aprecian tendencias a largo plazo similares a las que manifestaba el modelo de PGB regional. En efecto, durante el período 1950-67 la producción agrícola del Altiplano muestra una tendencia expansionista en términos globales, reflejada en una tasa de crecimiento a largo plazo equivalente al 3.4 por ciento, ligeramente superior al ritmo de expansión demográfica. Un comportamiento bastante similar se registra en el Este y Norte Bajo, con tasas de crecimiento del 3.3 y 3.6 por ciento, respectivamente, de aumento anual. En contraste, la producción agrícola del Sur muestra un crecimiento del 6.9 por ciento. En Petén la expansión es de sólo 0.8 por ciento anual.

CUADRO 4

GUATEMALA. Valor bruto de la producción agrícola regional y tasas de crecimiento a largo plazo. (promedios para los períodos T que se indican, en millones de quetzales de 1958).

Región / Períodos	$t^1$	$t^2$	$t^3$	$t^4$
	1950-54	1955-59	1960-64	1965-67
Sur	72.2	92.6	134.7	181.5
Altiplano occidental	35.8	39.7	48.3	56.8
Este	23.9	27.2	33.4	37.7
Norte Bajo	8.1	9.1	10.7	13.0
Petén	0.6	0.6	0.6	0.7
<b>GUATEMALA</b>	<u>140.5</u>	<u>169.2</u>	<u>227.8</u>	<u>289.7</u>
Tasas de crecimiento				
	$t^2/t^1$	$t^3/t^2$	$t^4/t^3$	Promedio
Sur	5.1	7.8	7.8	6.9
Altiplano occidental	2.1	4.0	4.1	3.4
Este	2.6	4.3	3.1	3.3
Norte Bajo	2.5	3.2	5.1	3.6
Petén	-	1.0	1.4	0.8
<b>GUATEMALA</b>	<u>3.8</u>	<u>6.1</u>	<u>6.2</u>	<u>5.4</u>

— Fuente: Cálculos con base en datos oficiales.

Como se nota, la polarización del desarrollo se ratifica al nivel del sector agrícola, destacando la Costa Sur como un espacio dinámico<sup>13</sup> con una producción que se expande a un ritmo que rebasa ampliamente el que registran los otros espacios y superior, también, en su nivel absoluto (véase cuadro No. 4). De esta cuenta el nivel nacional de producción agrícola viene siendo determinado en una proporción cada vez mayor por la conducta que en ese particular opera en la Costa sur, al extremo de que en 1965-67 más del 60 por

---

13 El hecho de que el Valor de la Producción utilizado en este análisis no abarque la totalidad de la producción, no merece mayor preocupación por ahora, en el sentido de que una cobertura mayor o total del mismo pudiera hacer variar el contenido de las conclusiones fundamentales; se tienen sólidas evidencias de que tal cosa no sucedería. Por ejemplo, en el caso del Altiplano occidental el VBP no está afectado por la conducta de ciertos cultivos como la cebada, frutales, hortalizas, o ganado ovino y caprino, pero estas actividades son de una importancia mucho menor que el maíz o el trigo, y además su expansión durante el período 1958-66 fue menor que la del conjunto considerado en esta oportunidad. En el Este el VBP no incluye la producción de tabaco ni hortalizas y esto sí podría implicar alguna subvaloración del nivel real del VBP aunque no en un sentido significativo. La producción de tabaco ha crecido rápidamente en los últimos años, pero su importancia relativa en el total del VBP es todavía menor que la del arroz.

En la producción del Norte Bajo no se incluyó la de banano ni cardamomo. La del primero ha decaído en los años recientes, mientras que la del segundo ha aumentado con cierta rapidez, lo cual no significa que pudieran quedar compensados sus efectos pues tienen una importancia relativa muy distinta en el total regional. La tasa de crecimiento del VBP señalada puede ser menor.

En Petén la inclusión del Chiclé como una actividad exclusiva de esta región habría elevado ligeramente la tasa de crecimiento del VBP, pues tal actividad ha crecido más que el conjunto aquí considerado (2.3 por ciento frente a 0.8 por ciento anual).

El VBP de la Costa Sur se habría incrementado tanto en su nivel como en la tasa de crecimiento, de haber ampliado la cobertura, incorporando otros productos que han crecido rápidamente en los años recientes, como el hule, la citronela, y el ajonjolí.

ciento de la producción total se originó en este espacio, en comparación con un 51 por ciento a que montaba su participación en 1950-54 (véase cuadro No. 5). Es evidente que los otros espacios identificados en este esquema atraviesan por una tendencia de estancamiento a largo plazo y constantemente pierden importancia relativa en la producción agrícola total del país.

## CUADRO 5

GUATEMALA. Estructura regional de la producción agrícola. (porcentajes del VBP a precios de 1958).

Regiones / Períodos	1950-54	1955-59	1960-64	1965-67
Sur	51.3	54.7	59.1	62.6
Altiplano occidental	25.5	23.5	21.2	19.6
Este	17.0	16.1	14.7	13.0
Norte Bajo	6.8	5.4	4.7	4.5
Petén	0.4	0.3	0.3	0.2
<b>GUATEMALA</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

-Fuente: La misma del Cuadro 3.

El interrogante que surge a estas alturas es si las disparidades observadas constituyen el resultado de fuerzas cuyo control escapa a la acción de los responsables de la política agrícola; si obedece a una política regional de desarrollo mal concebida, o si es acaso, que esos desequilibrios constituyen el reflejo de una desigual dotación de recursos naturales, técnicos y de capital. En realidad todos estos elementos han influido en diferente medida, sin contar que rigideces de otro tipo -como la apropiación de la tierra, por ejemplo- han tenido

un impacto mucho más serio en los espacios estancados que en el sur, aun cuando también constriñen el avance social en este último.

En una perspectiva histórica el desarrollo del Sur aparece ligado al proceso de incorporación del país a la economía internacional, vía la exportación de materias primas y alimentos con la secuencia siguiente: café-banano-algodón-aceites-azúcar-ganado vacuo (carne). La viabilidad de estos cultivos en el mercado internacional determinó que ciertos recursos estratégicos para el desarrollo agrícola (crédito bancario e inversión público), se orientarán hacia espacios cuyas condiciones eran favorables para la producción de los mismos. De esta manera se amplió la base productiva y las condiciones generales del Sur, dando viabilidad a inversiones de largo plazo, que nuevamente mejoraron aquellas condiciones. Los recursos para el desarrollo se han concentrado en este espacio y ello queda justificado por el sustancial aporte que sus productos han hecho al flujo de divisas para el financiamiento de las importaciones; si fue socialmente deseable y en particular desde el punto de vista del status de los otros espacios, es asunto diferente. Lo cierto es que la pauta tradicional de desarrollo hacia afuera (modelo primario-exportador) seguida por Guatemala, aunque insuficiente para provocar un mayor grado de desarrollo a nivel nacional, fue determinante para el crecimiento del Sur. Y ese modelo solo tangencialmente afectó las pautas locales en las otras regiones, mediante la producción de café; sin embargo, dentro del marco de característico estancamiento en estas áreas, este producto ha significado un rubro importante en el valor de la producción con una ponderación creciente, al contrario de lo que ocurre en el Sur.

Las pautas locales de crecimiento en los otros espacios, tendieron a consolidarse alrededor de la producción para satisfacer una demanda interna en lento crecimiento, y basada en uno o dos productos fundamentales, dependiendo de las regiones. como fué posible satisfacer dicha demanda produciendo con sistemas tradicionales, la tecnología evolucionó poco en esas áreas.

Resulta claro, entonces, que existe una relación estrecha como era de suponerse, entre la estructura y origen de la demanda de productos agrícolas por una parte, y el complejo de condiciones ecológicas y el grado de desarrollo regional, por la otra. Y es en estos términos que podría tener sentido el grado de desarrollo como reflejo de una desigual dotación de recursos que, en todo caso,

se acentuó por la orientación "de facto" que tuvo la política de desarrollo particularmente en sus aspectos financieros. Esta observación hace resaltar el hecho de que no hubo ningún esfuerzo significativo por transferir parte del excedente generado en Sur para financiar el desarrollo de otros espacios, notándose aquí la falta de una política eficazmente concebida de desarrollo regional. Debe señalarse, en tal sentido, que el desarrollo de los espacios estagnados, además de quedar condicionado por una demanda de alimentos en débil aumento y con una estructura poco diversificada, se ha caracterizado por la ineficiencia de sus sistemas de comercialización -salvo notables excepciones- lo cual, lógicamente, ha incidido en el nivel del ingreso real de los agricultores. En comparación con el Sur, la capacidad de contratación de los agricultores regionales se ha desarrollado muy poco y en parte ello les limita el acceso u óptimo aprovechamiento de ciertos servicios de desarrollo que están a su disposición.

La estructura de la producción viene, entonces, a ser un buen criterio para apreciar el grado de desarrollo agrícola regional. Los espacios estagnados se caracterizarán por una alta dependencia de productos para consumo interno -alimentos- en la generación de su producto, con desplazamientos pocos significativos de recursos hacia usos alternativos. El Sur, como espacio dinámico, habrá de manifestar cambios frecuentes en la estructura de su producción, dependiendo cada vez más de actividades asociadas a la demanda externa de materias primas; en condiciones de recursos naturales limitados, real o institucionalmente, se habrá de notar cambios en la asignación de los mismos hacia actividades más rentables.

CUADRO 6

GUATEMALA. Estructura de la producción agrícola regional. (Porcentajes del VBP a precios de 1958, en promedios para los períodos que se indican.

Regiones-productos/Períodos	1951-53	1960-62	1965-67
<b>SUR</b>			
Café	61	55	46
Algodón	2	12	25
Caña	3	6	8
Maíz	7	7	7
Otros	27	30	14
<b>ALTIPLANO</b>			
Café	27	36	38
Maíz	25	21	20
Frijol	13	10	12
Otros	35	33	30
<b>ESTE</b>			
Frijol	24	27	32
Maíz	21	17	16
Leche	27	28	28
Otros	28	28	24
<b>NORTE BAJO</b>			
Café	40	46	48
Frijol	12	11	14
Maíz	28	22	22
Otros	20	21	16
<b>PETEN</b>			
Maíz	48	36	43
Frijol	17	19	26
Otros	35	45	31

Fuente: Cálculos con base en datos oficiales.

### LA ASIGNACION INTERREGIONAL DE RECURSOS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA

Anteriormente se había indicado que la construcción de un esquema de espacios - programa admite cierto margen de convención. Tal convención, sin embargo, es admisible únicamente dentro de un cuadro analítico aceptable y no como sustituto del mismo; pues sólo se relaciona con el curso que siguen los límites de los espacios construídos y sus potenciales rangos de variabilidad. De otra manera el esquema sería insuficiente para sustentar una política regional de asignación de recursos.

El esquema de espacios - programa toma un sentido práctico sólo si permite introducir racionalidad y especificidad a la política de desarrollo agrícola, en forma compatible con objetivos de corto y largo plazo. Esto indica que para reforzar el sentido del análisis hecho en el capítulo anterior, conviene discutir las opciones posibles en materia de asignación de recursos, dado un cuadro de espacios - decisión como el descrito.

La orientación espacial de los esfuerzos de desarrollo debe decidirse, en primer término, al nivel de dos opciones extremas: diluirlos en todo el espacio económico nacional, o concentrarlos en alguna región en particular. Adicionalmente cabría comprobar si, de concentrarse, conviene hacerlo en espacios estagnados, en las áreas dinámicas o en regiones subexplotadas. Tal discusión equivale, de hecho, a trazar los lineamientos generales de una estrategia global de asignación de recursos.

No es indiferente a los propósitos de este análisis, que la conformación de un cuadro final de **opciones eficientes** en materia de asignación de recursos, confronta ciertos problemas. El más significativo se relaciona con el hecho de que si bien ese cuadro pudiera justificarse técnicamente —o lo que viene a ser igual, desde el punto de vista de una política óptima de desarrollo— con

frecuencia no ocurre lo mismo desde el ángulo político. La experiencia de muchos países en desarrollo es que a nivel técnico normalmente se plantean pautas de acción relativamente rígidas, que no siempre se ajustan al pensamiento político de los responsables de la dirección económica nacional. Naturalmente, la solución no debiera consistir simplemente en programar para el pensamiento político del momento, sino en ofrecer alternativas que conduzcan a lograr altos coeficientes de desarrollo, dentro de las posibilidades que ofrecen los sistemas políticos convencionales. Esta idea se refiere a las implicaciones políticas de asignar los recursos a un espacio determinado, y no a la naturaleza de las reformas que precisa un desarrollo más intenso. Este último aspecto cae fuera del alcance del tema que se viene discutiendo.

Como quiera que sea, la decisión política viene a constituir la orientación última en la asignación de los recursos; por lo que conviene plantear de todas maneras, un cuadro de **opciones posibles** para iniciar el desarrollo agrícola con proyecciones regionales. En el caso de Guatemala, estas opciones pueden plantearse a la luz de la experiencia histórica en cuanto a la aplicación de esfuerzos de desarrollo; de los objetivos que éstos han de buscar en el futuro; y de la problemática particular de cada espacio, tal como se enunciara en el Capítulo 4. Pero para aproximarse a la identificación de un marco de opciones posibles han de ser resueltos varios interrogantes. El básico atañe a un asunto ya mencionado: ¿Se satisfaría un óptimo de desarrollo agrícola concentrando los recursos en un espacio determinado? O, ¿Se lograría tal propósito propiciando el emplazamiento de los esfuerzos de desarrollo en todo el espacio agrícola nacional?

La discusión que se desarrolla más adelante tiende a mostrar que la dispersión de recursos no constituye una pauta eficiente de desarrollo; dentro de este pensamiento deberán aclararse algunos planteamientos como los que se mencionan enseguida. ¿Será lo más productivo para el desarrollo agrícola aplicar los esfuerzos en las áreas dinámicas, en las estagnadas o en las no incorporadas? ¿Se lograría mediante la concentración en espacios dinámicos generar un excedente suficiente para mantener su propio impulso ulterior y transferir una parte de aquél para financiar el desarrollo de los espacios estagnados? ¿Sería factible en tales condiciones, establecer los medios institucionales para garantizar tales transferencias? ¿Requieren estas áreas de esfuerzos adicionales en materia de inversión pública y otros servicios complementarios para continuar con su

actual ritmo de crecimiento? ¿No existe la posibilidad de que a corto o mediano plazo las inversiones en áreas dinámicas tiendan a una productividad social decreciente?

Si los recursos se orientasen hacia los espacios estagnados, ¿Qué flujo de inversiones y servicios complementarios permitiría superar el nivel crítico de esas áreas —el Altiplano Occidental, v.g.— hasta capacitarla para autosostener su propio impulso? ¿Satisfaría criterios básicos de eficiencia la asignación de recursos en dichas áreas? ¿Conviene asignar recursos cuyo costo es creciente en proyectos de lenta recuperación? ¿Cuál sería el papel estratégico de los espacios estagnados en el desarrollo nacional si los esfuerzos públicos se volcaran hacia los mismos? ¿Se habría removido así un obstáculo crucial del desarrollo económico nacional?

Una vez discutido el planteamiento inicial, dispersión - concentración, la construcción de un cuadro de opciones posibles se centrará en el análisis de qué espacios debieran ser prioritarios en los esfuerzos de desarrollo<sup>1</sup>.

### 5.1 El dilema básico dispersión - concentración de recursos

El dilema de las estrategias básicas dispersión o concentración de recursos, debe discutirse en el contexto de ciertos objetivos a alcanzar en el proceso de desarrollo agrícola. Este es así por una razón obvia: el cuadro de opciones finales en modo alguno es independiente de la gama de objetivos a los cuales sirve.

Por lo que atañe a los objetivos del desarrollo, se reconoce que si bien la finalidad a largo plazo deberá consistir esencialmente en elevar la productividad del trabajo y, en consecuencia, los ingresos agrícolas y su redistribución, tales propósitos no tienen viabilidad a corto plazo, sin que se agudicen ciertos problemas internos del sector. Si bien se interpreta la problemática del sector agrícola del país, los objetivos a corto plazo podrían ser enunciados en los términos siguientes:

---

1 Tanto en la discusión acerca de las estrategias básicas como en la relativa a espacios prioritarios, se presupone la existencia de una decisión respecto a la prioridad del sector agrícola en la asignación intersectorial de recursos.

- a) Elevar sustancialmente el producto total del sector;
- b) Elevar al máximo posible el nivel de empleo en la agricultura;
- c) Integración progresiva de los sectores de subsistencia a la economía comercial.

Con este marco de referencia puede intentarse formular un cuadro de opciones para el desarrollo agrícola de Guatemala, a escala regional.

### 5.1.1. Dispersión de recursos<sup>2</sup>

La dispersión de recursos puede interpretarse en dos sentidos: uno funcional y otro espacial. El primero se refiere a una asignación "equitativa" (conforme a algún criterio razonable de equidad), entre todos los destinos convenientes: riego, extensión agrícola, créditos de producción y otros. Este concepto tiene una gran importancia en la realidad; pero para los fines que por ahora se persiguen, resulta ser de importancia subsidiaria, por cuanto el análisis está centrado en el aspecto espacial. No debe desconocerse, en todo caso, que las opciones en el sentido funcional adquieran un interés crucial cuando se analizan las opciones más compatibles con los objetivos regionales de desarrollo.

En este momento interesa destacar el significado e implicaciones de la dispersión, desde el punto de vista espacial. Como parece obvio, esta alternativa significa que los recursos se repartirán equitativamente entre todas las regiones (sin importar, de nuevo, el criterio que sustente esa "equidad"). Esta estrategia se asocia con planes "armónicos" en un sentido geográfico.

Una implicación primaria de esta opción es la siguiente: Si los recursos técnicos y de capital son escasos, asignarlos equitativamente equivale a renunciar a la incorporación de módulos de producción más eficientes en los espacios que

---

<sup>2</sup> El término recursos se usa aquí en su más amplio sentido. Se consideran tanto los recursos técnicos, como financieros; servicios complementarios de desarrollo, programas de inversión física y los recursos de los sectores privados que pueden movilizarse mediante la política agrícola. Se piensa, sin embargo, principalmente en recursos manejables por el Estado.

ofrecen condiciones más favorables para ello, puesto que este proceso requiere cierto grado de concentración. Significa, además, que se renuncia a, o se difiere en el tiempo, un incremento más rápido en el producto total de la agricultura. Esto es así porque en tanto no se concentren los recursos en el volumen suficiente respecto a una inversión básica de elevado potencial productivo (como podrían ser los servicios de desarrollo respecto a una obra física de riego), el aporte de ésta al producto agrícola será insignificante y se generará lentamente.

No precisa ahondar mucho en el tema para percatarse de que la pauta de dispersión es insuficiente para alcanzar los objetivos del desarrollo agrícola, tal como se enunciaron antes. Supuesto que hay escasez de recursos estratégicos para el desarrollo, es en ese contexto que la cuestión debe examinarse por cuanto si tal escasez no existe, no habrá, por definición, subdesarrollo <sup>3</sup>.

¿Qué efectos tiene la dispersión del gasto público asignado al desarrollo? ¿Es una opción compatible con los objetivos de éste? En principio esta alternativa aparece inconveniente, pues demorará mucho tiempo antes de provocar un crecimiento regional y nacional satisfactorio. Algunos ejemplos contribuirán a aclarar esta tesis.

a) Si el país dispone de un potencial de gasto público igual a 100 unidades monetarias (parte de las cuales están constituidas con recursos externos obtenidos en calidad de préstamo), para aplicarlos a un programa de desarrollo agrícola de 3 años, debería asignarse ese monto entre las cinco regiones que comprende el esquema de espacios-programa. Esta política permitirá iniciar proyectos en todas las regiones y es posible que al final del período del plan todos ellos mostraran cierto grado de avance. Inclusive, puede ser que algunos proyectos de "rápida maduración" como los de pequeño riego, entrasen a la fase de operación durante el período del plan. En otros casos es probable que la cuota de gasto público regional se agote antes de concluir el período —y antes, también, de que una asignación adicional pudiese ser efectuada— con lo que algún proyecto quedaría a medio ejecutar. Es fácil pensar que si las 100 unidades se aplicaran en proyectos estratégicos en una o dos regiones, el resultado sería diferente.

---

3 Sobre este aspecto Jean Mouly hace una interesante exposición en su artículo "Quelques aspects économiques et sociaux de la planification dans le pays sous-développés, publicado originalmente en *Economie Appliquée*, Tome XII, No.1-2

Lo anterior sugiere que la dispersión de recursos puede significar el inicio de proyectos en todas las regiones, con el peligro de que se construyan obras físicas (proyectos matrices) en algunas sin haber, antes, concentrado el gasto con suficiente intensidad en otras (proyectos de apoyo) para obtener los resultados óptimos de una inversión básica. En esas condiciones el impacto de una inversión básica sobre el producto sectorial viene a constituir una fracción del potencial, y con demoras en el tiempo. En casos extremos, las obras físicas pueden deteriorarse antes de que generen parte sustancial de su potencialidad.

En la experiencia guatemalteca pueden encontrarse algunos proyectos que ilustran sobre los efectos de la dispersión, como son los de colonización (parcelamientos agrarios). Como parte de éstos el Estado hizo una serie de inversiones básicas (habilitación de tierra, trabajos de agrimensura, caminos interiores, etc.) en varios puntos de la Costa Sur y del Norte. Es evidente que los resultados de esas inversiones no han sido los esperados debido en buena parte a que no se mantuvo un flujo de gasto complementario (asistencia técnica, silos, dotación de insumos, etc.) en cada uno, antes de iniciar el siguiente. Aparentemente esta política está vigente en los planes actuales del INTA.

Algo similar parece estar sucediendo con los proyectos de riego. Normalmente éstos requieren que junto a la obra física (canales, presas y otras construcciones) se concentren recursos adicionales, a veces en montos que representan altas relaciones respecto al costo de la obra física, para cubrir servicios de desarrollo; es la única manera de aprovechar integralmente los proyectos. A la fecha es difícil mencionar un caso en que esto haya ocurrido satisfactoriamente, mientras que están iniciándose construcciones en distintas áreas.

Es conveniente apuntar la idea de que la dispersión geográfica del gasto público sólo lentamente crea condiciones adecuadas para estimular las inversiones privadas en direcciones deseadas. Para ilustrar este pensamiento podría pensarse nuevamente en los proyectos de riego. Es difícil que los recursos privados se movilicen hacia objetivos de desarrollo tal como aparecen planteados en los proyectos, si el gasto público no cataliza esos esfuerzos. Naturalmente los proyectos de riego contienen un "plan" de desarrollo de los recursos que supone la movilización de los esfuerzos de los agricultores. Pero ese "plan" es difícil realizarlo si no se asignan suficientes esfuerzos de asesoría, facilidades de comercialización, promoción de organizaciones agrícolas, abastecimiento de

insumos y programas de mercadeo. El resultado final es que los recursos de los agricultores se orientan a actividades de producción más fáciles o con bajo grado de tecnología, hecho que opera en contra de la potencialidad de los proyectos de riego.

Esta fuera de dudas que la inversión pública moviliza la inversión privada. De acuerdo con los registros de la contabilidad nacional, la inversión privada en agricultura ascendió a un promedio anual de Q21 millones durante el período 1964-66 (a precios de 1958). Esta inversión tomó la forma principalmente de plantaciones permanentes, habilitación de tierras y adquisición de maquinaria y equipo. Algunos datos fragmentarios disponibles indican que tales inversiones se orientaron preferentemente a la Costa Sur, y pese a que no se conoce el número de fincas en que se concentraron, es presumible que fue en pocas de ellas, entre ganaderías, algodonerías y predios de caña de azúcar. En el supuesto que estas inversiones agrícolas se hubiesen concentrado en el Sur en proporciones semejantes a la distribución de los capitales agrícolas, cerca del 80 por ciento habría fluído hacia dicha región. Esto equivale a que durante el período 1958-66 se invirtieron allí unos Q135 millones y solamente Q.34 millones en el resto del país. Un proceso de inversión de tal magnitud constituye una buena explicación de las altas tasas de crecimiento del producto regional. La inversión pública en carreteras troncales y secundarias, energía eléctrica, silos y en estaciones de experimentación agrícola, contribuyó a la canalización de inversiones privadas en esa región.

b) El efecto de los servicios de desarrollo es sensiblemente afectado cuando se orientan por el módulo de dispersión. Los resultados que se han obtenido con los servicios de Extensión Agrícola ilustran sobre el particular. Este servicio lo presta el Ministerio de Agricultura por medio de 40 agencias dispersas en todo el territorio nacional; la relación agricultores - agente es del orden de 12 000, mientras que debiera ser no superior a 250 ó 300.

No se ha evaluado el impacto de los programas de Extensión en cuanto a avances regionales en la productividad agrícola, de aumentos en los ingresos de los agricultores, o en otros órdenes importantes. Empero, el hecho de que a nivel nacional la productividad en determinados productos básicos (granos por

ejemplo) haya evolucionado poco en los últimos 15 años<sup>3</sup>, sugiere que este servicio no ha sido efectivo. Los cambios en los rendimientos de maíz, para citar un caso, se han operado principalmente porque se incorporaron nuevas tierras de alto potencial (Costa Sur). Igual cosa sucede con el cultivo de arroz; y en trigo los aumentos registrados demuestran, precisamente, el efecto positivo de la concentración de esfuerzos; el programa triguero tiene sus propios agentes de fomento y la relación agricultores - agente es de solamente 1,000 más o menos.

Hay buenas razones para pensar que si los agentes de Extensión Agrícola estuvieran concentrados en alguna región (hasta lograr una relación de 200 ó 300 agricultores por agente) y preferentemente en donde la asistencia "prende" más rápido, se habrían logrado avances sustanciales en materia de desarrollo regional. Para alcanzar una relación agente - agricultores razonable, sobre la base de dispersión, se requerirían unos 2,000 agentes más, para poder atender a todos los agricultores que requieren de este servicio.

Comentarios similares podrían hacerse respecto a la investigación. Un presupuesto de menos de medio millón de quetzales debe distribuirse para atender programas de investigación en el Sur, en el Altiplano y en el Norte bajo. La pregunta crucial es ésta: ¿Cómo puede apoyar la investigación al proceso de desarrollo si los programas se dispersan en todo el territorio y hacia todos los campos posibles?

Es evidente que la orientación que actualmente priva en la investigación permitirá, en el mejor de los casos, mantener un conjunto de proyectos que seguramente tendrán poco impacto en el desarrollo agrícola. Esta apreciación deriva del examen de los alcances y patrones de los programas actuales. El servicio está organizado para: a) proveer alternativas tecnológicas para determinados cultivos b) establecer esquemas de fertilización (sin considerar la economicidad de las alternativas); y c) adaptar variedades traídas de otros países. ¿Satisfacen estas orientaciones las necesidades de desarrollo regional? No. Si los recursos para la investigación son escasos, mal se procedería asignándolos en el futuro en cuotas insignificantes a cada región. Es preciso que se oriente hacia la búsqueda de alternativas técnico - económicas

---

<sup>3</sup> Entre 1953-54 y 1967-68 los rendimientos de granos básicos evolucionaron así: maíz 2.2 por ciento anual; frijol 5.3 por ciento; arroz 5.0 por ciento; trigo, 5.0 por ciento.

para el desarrollo de sistemas agrícolas regionales, de acuerdo a determinadas prioridades.

c) La insuficiencia de la política de dispersión se nota también en los efectos de la orientación del crédito agrícola. Hay alguna tendencia a identificar la concentración del crédito en el Sur como un hecho antisocial. Sin lugar a dudas ello es discutible. Cabe estudiar también si esa concentración fue resultado de un esquema preestablecido de prioridades o si se definió por el funcionamiento de las estructuras básicas asociadas a la agricultura. Lo cierto es que actualmente el crédito se orienta en altísimas proporciones hacia el Sur, y en tal sentido resulta oportuno reflexionar sobre si de no haber ocurrido así, se habría logrado el nivel actual de desarrollo de la región.

Planteando el asunto en una forma absurda, podría indicarse que la dispersión equitativa del crédito disponible para la agricultura en el año 1968 (en realidad se hace referencia a los préstamos nuevos concedidos al sector) unos Q52 millones, se hubiera distribuido equitativamente, habrían correspondido a cada finca unos Q130, suficientes acaso, para financiar la producción de una hectárea de maíz.

d) Desde el punto de vista operativo de los servicios de desarrollo, la dispersión introduce poca eficiencia y economía. Existe, dentro de ese campo, posibilidades relativamente limitadas de especialización. La operación de servicios de investigación y extensión, constituyen un caso; los programas de comercialización, otro. En cuanto a este último es indudable que se tienen más probabilidades de éxito a base de programas regionales que nacionales. La disponibilidad de recursos administrativos es limitada, de manera que concentrarlos en determinadas áreas sería de mejores resultados que diluirlos en todo el país.

Además, y un poco insistiendo en algo señalado antes, la generalización de métodos, normas, políticas, etc., que implican los programas diluidos, es indudablemente una opción ineficiente.

e) Pareciera que existen pocas dudas, al menos este es mi criterio, respecto a la insuficiencia de la pauta de dispersión, para alcanzar índices satisfactorios de

desarrollo agrícola; resulta difícil puntualizar alguna ventaja definitiva de la misma. A la luz de la escasez de recursos técnicos y de capital, más el encarecimiento de éstos últimos en confrontación con los objetivos del desarrollo, dicho esquema carece de viabilidad. En la experiencia guatemalteca los esfuerzos de desarrollo, especialmente aquellos que se orientan al pequeño y mediano agricultor, se diluyen en todo el país, mientras que los instrumentos de política orientados al agricultor grande, se han concentrado en el Sur. ¿Constituye esa opción un factor de viabilidad del desarrollo a largo plazo? No. Las opciones posibles que se mencionan más adelante siguen una orientación similar, pero los factores esenciales de la política son otros.

Podría resumirse esta discusión indicando que la dispersión no es una pauta conveniente para impulsar el desarrollo agrícola nacional. Dentro de nuevos y más amplios esfuerzos públicos de desarrollo, la misma debe revisarse no sólo porque es urgente dar un mayor grado de racionalidad a las decisiones de política agrícola, sino porque en la medida que el desarrollo sectorial se financie con recursos externos, cuyo costo tiende a aumentar, los criterios de eficiencia deberán anteponerse a los tradicionales.

Por otra parte, resulta claro que la problemática del desarrollo agrícola del país no admite ya decisiones rutinarias tendientes al fortalecimiento del *status quo*. La estrategia a seguir debe atender las diferencias que se manifiestan en las distintas regiones y estratificar las medidas de política; tal estratificación conduce a la eliminación de la dispersión como una alternativa viable para el desarrollo.

### 5.1.2 Concentración de recursos

En el contexto de los objetivos del desarrollo agrícola y de la constelación de recursos movilizables, la pauta de dispersión se muestra notoriamente insuficiente, según se anotó antes. Tal insuficiencia se origina, en primer término, en las dificultades que ofrece para dar especificidad a los esfuerzos de desarrollo, en consonancia con las potencialidades y problemas de los distintos espacios agrícolas. En segundo término, si los recursos se diluyen en todo el espacio

sector público del país participe más intensa y sistemáticamente que en el pasado, en la promoción del desarrollo agrícola. Siendo así, no debiera ignorarse la conveniencia de modificar los patrones históricos de acción, limitando ésta a determinados espacios-decisión, a manera de sustanzializarla más más ampliamente.

Podría señalarse, por último, que el encuadramiento de las acciones públicas de desarrollo en un marco de espacios-prioridades tiene como fin, primero, reestructurar adecuadamente la propia escala de prelación y, luego, facilitar y hacer más eficientes aquellas acciones, mediante su adecuada "verticalización", o sea realizar proyectos matrices y complementarios en forma escalonada. Esto último significa que la estructura del gasto público debe seguir una trayectoria distinta de la histórica, según se indicará más adelante.

Con el riesgo de volver sobre cuestiones ya consideradas, conviene puntualizar ahora algunas circunstancias por las cuales la verticalización de las acciones públicas de desarrollo —en el sentido que le he dado en este trabajo— debe primar sobre esquemas alternativos. Dos de ellas parecen tener la mayor importancia, y se relacionan con el financiamiento del desarrollo agrícola y con la interdependencia de las acciones impulsoras del proceso.

En cuanto al financiamiento deben considerarse a la vez, dos cosas. En primer lugar el origen de los recursos. Se reconoce que si, en efecto, el Estado va a ampliar su radio de acción promotora, cualquiera que sea la dimensión que se le dé, el país debe estar preparado para seguir una política de asignación de recursos compatible con un encarecimiento de los préstamos externos. Puede volverse en este momento al análisis contenido en el apartado 5.1.1 para apreciar los inconvenientes de que estos recursos se apliquen con un criterio de dispersión, los que giran básicamente en torno a la posibilidad de que el efecto final de las acciones desarrollistas se difiera o se minimice.

Luego habrá que confrontar la ineficiencia del módulo de dispersión con la tendencia de los costos que implicará la implementación de los planes. Una hipótesis verosímil en este sentido es que independientemente de que los planes se dispersen o se concentren espacialmente, su costo tendería a elevarse en el futuro. Esto por dos circunstancias. En primer término, a corto plazo la implementación de los diversos programas de desarrollo requerirán dotaciones crecientes

agrícola, los resultados esperados se difieren por un período irreconciliable con la urgencia de mejorar los coeficientes más significativos del desarrollo agrícola y económico en general. Una conclusión global es, entonces, que la alternativa para superar la deficiencia que esa pauta presenta para una estrategia de desarrollo, sería optar por concentrar los recursos siguiendo lineamientos generales determinados. Sobre esta base es más efectiva y económica la implementación de las acciones estatales de desarrollo.

Conceptualmente la concentración significa que los recursos disponibles durante un período dado (un período-plan) -se asignarían a una o dos regiones de acuerdo con una escala de prioridades.

Está generalmente aceptado que bajo esta modalidad se puede acortar el lapso necesario para alcanzar determinados objetivos del desarrollo, así como un grado de mayor eficiencia en la utilización de los recursos. Ahora bien, ¿Significa tal módulo a) que los recursos se concentran necesariamente en un solo espacio; y b) que deberían reubicarse los ya asignados orientándolos hacia los espacios-prioridades? Si este fuera el caso podrían adelantarse comentarios respecto a las implicaciones de tal esquema, y probablemente se concluiría que su aplicación daría resultados negativos.

Sin embargo, la concentración no significa ni una cosa ni la otra. En primer término, esa opción no debe interpretarse como un proceso de concentración total, exclusiva, en un espacio. Una estrategia así, aparte de sus consecuencias en los planos político y social, no siempre tiene sentido en la práctica. En efecto, el nivel posible de concentración en un espacio, está determinado por la capacidad del mismo para absorber en forma provechosa un flujo dado de recursos, la cual a su vez suele estar condicionada por sus aspectos estructurales vigentes. En realidad, la opción hace referencia a una asignación preferente en una región respecto a otra u otras, y por un período suficiente para alcanzar los mínimos críticos de inversión básica y de servicios, requerido por las actividades clave en el desarrollo agrícola regional.

Por otra parte, como parece ser obvio, la incorporación explícita de un esquema de asignación interespatial de recursos basado en la concentración, solo es aplicable a lo que se haga en el futuro. Este aspecto es muy importante porque en el contexto de las tendencias modernas es dable esperar que en el futuro el

de cuadros técnicos, lo cual incidirá en el costo total. Además, a medida que se avanza en el desarrollo agrícola, pero dentro de un contexto de desarrollo retardado, la eficiencia de los programas de desarrollo descansa más y más en la indivisibilidad por así llamarle, de las acciones implicadas, o sea que se vinculan en este momento las dos circunstancias relevantes a que se había hecho mención anteriormente. La idea que trata de expresarse con el concepto de indivisibilidad es que para lograr un grado razonable de eficiencia los servicios de apoyo a la agricultura deben otorgarse en forma orgánica, es decir, orientar la asistencia técnica allí donde existe el crédito y la ayuda para la comercialización, al igual que la investigación y otros servicios complementarios.

## 5.2 La asignación interregional de recursos

La discusión presentada en el subcapítulo anterior, en torno al dilema dispersión-concentración de recursos, conforma la fase primaria en el proceso de estructurar los lineamientos de una política de desarrollo agrícola regional, que es el principal objetivo de este estudio. Efectivamente, queda todavía por analizar cuál debiera ser la orientación de las acciones de desarrollo en función de: a) las diferencias existentes en el grado y potencial de desarrollo de cada uno de los espacios identificados en el esquema anterior; y b) las implicaciones que una orientación espacial determinada pudiera acarrear para el status de desarrollo, tanto de los espacios considerados prioritarios como de aquéllos que no lo fueren.

En otros términos, el análisis de las prioridades espaciales en la asignación de recursos debe proporcionar elementos de juicio para una decisión sobre el siguiente problema: si se dispone de una cantidad limitada de recursos para el desarrollo agrícola y, si por otro lado, las regiones identificables tienen distinto grado de desarrollo y de potencial agrícola...; **Dónde asignar los recursos disponibles?** ¿Se encaminaría a una solución "final" del problema del subdesarrollo asignarlos a las áreas estagnadas como el Altiplano? ¿Sería acaso más conveniente orientarlos hacia la expansión de la frontera agrícola? o, ¿Debieran concentrarse en aprovechar el margen de desarrollo de los espacios dinámicos? ¿Cuáles serían los caracteres relevantes de la pauta futura de desarrollo agrícola?

Antes de examinar las ventajas y desventajas potenciales de estas alternativas conviene hacer una calificación general del estado actual de los espacios-programa que integran el esquema desarrollado en el capítulo 4. Esa calificación permitirá hacer algunos planteamientos fundamentales sobre el problema que se está analizando.

Para hacer esta calificación pueden establecerse tres niveles en cuanto al grado de desarrollo: áreas dinámicas, áreas estagnadas y áreas subxplotadas. Este último nivel no corresponde en sentido estricto a la misma categoría de análisis que los dos primeros, sino constituye más bien una especie de subcategoría de ambos; sin embargo, en forma convencional se le ha dado el sentido precitado, por la relevancia que tiene cuando se aplica a las regiones del Norte Bajo y Petén.

Naturalmente no es posible, por ahora, llevar a términos cuantitativos los grados de calificación adoptados. Sólo se considera la situación de orden general que se puede trazar a partir del análisis de las características globales de cada espacio, tal como fueron expuestas anteriormente<sup>4</sup>. Lo propio sucede con otros conceptos utilizados para la calificación de las regiones, tales como "alto" "mediano" o "bajo" potencial de desarrollo. De un modo general se ha seguido en este sentido el criterio de Plath expuesto oportunamente.

En el esquema que se expone a continuación se anotan las distintas categorías consideradas y la ubicación correspondiente de cada uno de los espacios de programación que comprende este estudio. El símbolo "A" define la situación global de los espacios según su grado de potencial agrícola, mientras que "X" indica la situación particular de áreas específicas de cada espacio, que difiere de la del conjunto.

---

4 En todo caso, en otra parte de este mismo capítulo, se anotan algunos puntos de vista adicionales respecto a los elementos que se consideran característicos de estas situaciones.

**CUADRO 7**

**GUATEMALA. Calificación preliminar del estado actual potencial de desarrollo de las distintas regiones agrícolas de programación.**

<b>Regiones / Ritmo y potencial de desarrollo</b>	<b>Sur</b>	<b>Alti-plano</b>	<b>Este</b>	<b>Norte Bajo</b>	<b>Petén</b>
<b>DINAMICAS</b>					
Alto potencial	A	X	X	X	
Mediano potencial	X	X			
Bajo potencial					
<b>ESTAGNADAS</b>					
Alto potencial	X				
Mediano potencial		A	A		
Bajo potencial					
<b>NO INCORPORADAS O SUBEXPLORADAS</b>					
Alto potencial				A	X
Mediano potencial				X	A
Bajo potencial		X	X		

La explicación del esquema es la siguiente:

- a) Sur: Espacio dinámico, con alto potencial de desarrollo. Incluye áreas estagnadas limitadas y subespacios dinámicos con moderado potencial;
- b) Altiplano : Espacio estagnado con mediano o bajo potencial de desarrollo y con áreas limitadas de crecimiento dinámico de moderado potencial;
- c) Este : Región estagnada con mediano o bajo potencial de desarrollo, con áreas dinámicas específicas que tienen a su vez un alto potencial;
- d) Norte : Región subexplotada con alto o mediano potencial, con áreas dinámicas de alto potencial;
- e) Petén : Espacio subexplotado con moderado potencial, con áreas de alto potencial.

## 5.2.1 Las distintas opciones de concentración regional

De acuerdo con la calificación propuesta, se pueden puntualizar varias alternativas para una política interespacial de concentración de recursos. Tales posibilidades se identifican a través del esquema de calificaciones, tanto en sentido vertical como horizontal. ES decir, en situaciones extremas los recursos podrían asignarse a alguno o algunos de los espacios-programa construidos (sentido vertical del esquema de calificación) o bien en las áreas dinámicas, en las estagnadas, o en las no incorporadas (sentido horizontal).

A medida que los espacios-programa se construyen en número amplio, la gama de implicaciones de estas dos grandes alternativas se complica. Para dar una idea del problema basta con indicar que dentro del primer gran nivel de alternativas, la asignación de recursos debería hacerse ~~con un sentido tal que pudieran atenderse las diferencias intraespaciales en cuanto al potencial y grado de desarrollo relativo.~~ En el segundo plano se requeriría que la política de desarrollo contemplara las diferencias de desarrollo y a la vez la distinta distribución espacial de las varias regiones correspondientes a cada nivel y potencial de crecimiento. La evaluación de las opciones convenientes tendría que discutirse entonces dentro de una gama sumamente amplia de posibilidades.

En el caso de Guatemala, sin embargo, el número de espacios-programa es muy reducido y bastante simolar al de las categorías propuestas para estratificar los niveles de desarrollo relativo y de potencial agrícola. De esta manera casi coinciden las opciones en un orden (espacial) con las posibilidades en el otro (nivel de desarrollo), así:

- a) Areas estagnadas : El Altiplano y el Este
- b) Areas dinámicas : el sur
- c) Areas no incorporadas : Norte Bajo y Petén

En estas condiciones la discusión del cuadro de opciones posibles, como se expone en los subtítulos siguientes, se facilita.

Ante, sin embargo, conviene introducir dos observaciones. En primer término, la orientación espacial con que se asignen los recursos tienen una relación muy estrecha con el tipo de desarrollo que se trate de adoptar para el futuro. Esto indica que la cuestión debe ser abordada con detenimiento y sin perder de vista los objetivos del crecimiento agrícola en sus diferentes etapas.

En efecto, si se desean modificar las bases del modelo tradicional de crecimiento agrícola, basado en la extensificación de la superficie cultivada, las áreas no incorporadas (Norte y Petén) aparecerán en un escaño bajo de la escala de prioridades. Del mismo modo una prioridad de los espacios dinámicos (Costa Sur) sería contradictoria con un objetivo de reducir las disparidades regionales en materia de desarrollo agrícola; también sería una contradicción asignar los recursos a las regiones estagnadas si se plantea como necesidad inmediata mejorar el nivel de competitividad y de participación nacional en el mercado mundial de productos agrícolas tropicales. En otros términos, el sentido espacial que se dé a los esfuerzos de desarrollo en los próximos años va a determinar la prevalencia del módulo tradicional o bien la incorporación definitiva<sup>5</sup> del avance tecnológico a las bases del desarrollo agrícola.

Una segunda observación se relaciona con el hecho de que la asignación espacial de recursos está sujeta a varias cuestiones exógenas, por así llamarlas. Una es la naturaleza de los recursos disponibles ó manejables dentro de un horizonte de tiempo dado. Hay ciertas situaciones de hecho por las que algunos recursos adquieren la cualidad de "fijos", esto es, son funcionalmente intransferibles y lo son también, espacialmente. El crédito bancario y los programas de investigación parecen ejemplificar bien esta condición. Por ejemplo, es difícil pensar que todos los recursos crediticios que maneja la banca estatal pudieran concentrarse en el Altiplano Occidental, pues aunque ello fuese deseable socialmente, hay importantes restricciones técnicas e institucionales que limitan sus provechosa utilización ( en 5.2.1.1 se amplía esta consideración). Existen también restricciones para transferir en el espacio ciertos recursos utilizados en programas de investigación centrados en producciones o problemas agrícolas tropicales. Lo mismo podría decirse de los recursos utilizables posteriormente para riego, avenamiento, desarrollo forestal, desarrollo pesquero (marítimo y continental), productos tropicales nuevos, etc. Y no obstante que, como se dijo en 5.1.2 la

---

<sup>5</sup> Es notoria a esta altura la importancia que tiene la concentración o dispersión funcional de los recursos, para modificar el módulo histórico de desarrollo agrícola.

concentración se entiende como una política a aplicar en los esfuerzos futuros no implicando, salvo excepcionalmente, la relocalización de las inversiones existentes, conviene no olvidar que hay cierto tipo de recursos que deberán ser mantenidos en algunas áreas no prioritarias para evitar desperdicio masivo de inversiones ya realizadas.

La otra cuestión es que las posibilidades de modificar el módulo de desarrollo histórico en cuanto a su estructura por cultivos, no son abundantes a corto plazo. Es decir, la asignación de recursos en modo alguno puede considerarse independiente del contexto oferta-demanda de productos agrícolas, sino que está determinada por él, salvo que el abastecimiento de demandas autónomas pasara a constituir un objetivo central en el desarrollo (distribución gratuita de alimentos, por ejemplo). La situación de la ecuación oferta-demanda es importante también para la concentración o dispersión funcional de los recursos.

Aunque la importancia de la ecuación oferta-demanda parecería un asunto obvio, ha sido mencionada porque en algunos casos se le da un tratamiento subsidiario o inadecuado, lo cual pone en peligro la eficiencia supuesta de ciertas inversiones de desarrollo.

En síntesis podría indicarse que la asignación interespacial de recursos no es solamente un asunto de ventajas o desventajas intrínsecas o de consideraciones románticas. Hay situaciones reales que la condicionan y que, ciertamente, pueden introducir conflictos entre los distintos objetivos de desarrollo agrícola.

#### **5.2.1.1 Regiones estagnadas**

La concentración de recursos en los espacios estagnados tiene limitaciones significativas para convertirse en un proceso continuado de desarrollo. En el caso del Altiplano, por ejemplo, que constituye el espacio estagnado más importante hoy en día, existe insuficiencia de condiciones básicas para absorber productivamente todos los recursos disponibles para el desarrollo agrícola. En el supuesto de que dentro de los próximos años se contara con una masa de Q10 millones anuales para obras de infraestructura especializada (riego, avenamiento, facilidades para comercialización, etc. ), es posible que la cantidad de proyectos susceptibles de ser construidos en esa región no fueran suficientes para absorber los recursos existentes. Esto podría ocurrir por varias circunstancias: la

disposición oportuna de los proyectos; el bajo potencial de riego y avenamiento o de comercialización y en general, la factibilidad técnica y económica de la inversión en regiones estancadas.

La capacidad de absorción también está influida por otros factores. En efecto, el estagnamiento del Altiplano está estrechamente asociado a otras características tales como el modelo típico de las empresas regionales (microfincas y fincas subfamiliares y familiares) dispersas sobre un territorio relativamente amplio, los patrones deficientes de administración de las unidades agrícolas productoras, y otras situaciones, que afectan insensiblemente el carácter operativo de ciertos programas estratégicos. Es difícil, por ejemplo, atendiendo a lo señalado, aplicar un programa masivo de crédito agrícola sin incurrir en costos elevados pues los aspectos operativos del crédito se complican por la multiplicidad de empresas productivas. Igual tipo de problemas tienen otros servicios tales como la distribución de insumos; la asistencia técnica; los servicios de comercialización, etc. Es más, algunos de estos servicios difícilmente podrían ser prestados más allá de determinadas escalas, limitadas por la magnitud de los recursos operativos y técnicos de las unidades ejecutoras, y su real disponibilidad en el país.

Otro tipo de restricciones que presentan estas áreas derivan del tipo de agricultura allí desarrollado. Por ejemplo, mientras la agricultura del altiplano sea de monocultivo para la subsistencia, los recursos que se orienten hacia ese espacio en busca de resolver problemas de comercialización, serán limitados. Es justa la idea de que no se justifica concentrar un gran esfuerzo en comercialización, sin peligro de subaprovechar apreciablemente las correspondientes inversiones.

Desde luego, no se desconoce que existen ciertas áreas tanto físicas como funcionales en donde la productividad de los recursos puede ser muy alta. Por ejemplo, las áreas hortícolas que existen tanto en el Altiplano Oriental como en el Occidental, reúnen ciertas condiciones que harían altamente productivas inversiones en asistencia técnica y comercialización. Programas de fertilización, atados a crédito supervisado, tendrían efectos inmediatos en la producción de granos, con impacto significativo en el producto agrícola nacional. A nivel de toda la región empero, cabría esperar que los rendimientos de nuevas inversiones no sean comparativamente mejores que el que pudiera lograrse en espacios dinámicos.

### 5.2.1.2 Regiones dinámicas

Según se desprende de lo dicho antes, solamente la Costa Sur constituye en la actualidad un macroespacio dinámico, con alto potencial agrícola, en términos generales. Por supuesto que en una perspectiva de largo plazo todas las regiones, inclusive aquéllas que dentro del estado actual de la técnica aparecieran como poco productivas (v.g. zonas semidesérticas, pantanosas, áreas de pendientes excesivas para cultivos limpios, etc.) pueden adquirir tal carácter. Pero lo que interesa ahora no es el análisis de los efectos de asignar los recursos para el desarrollo agrícola en función del desarrollo potencial a largo plazo de cada región; el objetivo de esta discusión es examinar los resultados a que se llegaría si se da prioridad a los espacios **Hoy** dinámicos.

Un paso útil, previo al examen propuesto, sería puntualizar los criterios que han servido de base para definir lo que se entiende por espacio agrícola dinámico. Se considera que esta categoría está asociada a la presencia de las siguientes condiciones: Producción agrícola creciente, a altas tasas;

- a) Cambios positivos en la productividad, principalmente por unidad de superficie;
- b) La presencia de una estructura y nivel productivos sensibles a:
  - I Medidas generales o específicas de política agrícola.<sup>6</sup>
  - II Cambios en el contexto oferta-demanda de productos agrícolas.<sup>7</sup>
  - III Posibilidades de financiar innovaciones tecnológicas;
- c) Desviación de recursos estratégicos hacia actividades más rentables;
- d) Procesos más o menos notorios de capitalización agrícola regional.

---

6 Podría mencionarse, como ejemplo, lo siguiente. Actualmente la estructura productiva y el nivel de producción de la costa sur está siendo afectada por esfuerzos anteriores hechos por el Estado para fomentar la producción de hule. Este cambio puede ser aún más intenso en el futuro al consolidarse la producción de las plantaciones ya existentes, y todavía más, cuando otros programas productivos sean puestos en ejecución.

7 Es interesante destacar que los planes de producción de algodón de la costa sur se han visto alterados por los cambios desfavorables en la situación internacional de la fibra. Parte de los recursos antes aplicados a este cultivo —tierra y tecnología— están siendo transferidos a la producción de maíz y a la formación de nuevas haciendas ganaderas.

Así caracterizados los espacios dinámicos presentan un haz de problemas que difieren estructuralmente en relación al de otros espacios con distinto nivel de desarrollo. En general podría indicarse que en los espacios dinámicos el problema consiste en reordenar los procesos productivos existentes y no tanto en crearlos, como aparenta ser la prioridad básica en las áreas estagnadas y no incorporadas. Siendo así, debería tenerse una clara idea sobre otro tipo de problemas. Por ejemplo, ¿Se justifica aplicar esfuerzos adicionales de desarrollo en dichos espacios con menoscabo, posiblemente, de la cuota asignable o otras áreas? ¿Cómo encajaría esta estrategia con los objetivos a alcanzar en el corto plazo? ¿No se agudizarían las actuales disparidades regionales?.

Dentro de un cuadro analítico simplificado estos planteamientos se resuelven de manera sencilla. Si es en los espacios dinámicos donde se alcanzarían los máximos rendimientos (de las inversiones) a corto plazo, habría que concentrarlos allí puesto que así se obtendrían los máximos efectos en el producto sectorial. Al mismo tiempo se aplicaría una política de transferencia interespatial de recursos para financiar el desarrollo de otros espacios. El modelo parece lógico y razonable. Cabe comprobar si funciona en la realidad.

Un hecho a recordar es que el margen de maniobra de los responsables de la política de desarrollo está restringido por la escasez de recursos (técnicos y de capital). De ahí que la idea de concentrar las inversiones en las áreas fisicofuncionales que ofrezcan los más altos rendimientos a corto plazo, se fortalece; aparece como una cuestión obvia aunque en el fondo no esté exenta de importantes implicaciones.

De acuerdo con lo anterior los recursos se asignarían en el corto plazo preferentemente a la Costa Sur. Este espacio reúne condiciones favorables para realizar aumentos rápidos en el producto agrícola, por cuanto es el único espacio dinámico en la actualidad.

Además existen importantes inversiones cuyo potencial no ha sido realizado por la falta de proyectos complementarios. La optimización de algunos de ellos, (caminos, \* infraestructura básica para asentamientos agrarios, etc.) mediante una adecuada asignación de recursos en el corto plazo, se reflejaría en un notorio

\* Es interesante observar que se han estimado relaciones beneficio-costo sumamente disímiles para proyectos de caminos vecinales, según los espacios a que se orienten. El proyecto de asfalto del tramo Cuyotenango - La Máquina, por ejemplo, ubicado en el macroespacio del Sur, dio una relación de 1.21, mientras que el de construcción del tramo Las Huistas - Nentón sobre un macroespacio estagnado, arrojó sólo 0.66. Se han establecido relaciones hasta de 5.0 para proyectos en el Sur (Los Cerritos - El Aguacate). Véase "Programa de Caminos vecinales". DGC 1967.

incremento del producto agrícola.

Hay un aspecto más que convendría tener en cuenta y se relaciona con el volumen potencial de recursos privados que pueden movilizarse en las regiones dinámicas. Por definición, la capacidad de ahorro en estos espacios es mayor que la existente en las áreas estagnadas. Si una unidad de inversión pública en un espacio dinámico es capaz de movilizar dos unidades equivalentes de recursos privados, mientras que sólo lograría una unidad en espacios estagnados, el proceso de desarrollo se acelera una vez se dé prioridad a los primeros.

Las diferencias en el potencial de ahorro privado movilizable tiene un significado muy importante desde el punto de vista del desarrollo agrícola. En efecto, el hecho de incorporar al proceso productivo recursos que de no ser movilizados por un flujo primario de gasto público permanecerían ociosos o serían transferidos a otros sectores, es un aspecto decisivo para el desarrollo sectorial. De la prioridad a los espacios dinámicos dependería que el ahorro generado en el sector agrícola se revierta al mismo para su mejor desenvolvimiento, o que se transfiera intersectorialmente. Además, el potencial de ahorro puede servir no sólo para fines de desarrollar nuevas actividades productivas, sino también —como se ha experimentado recientemente en Guatemala en algunos proyectos de caminos vecinales— para complementar el esfuerzo público de consolidación de determinadas obras de uso general, como caminos, drenajes, etc., que a su vez vienen a favorecer proyectos de producción.

Puede aceptarse como una premisa fundamental que el esfuerzo público de desarrollo debe tratar de movilizar la mayor cantidad posible de recursos privados. Esta movilización debe tener un carácter selectivo, es decir, orientarse hacia aquellos propósitos de interés nacional. Sólo si esto se logra, es posible aspirar a tasas más satisfactorias de crecimiento. Y siendo así, la prioridad de las áreas dinámicas parece ser lo más congruente con objetivos de corto plazo, tendientes a elevar al máximo el producto agrícola.

Sin embargo, esta opción puede criticarse desde varios puntos de vista. Cabría señalar, por ejemplo, que si no se dispone inmediatamente de un mecanismo eficiente para realizar la transferencia de recursos hacia espacios estagnados, surgirían aspectos negativos como los siguientes:

- a) La prioridad de los espacios dinámicos se reflejaría en un fortalecimiento del modelo asocial de desarrollo agrícola, caracterizado por una polarización de los beneficios a los grandes agricultores.
- b) La brecha existente entre el desarrollo de los espacios dinámicos (Costa Sur) y los estagnados (Altiplanos Occidental y del Este) se haría cada vez mayor y las posibilidades prácticas de reducirlas serán, inversamente, cada vez menos;
- c) Por consecuencia, los problemas socio - económicos del sector agrícola se agravarían aún más, en el plano nacional.

Una segunda crítica se orientaría en el sentido de que si bien la prioridad de los espacios dinámicos contribuye a alcanzar un máximo efecto en la producción bruta del sector agrícola, sólo se habría alcanzado un objetivo global que quizá debiera reexaminarse. Es decir, un aumento en la producción bruta no necesariamente significa alcanzar un equilibrio estructural entre la oferta y la demanda de productos agrícolas. El contexto oferta - demanda se nutre no solamente de productos desarrollables en la Costa Sur; se vincula con productos provenientes de complejos ecológicos existentes en otros espacios, cuando se les analiza a nivel de necesidades internas (maíz, trigo, arroz, hortalizas, aves, frutas, etc.)

Desde el punto de vista de la necesidad de aumentar el empleo en la agricultura, esta opción también presenta algunas desventajas. En efecto, una buena parte de las funciones individuales de producción en el sur, están ya diseñadas. Es posible que de revisarse se hiciera para aumentar la dosis de insumos sustitutivos de mano de obra, antes que para incrementar ésta. Pero tal consideración es admisible a un nivel de muy amplia generalización. Ciertamente los predios que producen para la exportación seguramente mejorarán su grado de mecanización para aumentar la eficiencia de sus empresas; pero no hay por qué esperar que esto suceda, p.e., en los parcelamientos agrarios. Aquí es posible orientar las bases tecnológicas del desarrollo, con la debida consideración de un equilibrio en la combinación de recursos existentes. Pero, no obstante esto último, se reconoce que hay limitaciones para satisfacer aquel objetivo.

Si los recursos se concentran en la Costa Sur, tampoco se habría dado un paso definitivo para desarrollar las áreas de subsistencia. Estas áreas —de economías esencialmente agrarias— están localizadas en los altiplanos, de manera que, salvo nuevamente la existencia de eficientes mecanismos de transferencia interespacial de recursos, no se beneficiarían en nada.

Como se ve, los distintos objetivos que se persiguen en las diferentes fases del desarrollo agrícola, resultan, hasta cierto punto, conflictivos. En apariencia es difícil aumentar sustancialmente la producción e incorporar las áreas de subsistencia al mismo tiempo, o a base de una sola prioridad espacial.

¿Es real ese conflicto?

Las críticas apuntadas aparecen efectivamente razonables. Los efectos que demandan de la prioridad de los espacios dinámicos, tal como se describieron antes, no son meras hipótesis: son, por el contrario, muy reales. Pero aparecen, con todo, como verdades relativas.

En primer lugar, debe dejarse claro que la asignación preferente de los recursos en un espacio determinado, debe confrontarse con una variable dinámica: el tiempo. No se concibe la concentración de recursos como un proceso "ad infinitum". Lo que se trata es de asignar un flujo suficiente hasta que el respectivo espacio "despegue" y pueda autoalimentar su crecimiento ulterior; es decir, se trata de una dimensión espacial-temporal. Una vez sea rebasado el límite crítico en el sentido apuntado, la prioridad se dará a otros espacios.

En segundo lugar, vale la pena repetir que la concentración de recursos implica sólo una asignación preferente y no total. Tampoco se afectan recursos ya asignados para mantener ciertos procesos productivos o de servicios de desarrollo en otros espacios, y no se propone modificar la esencia de los servicios o proyectos en que dicha asignación toma forma. Se indicó anteriormente que hay una cantidad importante de recursos intransferibles funcionalmente.

Por supuesto, en la práctica las cosas no son, desafortunadamente, tan sencillas. Por ejemplo, el nivel de material informativo básico disponible no es suficiente para determinar el volumen de recursos que se precisa para lograr el "despegue" de algunos espacios, o la autosuficiencia impulsora del desarrollo

Además, existen importantes inversiones cuyo potencial no ha sido realizado por la falta de proyectos complementarios. La optimización de algunos de ellos, (caminos, infraestructura básica para asentamiento agrarios, etc. ) mediante una adecuada asignación de recursos en el corto plazo, se reflejaría en un notorio sostenido en otros. Esta circunstancia afecta a la opción que se viene analizando, pero no invalida las conclusiones fundamentales que se han planteado. Es decir, las críticas son siempre relativas en tanto se comprenda claramente las proyecciones de la opción concentracionista.

Podría concluirse diciendo que, como una política de corto plazo, la prioridad de los espacios dinámicos es consistente con los objetivos de desarrollo.

### 5.2.1.3 Regiones no incorporadas

Según el esquema expuesto en el Cuadro 7, el Norte Bajo y Petén son calificados como regiones cuya condición general es el bajo grado de utilización de sus recursos, salvo algunas áreas específicas que manifiestan un crecimiento dinámico (el Oriente de Izabal, p.e.).

La prioridad de estos espacios en la asignación de recursos confronta algunas limitaciones similares en cierto modo a las de las áreas estagnadas. Es decir, sus características estructurales -la presencia de abundantes recursos naturales subutilizados; deficiencias en todo el nivel de infraestructura básica; baja densidad de población; y otras- condicionan la capacidad para absorber productivamente flujos sustanciales de recursos, para inversiones en el sector agrícola. Esa posibilidad se limita, además, por el hecho de que la naturaleza de los recursos disponibles no puede reestructurarse radical y violentamente, orientándolos hacia el tipo de proyectos susceptibles de ejecutar en estas regiones, como serían las obras básicas de incorporación y algunos proyectos de colonización.

Sin embargo, la prioridad de estos espacios podría justificar por la necesidad de aliviar los problemas que se confrontan en otros como el Altiplano, dimanantes de las bajas relaciones hombre -tierra o del potencial desarrollable.<sup>8</sup> En otras palabras, aquella prioridad sería consistente con una estrategia de buscar un mayor equilibrio población o recursos. Pero no parece ser esa la cuestión fundamental a comprometer en los esfuerzos de desarrollo a

8. La conquista del norte como una vía para "descongestionar" el Altiplano occidental, debiera ser analizada en forma menos temperamental que lo usual. Podría pensarse que "descongestionar" el altiplano occidental no es un asunto de movilizar a mil o dos mil familias. Será cuestión de 50,000 ó más unidades familiares, y si tal es el caso, su movilización a áreas de colonización implicaría un gasto del orden de Q.150 millones, supuesto un gasto de Q.3 000 por familia. El interrogante aquí es si el rendimiento de esa inversión no sería más alto aplicado a programas de mejoramiento regional en el Altiplano. Infortunadamente no se dispone de elementos de juicio suficientes para comprobar esa hipótesis; ello debiera ser examinado cuidadosamente si se adoptara una modalidad de asignación extensiva de recursos.

y mediano plazo. En primer término, y desde un punto de vista estratégico, esa posición significaría aceptar la utilización extensiva de los recursos naturales como la base principal del desarrollo agrícola a largo plazo, frente a la alternativa del cambio tecnológico; es decir, el esfuerzo de desarrollo agrícola se centraría en una extensificación más que en una intensificación del espacio agro - económico. No hace falta un análisis profundo para percatarse de las limitaciones que ofrece la extensificación, particularmente por las deficiencias y desperdicio de recursos que conlleva.

Por otra parte, a corto y mediano plazo, la concentración de recursos en los espacios subutilizados no se reflejaría necesariamente en el desarrollo de sistemas agrícolas, por cuanto los recursos serían absorbidos por ciertas obras básicas de incorporación, proyectos de lenta maduración, por lo general. En consecuencia, salvo los efectos multiplicadores de la inversión original, la incidencia en el producto agrícola será poco significativa a corto plazo<sup>9</sup>, lo cual viene a ser una contradicción con la urgencia de aumentarlo a tasas aceleradas.

Otra cuestión que merece ser citada es que la prioridad de los espacios no incorporados significa en el hecho adoptar una política de dispersión de los esfuerzos de desarrollo, que es prácticamente lo que se trata de evitar, según los puntos de vista expuestos en este capítulo. Esto es así porque las acciones de desarrollo aplicadas hasta hoy en el espacio agrícola existente, no han adquirido un grado suficiente de "verticalización", como para transferir los recursos disponibles a la ampliación del espacio agro - económico. Existe en el espacio actual un margen de acción sumamente amplio para consolidar el desarrollo agrícola regional, antes de ampliar el área físico - agrícola. Este margen debiera ser reducido o incluso totalmente cubierto como una prioridad básica, si es que se quiere alterar la pauta tradicional de desarrollo sectorial.

Cabe apuntar también que parece haber poca claridad respecto al arrastre de recursos adicionales que conlleva la asignación preferente a espacios

---

<sup>9</sup> Sobre la base de hipótesis optimistas en relación al efecto de la inversión en obras básicas de incorporación y tomando tramos de tiempo suficientemente largos (25-30 años), podrían encontrarse relaciones beneficio-costos de entre 1.5 y 2.0 probablemente, para obras básicas de incorporación. Relaciones de 2.0 y más se han establecido para proyectos de tecnificación de cultivos básicos en la Costa Sur e incluso para regiones estagnadas, para períodos sumamente cortos (5 años).

subutilizados. Aparte de que la inversión básica de incorporación es de por sí costosa —de Q300 a Q400 por hectárea, aproximadamente, según cálculos disponibles— es preciso crear todos los servicios que presupone el desarrollo agrícola, ya no en la escala óptima —pues esto no se ha logrado aún en el espacio agrícola actual— sino al menos hasta el punto en que pueda esperarse razonablemente que los agricultores comprometidos rebasen en un margen aceptable los niveles de subsistencia.

Hasta el momento no se dispone de una evaluación acerca del flujo de recursos necesario para lograr este objetivo que, con todo, no significa nada ambicioso en términos de desarrollo, sino más bien evitar que la ampliación del espacio agrícola no signifique erosionar más el nivel agrícola medio del país. Sin embargo bastará meditar que aparte de los servicios sociales —salud, educación, etc.— habrá que incorporar programas de asistencia técnica, investigación agrícola, comercialización y otros, que usualmente demandan cantidades apreciables de recursos.

La actual organización y el grado de eficiencia con que opera el aparato administrativo para el sector agrícola es otro asunto que debiera pasar desapercibido, cuando se examinan las opciones espaciales. Es cierto que en la actualidad ese marco incluye instituciones creadas para promover el desarrollo regional (como el caso del FYDEP) o que pueden actuar con un enfoque regional de sus acciones (INTA). Sin embargo, la organización y funciones de tales instituciones al igual que la escasa disponibilidad de recursos —reflejo del problema global del sector agrícola, les dificulta operar eficientemente programas de desarrollo regional. Una política de ampliación del espacio agrícola debe consultar la capacidad operativa actual y previsible de estas instituciones y considerar al mismo tiempo —como una hipótesis verosímil de análisis— que el montaje de un marco “ad - hoc” en el orden analizado, tiene repercusiones adicionales sobre el costo del desarrollo regional.

Como se puede observar, la ampliación del espacio agrícola —o sea la concentración de recursos en las regiones no incorporadas— como aspecto columnar de una política de asignación interespacial de recursos, no se compagina con los objetivos propuestos en los esfuerzos de desarrollo. Pareciera constituir la opción menos racional en el corto y mediano plazo, cuando se la confronta con el margo general de escasez de recursos y con la necesidad de

incorporar más orgánicamente el avance tecnológico a la base del desarrollo agrícola.

### 5.3 La asignación de los recursos, a nivel de áreas funcionales

La discusión anterior ha dado una respuesta al planteamiento de dónde asignar los recursos, poniendo de relieve que la prioridad de los espacios dinámicos constituye la opción más compatible con los objetivos del desarrollo agrícola, a corto plazo; pese a ello, dicha opción no está exenta de algunas implicaciones negativas. Al mismo tiempo, esa discusión permitió destacar que la concentración no constituye un proceso total: inversiones existentes en todo el espacio agro - económico nacional obligan a dispersar algunos recursos, y hay también restricciones técnicas para alcanzar un equilibrio estructural entre la oferta y la demanda de productos agrícolas, a base del aprovechamiento de complejos ecológicos limitados<sup>10</sup>.

Estas situaciones, en todo caso, sólo condicionan el grado de concentración que puede aplicarse en la asignación de los recursos, y no justifican la prevalencia del módulo de dispersión en su contenido más amplio. Ya se ha demostrado que la dispersión no contribuye a sustentar una estrategia encaminada a transformar el modelo tradicional de desarrollo agrícola, pudiendo, en cambio, influir en que los esfuerzos encaminados en tal sentido pierdan eficacia en el tiempo y en el espacio.

Esta conclusión permite plantear el elemento primario para la formulación de una política interregional de asignación de recursos, o sea el dónde aplicarlos. El siguiente factor estará dado por la respuesta a la pregunta. ¿Cómo asignar los recursos? Es decir, los lineamientos de una política de desarrollo regional no pueden ignorar que el efecto de concentrar los recursos en términos espaciales, no es independiente de cómo se asignen. La concentración espacial por sí sola, no garantiza la ruptura del módulo tradicional de desarrollo agrícola, y menos

<sup>10</sup> La referencia a complejos ecológicos limitados no tiene relación con la extensión que en el espacio pueda tener alguno de ellos en particular, sino a los distintos tipos de complejos que puedan existir. En Guatemala, por ejemplo, existen formaciones ecológicas de caracteres marcadamente distintos, tal como se describen en el modelo de Holdridge. La limitación a que ahora se hace mención se refiere a explotar alguno o algunos de ellos.

aún si se orienta hacia la ampliación del espacio agro - económico, en cuyo caso ocurriría más bien lo contrario.

Respecto al dilema de cómo asignar los recursos ya se había indicado que, independientemente de cuales sean las prioridades espaciales, existen alternativas. Es posible distribuirlos "armónicamente" entre todas las actividades tradicionales, en que se refleje el esfuerzo histórico del sector público para promover el desarrollo agrícola: extensión agrícola, investigación, registro, inventario, protección y uso racional de los recursos naturales renovables, controles sanitarios, y un sin fin de actividades. No hay por qué pensar, en tal sentido, que todas estas actividades estén asociadas a proyectos estratégicos de desarrollo agrícola. Lo usual es que se trate de darles alguna significación por sí solas, sin que quede claro cómo van a contribuir al desarrollo. Además, mientras más amplia es la gama de actividades que conforman aquel esfuerzo histórico, más diluido y menos eficaz habrá de resultar.

Otra posibilidad es asignar los recursos a un conjunto de actividades más limitado, en cuyo caso habrá que tener claro a cuáles de ellas el modelo tradicional el desarrollo agrícola es más sensible. Pocas dudas pueden retenerse sobre el papel que la expansión y consolidación de los servicios de asistencia técnica, crédito agrícola, dotación de insumos, investigación, adiestramiento y comercialización, juegan en el proceso de transformación del cuadro agrícola tradicional. Estas actividades constituyen "áreas funcionales prioritarias", cuando la estrategia de desarrollo se encamina hacia la intensificación de la producción antes que a su extensificación. Las inversiones en regadío, caminos de penetración, obras de drenaje y avenamiento, habilitación de tierras y otras infraestructuras agrícolas, no generan por sí solas el cambio tecnológico de la agricultura que es lo que se trata de lograr <sup>11</sup>. Son un factor importante en tal proceso, como también pueden estimular una tendencia inversa.

Es notorio que las implicaciones de una y otra alternativa se polarizan. La dispersión funcional de los recursos significa, de hecho, ampliar horizontalmente los esfuerzos públicos de desarrollo, y se convertirá en un proceso permanente a medida que vayan surgiendo nuevas necesidades de servicios por atender. En un contexto de escasez de recursos en el que la estrategia de desarrollo debe ser

<sup>11</sup> Esto no es contradictorio con los objetivos a que se hizo alusión antes (véase 5.1. El cambio tecnológico va a facilitar incrementos sustanciales en la producción vía aumento de los rendimientos, modificando así la primera gran característica del modelo tradicional. - La otra, la concentración de los frutos del desarrollo, se afectará en la medida que se dé prioridad a los estratos de agricultores menos desarrollados, en la orientación de los esfuerzos de desarrollo.

planteada, esa dispersión ofrece las mismas desventajas que se mencionaron cuando el problema se analizó al nivel espacial.

En los hechos, la dispersión funcional significa que no existen prioridades establecidas en cuanto a las distintas áreas del gasto público. Los recursos disponibles -que son escasos, se insiste- deben repartirse de tal manera que la prioridad sea la misma tratándose de un servicio de extensión agrícola crítico para el desarrollo de una región de minifundio, que para una localidad donde se producen bienes de consumo "Suntuario". Significa, en fin, atender por igual todos aquellos proyectos que tienen una función esencial en el desarrollo, como aquellos que no la tienen.

Visto así el modelo de dispersión, quizá un poco llevado al absurdo pero que no resulta totalmente alejado de lo que ha sido el esfuerzo histórico de desarrollo en el país, no podría ser más irracional. Refleja, de hecho, la falta absoluta de una estrategia por parte del sector público con objetivos bien especificados, para acelerar el desarrollo agrícola.

Por otro lado, la concentración funcional o limitación de las áreas prioritarias del gasto público es compatible con la presencia de una estrategia definida. La concentración espacial indicaba la prioridad de un espacio respecto a otro u otros; la funcional indica ahora el tipo de desarrollo que se quiere alcanzar en los espacios prioritarios. Es la concentración espacial-funcional, la que permite verticalizar las acciones públicas de desarrollo en el sector agrícola.

La definición de áreas funcionales prioritarias, ofrece menos dificultades que las regionales, ya que dados ciertos objetivos de desarrollo y establecida una prioridad desde el punto de vista regional, aparecen como alternativas evidentes. Además, el reconocimiento regional constituye un antecedente fundamental en las decisiones a tomar en ese sentido. Y éste último no es exactamente cierto tratándose de las decisiones a nivel de regiones prioritarias.

En virtud de que la determinación de las áreas funcionales deber ser un proceso congruente con la política nacional y regional de desarrollo, el problema de la definición de prioridades se reduce al planteamiento de alternativas consistentes. En cambio, como se recordará, el asunto es sumamente controversial cuando de trata de definir regiones prioritarias, puesto que las

implicaciones, tanto económicas como políticos-sociales de cada opción, difieren notablemente.

Es interesante mencionar un antecedente importante que existe en materia de definición de áreas funcionales. El Plan de Desarrollo Económico 1971-75 señala, con relación al sector agrícola, que "el desarrollo económico del país durante los próximos años se fundamentará principalmente en la agricultura. Congruente con esa política, la estrategia para el desarrollo del sector agrícola se concibe como un conjunto de medidas de política y programas y proyectos específicos, tendientes a lograr una transformación paulatina pero sustancial, del esquema histórico de crecimiento de la agricultura. Esta transformación significará pasar desde el aprovechamiento extensivo de los recursos naturales como base fundamental del desarrollo, y de una polarización de sus frutos en un grupo relativamente reducido, hacia la incorporación del avance tecnológico y la alteración de los módulos actuales que rigen la distribución de los ingresos agrícolas".<sup>12</sup>

Las prioridades funcionales establecidas responden al contenido de esta estrategia. Las estimaciones preliminares del gasto público incluidas en dicho plan, muestran un énfasis relativo en áreas vinculadas con la transformación del módulo tradicional de desarrollo. De no haberse definido esta estrategia, indudablemente habría sido más arbitraria y discutible la definición de las áreas funcionales prioritarias. Pero en este caso, tanto como cuando existe una opción en materia de concentración espacial y están definidos los objetivos de desarrollo, la tarea se simplifica. Por ejemplo, en el plan mencionado, los programas orientados al desarrollo de los pequeños y medianos productores, representan el 72 por ciento del gasto público en el sector agrícola programado para el período del plan. Aparte de eso, otros programas que movilizarán estratos de agricultores desarrollados tienden, en su mayoría, a mejorar la eficiencia productiva. En cambio, la ampliación de la frontera agrícola tiene una prioridad muy baja (solamente el 4 por ciento del gasto público total).

Pese a que el Plan no incorpora un criterio explícito de asignación interregional de recursos, una serie de programas incluidos en el mismo (que representan el 42 por ciento del gasto público) son de alcances regionales.

12 "Plan de desarrollo 1971/75", Tomo II, pág.1, Sección II. Sría. General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Junio de 1970.

Una situación similar es la que se plantea, en términos generales, en el momento de construir un cuadro de opciones posibles. La concentración de los recursos en áreas funcionales dinámicas, no es un paso previo para definir la estrategia, sino que viene definida, aunque en términos implícitos, en ella.

Las características de este proceso se explican por el hecho de que las áreas funcionales prioritarias, necesariamente tienen que ser las más próximas a los requerimientos de proyectos matrices de alcance regional. Es decir, en última instancia, las opciones posibles en materia de asignación de recursos, constituyen un problema de impulsar proyectos estratégicos de tipo regional, en torno a los cuales mantener un flujo de recursos adecuado para optimizar sus resultados, ya sea mediante la ejecución de proyectos complementarios o de servicios estratégicos de apoyo.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la interacción existente entre programas regionales estratégicos y proyectos complementarios, y a la vez cómo éstos definen el campo de las prioridades desde un punto de vista funcional. A nivel de amplia generalización, es evidente que los servicios de apoyo y la infraestructura de comercialización y riego, resultan ser las relaciones básicas. Este hecho es consistente con los objetivos enunciados en materia de desarrollo (véase 5.1).

En mi criterio, el siguiente esquema representa una aproximación razonable respecto a las áreas funcionales prioritarias, en cada región, de acuerdo a los objetivos que se indicaron en su oportunidad. Se nota que el tipo de programas clave difiere en las regiones, de acuerdo a las condiciones de su desarrollo; pero ello no obstante, las áreas funcionales son bastante comunes.

En la parte superior del cuadro en mención, se aprecia el contenido y alcance de la concentración espacial-funcional aplicable al esquema de espacios-programa construido, conforme a las consideraciones ya expuestas antes. Sólo debe aclararse que el orden en que se manifiestan las opciones en dicho cuadro, no guarda ninguna relación con una probable secuencia de prioridades alternativas.

	Costa Sur	Altiplano	Este	Norte Bajo y Petén
I. Programas estratégicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidación del desarrollo de los parcelamientos agrarios</li> <li>2. Desarrollo ganadero a nivel empresarial</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diversificación de la estructura productiva</li> <li>2. Aumento de las fuentes de trabajo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo integral de las zonas de riego</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporación de áreas sobre la base de desarrollo regional.</li> <li>2. Desarrollo forestal</li> </ol>
II. Proyectos productivos asociados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Granos básicos</li> <li>2. Oleaginosas</li> <li>3. Fibras</li> <li>4. Ganadería</li> <li>5. Frutas</li> <li>6. Especies</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Granos básicos</li> <li>2. Frutas (desiduas)</li> <li>3. Hortalizas</li> <li>4. Bosques</li> <li>5. Ganado ovino (y artesanía textil)</li> <li>6. Ganado lechero</li> <li>7. Fibras burdas</li> <li>8. Estudios de recursos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hortalizas</li> <li>2. Frutas</li> <li>3. Tabaco</li> <li>4. Ganadería</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Granos básicos</li> <li>2. Cítricos y otras frutas</li> <li>3. Ganado</li> <li>4. Semillas oleaginosas</li> </ol>
III. Proyectos de infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Riego</li> <li>2. Drenajes</li> <li>3. Caminos vecinales</li> <li>4. Infraestructura para comercialización</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caminos vecinales</li> <li>2. Riego</li> <li>3. Terracería</li> <li>4. Infraestructura para comercialización</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Riego</li> <li>2. Infraestructura para comercialización</li> <li>3. Caminos vecinales</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caminos</li> <li>2. Drenaje</li> <li>3. Habilitación de tierras</li> <li>4. Infraestructura para comercialización</li> </ol>
IV. Servicios de apoyo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crédito agrícola</li> <li>2. Comercialización</li> <li>3. Asistencia técnica</li> <li>4. Aprovisionamiento de insumos</li> <li>5. Investigación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crédito agrícola dirigido</li> <li>2. Asistencia técnica</li> <li>3. Comercialización</li> <li>4. Investigación</li> <li>5. Organización</li> <li>6. Aprovisionamiento insumos</li> <li>7. Programa mundial de alimentos (PMA)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crédito agrícola</li> <li>2. Comercialización</li> <li>3. Asistencia técnica</li> <li>4. Investigación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crédito agrícola</li> <li>2. Asistencia técnica</li> <li>3. Investigación y estudios</li> <li>4. Asentamientos</li> <li>5. P.M.A.</li> <li>6. Comercialización</li> <li>7. Organización agricultores</li> <li>8. Organización empresas mixtas</li> </ol>

**V. Efectos esperados**

- |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1. En el producto agrícola |
| 2. En la Balanza de Pagos  | 2. En el empleo            | 2. En la balanza de Pagos  | 2. En el empleo            |
| 3. En el empleo            | 3. En los Ingresos         | 3. En el empleo            | 3. En los Ingresos         |
| 4. En la productividad     | 4. En la productividad     | 4. En los Ingresos         | 4. Mejor uso de recursos   |
| 5. En los Ingresos         | 5. Mejor uso de recursos   | 5. En la productividad     |                            |
| 6. Mejor uso de recursos   |                            | 6. Mejor uso de recursos   |                            |

**Áreas funcionales prioritarias:**

- a) **Infraestructuras:**
- I. Caminos vecinales
  - II. Riego
  - III. Infraestructura para la comercialización
  - IV. Drenaje
- b) **Servicios de apoyo:**
- I. Crédito agrícola
  - II. Asistencia técnica
  - III. Comercialización
  - IV. Dotación de insumos
  - V. Organización de los productores

## CAPITULO 6

### RESUMEN Y CONCLUSIONES

#### 6.1 Resumen

6.1.1 Los planes regionales, ya sea que se refieran al conjunto de la economía o a un sector en particular, conforman una posibilidad objetiva para implementar una estrategia de desarrollo equilibrado o desequilibrado, en términos espaciales. Desde el punto de vista del desarrollo agrícola, los planes regionales son de una particular utilidad, no sólo porque facilitan la fase operacional de los esfuerzos de desarrollo, sino porque viabilizan la consecución de un conjunto de objetivos nacionales. Más útiles son aún, para países en donde, como sucede en Guatemala, existen complejos ecológicos y socio - económicos diversos, los que a la vez representan diferentes potencialidades de desarrollo. Es ya conocido que en Guatemala estas diferencias se traducen hoy en día, en agudas disparidades regionales, no sólo en el grado de desarrollo actual, sino también en términos de las perspectivas del crecimiento futuro.

Los planes regionales para el sector agrícola, permiten diferenciar los "modelos" de acción, con alcances adecuados a los problemas de cada espacio. Mediante su operación se evitan discutibles generalizaciones que involucran los planes a nivel nacional, cuando se refieren a aspectos cruciales del desarrollo agrícola, que luego resultan difíciles de concretar en la realidad, tales como la coordinación de los servicios de apoyo tecnológico a nivel del campo, metas regionales o locales de producción, y otros.

Por otra parte, mientras prevalezcan los actuales problemas dimanantes de la escasez de recursos, las opciones racionales en materia de asignación serán aquellas de dimensiones limitadas, y con grados importantes de concentración. Esto quiere decir, que los planes regionales constituyen un instrumento útil para

hacer un uso más racional de los recursos.

**6.1.2** La operación de los planes regionales presupone la presencia de un "escenario" en donde aplicar los instrumentos de política que contengan. Se requiere, entonces, definir las regiones agrícolas de programación. Tal definición puede basarse en uno de los dos criterios usuales en el análisis económico regional: homogeneidad o funcionalidad. Es decir, pueden establecerse regiones homogéneas, o polarizadas.

Las regiones homogéneas se definen por la presencia de "continuos" en cuanto a la unidad de características esenciales para el desarrollo agrícola: suelos, recursos, población, tecnología, tenencia de la tierra, etc. Se conforman espacios en donde cada una de las partes presenta características lo más próximas posibles a las demás.

El análisis tradicional usualmente abarca sólo aspectos físicos, y en esa circunstancia se han apoyado algunas observaciones que ponen en duda la validez del concepto de región homogénea. Empero, cuando se está frente a situaciones en que los factores de orden institucional pueden modificar los contornos definidos por factores físicos, es conveniente hacer más rígidos los criterios de homogeneidad, incorporando el análisis de elementos extra-ambientales, que influyen en el desarrollo de la agricultura.

Las regiones funcionales son espacios heterogéneos, en los cuales las diferentes partes son complementarias y mantienen entre sí mayor intercambio que con la región vecina. En su conformación no influyen desigualdades naturales o políticas de ninguna clase, sino surgen de la interrelación de fuerzas puramente económicas, algunas de las cuales impulsan hacia la concentración y otras hacia la dispersión.

El criterio de funcionalidad o interacción es adecuado para construir esquemas de regiones en países relativamente avanzados, pues es de inspiración industrial-comercial. Constituye una vía adecuada para reordenar procesos productivos y comerciales de alta complejidad y complementaridad, y no para crearlos, como resulta ser la prioridad básica del desarrollo de Guatemala.

Existe, por último, el concepto de región - plan, que es la elección de los medios geográficos disponibles para llevar a la práctica un fin determinado dentro de un plazo previsto. Vale decir, desde el punto de vista agrícola, es la elección de un complejo de condiciones ecológicas, estructuras productivas, potencial empresarial y organizativo, determinadas tendencias de desarrollo y otros aspectos asociados, para alcanzar objetivos específicos de desarrollo agrícola. Podrían mencionarse entre estos, por ejemplo, el aumento de la tasa de crecimiento del producto agrícola, la mejor distribución del producto, una mayor participación en el producto de los estratos de pequeños agricultores, y otros objetivos similares.

**6.1.3** Existen esquemas de regiones en número relativamente grande, para el caso de Guatemala. En su mayor parte constituyen simples reagrupaciones de unidades políticas, para facilitar las funciones operativas de distintas dependencias del sector público, la mayoría de las cuales posee su esquema particular.

Por otro lado existen estudios de regiones homogéneas, basados en modelos agregativos simples, que prácticamente no han sino comparar esquemas convencionales, y construir mapas compositivos de los límites asumidos en aquellos. En esa categoría están los modelos del Instituto Geográfico Nacional y uno de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Otros esquemas, los agregativos analíticos, constituyen en cambio, excelentes puntos de partida para la construcción de un cuadro de regiones para la programación sectorial. Entre estos modelos pueden distinguirse aquellos que se basan en el análisis de aspectos ecológicos, de otros que enfatizan los elementos institucionales de la agricultura. Dentro de la primera categoría sobresalen los estudios de Stuart, Higbee y Holdridge et.al.; estos autores han diseñado sistemas de regiones agrícolas con importantes puntos de coincidencia. Entre los que enfatizan los factores institucionales, merecen especial estudio los esquemas de Lebeau y del Banco Mundial, si bien ninguno de ellos tuvo en mente el propósito de penetrar en el ámbito de la regionalización para el desarrollo. La confrontación de todos estos modelos, constituye prácticamente el esqueleto del esquema de espacios - programa que se desarrolla en este documento.

Otro estudio procedente de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación, basado en la localización actual de los principales cultivos, define zonas de producción, y resulta ser de poca utilidad para los fines de este estudio. En iguales condiciones están un modelo multisectorial desarrollado por A. Cerezo y uno funcional o de espacios polarizados, construido por la Unidad Sectorial del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. Por las razones que se exponen en el texto, estos esquemas son inaplicables para planificar el desarrollo agrícola a escala regional.

6.1.4 Con base en los antecedentes proporcionados por los estudios de Stuart, Higbee, Holdridge, Lebeau y el Banco Mundial, se ha construido un esquema de espacios-programa, cuyo diseño es el siguiente:

1. Espacio A : Costa Sur, que comprende desde el nivel del Océano Pacífico, hasta la cota de 900 mts. s.n.m.;
2. Espacio B : Altiplano Occidental, extendido por el norte hasta los departamentos de Huehuetenango y el Quiché, por el sur hasta el límite del espacio A, por el oriente hasta el departamento de Guatemala, y por el occidente hasta la frontera con México;
3. Espacio C : El Este, extendido sobre los departamentos orientales, excepto los territorios de Jutiapa y Santa Rosa que están por debajo de los 900 mts. s.n.m., hacia el Pacífico. Se incluye el departamento de Baja Verapaz, por su similitud física con la mayor parte de esta región.
4. Espacio D : Norte Bajo, comprende los departamentos de Izabal, Alta Verapaz y norte de los de Huehuetenango y Quiché.
5. Espacio E : Petén, cubre el departamento del mismo nombre.

La validez de este esquema ha sido probada adicionando a los elementos de agregación implicados en los antecedentes mencionados, el análisis de la potencialidad de los recursos desarrollables (básicamente el suelo), el tipo de

agricultura históricamente desarrollado (sistemas económico - sociales de la agricultura) y el grado de desarrollo relativo regional, tanto a nivel global como en lo que atañe al sector agrícola en particular.

La adición de los factores mencionados demuestra que los espacios en que se integra el esquema, conforman "continuos" desde el punto de vista de las condiciones estratégicas para el desarrollo agrícola. Algunos de esos espacios incluyen, ciertamente, áreas cuyas características difieren de las del conjunto, pero no se han definido como regiones particulares dentro del esquema. La regionalización de segunda y tercera categorías, permitirá considerar debidamente esas diferencias intrarregionales.

**6.1.5** La definición de los espacios - programa es útil en la medida que permita dar racionalidad y especificidad a la política de desarrollo agrícola. Vale decir, ue el esquema no es útil en sí mismo, sino sólo cuando se ha definido una estrategia básica, relativa a los alcances espaciales de los esfuerzos públicos de desarrollo agrícola. Tal estrategia puede inclinarse por la concentración o por la dispersión de los recursos.

La dispersión física de los esfuerzos de desarrollo constituye una opción deficiente, tomando en cuenta que los recursos disponibles son escasos. Si estos se aplican equitativamente en todo el espacio agro - económico del país, su efecto no sólo será poco sustantivo sino se demorará en el tiempo. Igual cosa sucederá si se diluyen, además, entre todas las áreas funcionales posibles. La concentración, en cambio, permite la "verticalización" de la acción pública de desarrollo, así como una mayor eficiencia. Además, es consistente con una acción pública más profunda en materia de desarrollo y con la necesidad de optimizar el uso de los recursos escasos y de costo creciente.

Desde luego, la concentración no es un proceso absoluto. Se trata más bien de dar un tratamiento preferente en la asignación de los recursos, a aquellas regiones que por sus condiciones actuales puedan hacer un aporte sustantivo a los objetivos del desarrollo agrícola.

Definida la estrategia básica de concentrar los esfuerzos de desarrollo, queda en pie la pregunta de dónde o en qué espacio o espacios concentrarlos, y por qué

ha de ser en el "a" y no en el "B" o a la inversa. El análisis de las macrocaracterísticas de los espacios constituyentes del esquema, permite caracterizar, a nivel de amplia generalización, dos aspectos importantes: el nivel actual y ritmo de desarrollo de cada espacio, y la potencialidad de crecimiento futuro. La situación de los espacios que comprende el esquema, es la siguiente desde dichos puntos de vista:

- a) Costa Sur : espacio dinámico, con alto potencial de desarrollo. Incluye áreas estagnadas limitadas y subespacios dinámicos con moderado potencial; .
- b) Altiplano Occidental : región estagnada con mediano a bajo potencial de desarrollo, incluyendo áreas de crecimiento dinámico con potencial de moderado a alto;
- c) Este : espacio estagnado con mediano o bajo potencial de desarrollo. Incluye áreas dinámicas que tienen alto potencial (zonas de riego).
- d) Norte Bajo: región no incorporada al desarrollo agrícola del país, como característica principal; posee alto y mediano potencial, con áreas de crecimiento dinámico y alto potencial;
- e) Petén : espacio no incorporado, con moderado potencial. Incluye áreas específicas con alto potencial y desarrollo muy lento.

Esta esquematización, que se refiere a las condiciones actuales y de corto plazo, significa que existen distintas opciones para la concentración de los recursos. Las áreas estagnadas, como el Altiplano Occidental, poseen una capacidad limitada para absorber productivamente un flujo ilimitado de recursos, debido a sus características globales, tanto ecológicas como institucionales. No se poseen las necesarias evidencias para evaluar cual podría ser el volumen de recursos capaz de absorber en forma rentable; pero puede indicarse que si dentro de los objetivos del desarrollo agrícola a corto plazo tiene alta prioridad el aumento sostenido del producto agrícola, las áreas estagnadas tendrán una baja prelación en la asignación de recursos.

Los espacios dinámicos, la Costa Sur en este caso, ofrecen en cambio, condiciones favorables para el desarrollo. Existen allí importantes inversiones cuyo potencial no ha sido aprovechado por la carencia de proyectos complementarios. Además, el volumen de recursos privados que puede movilizar una unidad de recursos públicos, es superior al de cualquiera otra región. Esta circunstancia es, como se sabe, decisiva para el desarrollo. Pese a que la prioridad de los espacios dinámicos tiene algunas implicaciones desfavorables, conforma la opción más racional en cuanto a la concentración de recursos, en el corto plazo.

Las regiones subexplotadas presentan limitaciones parecidas a las áreas estagnadas. Sus características estructurales les restan capacidad para absorber cuantiosos recursos, si éstos no se canalizan para obras básicas de incorporación. Pero presentan una desventaja adicional que es más importante considerar. La prioridad de estos espacios en la asignación de recursos, significa aceptar la utilización extensiva de los recursos naturales como la base principal del desarrollo agrícola a largo plazo, frente a la alternativa del cambio tecnológico. Es decir, los esfuerzos de desarrollo se centrarían en extensificar el espacio agroeconómico y difundir por el territorio módulos deficientes de producción y de servicios, antes que verticalizar la acción promotora del sector público en los espacios existentes. En los hechos, esta opción implica adoptar una política de dispersión de recursos, que es precisamente lo que trata de evitarse con una política regional de desarrollo. Esta situación es más destacable aún, si se toma en cuenta que el espacio agroeconómico existente ofrece un margen de desarrollo bastante amplio todavía. Aprovechar ese margen debiera constituir una prelación indiscutible en la política agrícola.

## 6.2 Conclusiones

6.2.1 La experiencia del país en materia de asignación de recursos para el desarrollo agrícola, se caracteriza por la carencia de un criterio específico de orientación regional. Mientras la actitud de la iniciativa pública frente a los problemas del desarrollo sectorial fue contemplativa, esa opción resultaba viable. Más recientemente, cuando se reconoce que el sector público debe actuar más profunda y sistemáticamente en la promoción del desarrollo, la pauta tradicional de dispersión deja de tener vigencia. Esto por varias circunstancias.

En primer término, ya se ha visto que en el país existen diferencias notables en cuanto a la naturaleza y dotación regional de los recursos para el desarrollo agrícola. Los estudios de Stuart, Higbee, Holdridge, Plath y otros, muestran que es posible dividir al país en regiones identificables desde ese punto de vista, tanto como por la naturaleza de los problemas socio - económicos esenciales de cada cual, según Lebeau y el esquema del Banco Mundial.

En segundo término, actualmente existen en el país más de 400 000 empresarios agrícolas, localizados en forma dispersa, y operando predios de tamaños muy disímiles. Se reconoce que el país no cuenta con suficientes recursos técnicos, financieros y administrativos, para atender con sus servicios de apoyo, a todos los agricultores, como para lograr avances significativos en el desarrollo agrícola, a escala nacional.

De la confrontación de esas dos circunstancias, se deduce que los esfuerzos de desarrollo agrícola serán más efectivos si se concentran en una o dos regiones, según convenga a los objetivos del desarrollo. Es más, tal confrontación sugiere que la política de desarrollo debiera plantear objetivos regionales específicos, y dar a los servicios de apoyo una orientación "ad hoc" según la naturaleza de los problemas de cada espacio.

6.2.2 La incorporación de un esquema de espacios - programa para orientar los esfuerzos de desarrollo agrícola, tiene un significado que trasciende cualquier concepto de connotaciones operativas. Existe cierta tendencia a interpretar la regionalización para el desarrollo, como la integración de espacios

mayores que las unidades políticas convencionales, para facilitar la ejecución de funciones operativas. Ello es una verdad a medias, porque si bien los espacios - programa permiten ejecutar más fácilmente esas funciones, no es ese el punto de vista bajo el que se entiende el funcionamiento del esquema.

El esquema de espacios - programa se corresponde con los alcances de una estrategia global para el desarrollo de la agricultura y, a la vez, amplía el margen de viabilidad de esa estrategia. Se trata, en última instancia, de incorporar a la política de desarrollo y a las funciones operacionales del sector público, un cuadro de espacios diferenciables en su problemática básica y en sus posibilidades de desarrollo. De esta manera se dispone de un marco adecuado para dar especificidad a las decisiones, así como caracteres discriminados a los módulos de la acción promotora del Estado.

Se trata, en resumen, de contar con un cuadro de regiones - decisión, para facilitar el encauzamiento de los esfuerzos de desarrollo, en forma compatible con los objetivos nacionales y regionales.

**6.2.3** La aplicación del sistema de espacios - programa a los esfuerzos de desarrollo agrícola, toma en cuenta la presencia de factores como los siguientes:

- a) el grado de desarrollo relativo de cada espacio, tanto a nivel general, como de la agricultura en particular;
- b) la diferencia en la potencialidad de los recursos desarrollables desde el punto de vista agrícola;
- c) el tipo de agricultura históricamente desarrollado en cada espacio. Podría compararse, por ejemplo, los patrones socio - económicos de la agricultura de subsistencia del Altiplano Occidental con los de la misma actividad en el norte de Alta Verapaz o del Oriente, o bien con los sistemas respectivos en la agricultura comercial, y cualquier duda sería despejada en relación a la necesidad de aplicar distintos instrumentos en el mejoramiento de cada cual;

- d) La naturaleza étnica y la escala de valores de los distintos grupos de agricultores;
- e) la escasez de recursos técnicos y financieros del sector público, para atender a todos los espacios y en todos sus problemas, como presupone la pauta de dispersión, con posibilidades razonables de provocar un impulso satisfactorio en la agricultura a escala nacional;
- f) la insuficiencia del aparato institucional para atender las necesidades de servicios de apoyo tecnológico en todo el país, bajo módulos de eficiencia.

La adopción del esquema propuesto, sólo afectará a los esfuerzos a realizar en el futuro. Es decir, su aplicación no significa relocalizar los servicios e inversiones actuales, pero se considera que es imprescindible que en el futuro éstos se orienten con un criterio de desarrollo regional, en el contexto de una estrategia de alcance nacional. También debe señalarse que la adopción de una política de desarrollo regional, y la asignación prioritaria de recursos en una región, no debe entenderse como un proceso exclusivo y permanente. Si los objetivos de corto plazo requieren que determinados recursos se concentren en una región, ello no constituirá una acción "ad infinitum" sino temporal, hasta rebasar un nivel crítico de crecimiento, a partir del cual el espacio prioritario autoalimente su desarrollo, o requiera de una asignación de recursos menor.

**6.2.4** La operación de un esquema de espacios - programa supone que se ha tomado una decisión sobre el dilema de las estrategias básicas, relacionadas con la dispersión - concentración de los esfuerzos de desarrollo. La dispersión de éstos en todo el territorio, es incompatible con la escasez de recursos, así como con los grados de diferenciación que manifiesta la problemática fundamental y las posibilidades de desarrollo en cada espacio. Adicionalmente la dispersión significa: a) que la base fundamental del desarrollo agrícola continuaría siendo la ampliación del espacio agro-económico, en vez del cambio tecnológico; b) que se renuncia a aumentos inmediatos en el producto agrícola, que pudieran originarse en una asignación preferente de recursos a aquellas regiones que poseen condiciones de crecimiento dinámico; y c) entre otras cosas, que se

difiere en el tiempo una tasa mayor de desarrollo sectorial.

La concentración de recursos, por el contrario, constituye una modalidad que permite verticalizar la acción promotora de desarrollo, entendido este término como la integración de todos los servicios de inversiones necesarios para alcanzar objetivos definidos de desarrollo agrícola. Tal verticalización es necesaria, no sólo porque deben introducirse criterios de eficiencia en la asignación de recursos (de constante encarecimiento), sino porque a medida que se avanza en el desarrollo —pero en un contexto de desarrollo retardado— la acción promotora es, por así decirlo, indivisible. Este concepto no puede ser satisfecho si un quantum restringido de recursos se aplica para “hacer de todo en todas partes”, sino únicamente cuando se concentran en áreas físicas y funcionales estratégicas.

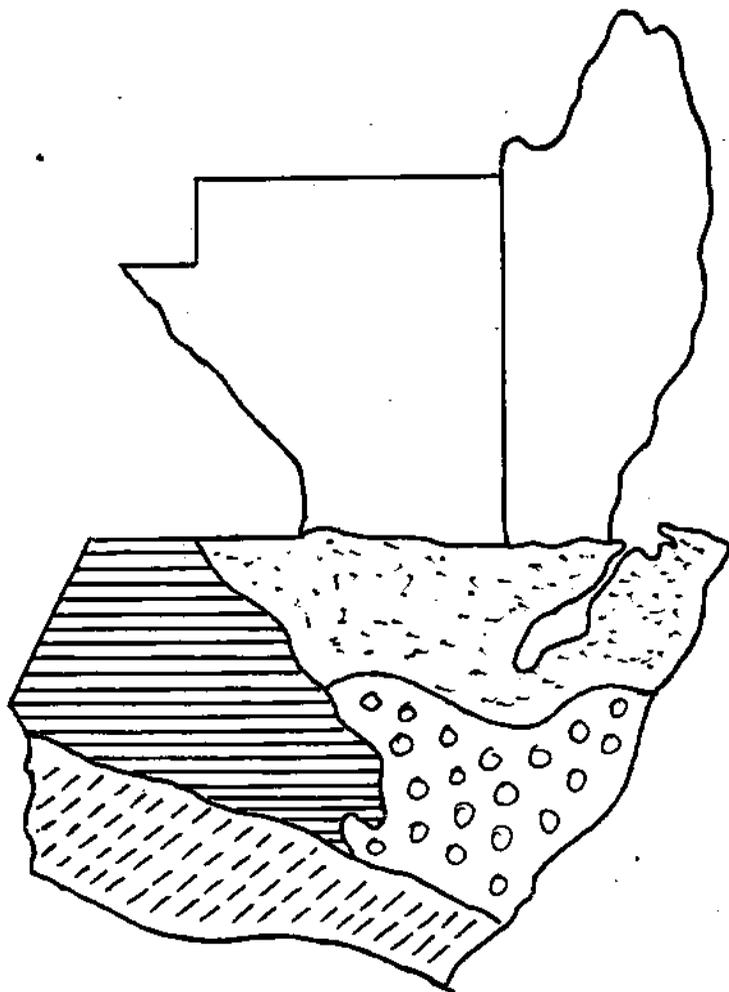
**6.2.5** Para el caso de Guatemala, y de acuerdo con el análisis hecho en el texto, las opciones de concentración espacial son las siguientes: áreas dinámicas, estagnadas y no explotadas. La opción a elegir tiene que ver, en primer plano, con el tipo de desarrollo agrícola que se desee para el país. Si lo que se quiere es transformar el módulo tradicional de crecimiento, basado en la extensificación del espacio agro-económico, las áreas subexplotadas tendrán una baja prioridad en la asignación de recursos.

Otros factores que condicionan las opciones finales en el sentido apuntado, tienen que ver con lo siguiente: a) la naturaleza de los recursos y su transferibilidad física y funcional; b) la capacidad real de las regiones para absorber productivamente los recursos; c) las posibilidades de modificar el módulo histórico de desarrollo, desde el punto de vista de la estructura productiva, a base del aprovechamiento de complejos ecológicos determinados.

A corto plazo la opción más conveniente la constituye la prioridad de las regiones dinámicas. Estos espacios no sólo reúnen condiciones para satisfacer objetivos apremiantes del desarrollo agrícola, tales como el aumento en el producto bruto de la agricultura, sino poseen un stock de inversiones mal aprovechadas por la carencia de flujos complementarios de recursos. Adicionalmente, el volumen de recursos privados que pueden movilizarse mediante los esfuerzos públicos, es mucho mayor en estos espacios que en cualquiera otro. La movilización de recursos privados es, como se sabe, decisiva para acelerar el desarrollo agrícola del país.

La concentración en áreas dinámicas, combinada con un énfasis adecuado en las áreas funcionales también dinámicas (infraestructura - espacializada, - servicios de apoyo tecnológico, crédito ágil, etc.) constituye el cuadro final de opciones posibles para el desarrollo agrícola, a escala regional. A mediano y largo plazo, este cuadro debe transformarse necesariamente. Las áreas funcionales que se relacionan con la transformación de la estructura productiva del Altiplano y la incorporación del Norte Bajo y Petén, irán adquiriendo importancia, mientras que a corto plazo serían los estudios básicos sobre recursos desarrollables, las áreas funcionales más importantes a cubrir en estas regiones.

MAPA No. 2



ESQUEMA DE ESPACIOS PROGRAMA

-  Sur
-  Altiplano occidental
-  Este.
-  Norte Bajo
-  Petén.

### NOTAS SOBRE METODOLOGIA

Para el cálculo de la producción bruta de las distintas regiones se utilizaron cifras del Banco de Guatemala, que actualmente sirven de base para estimar el producto bruto del sector agrícola. La producción está valuada a precios de 1958; aunque están disponibles estos datos a precios de 1966, se prefirió la serie anterior por comprender un período más largo, lo que facilita apreciar mejor las tendencias a largo plazo, de las distintas regiones.

Cabe, con todo, hacer algunas advertencias en cuanto a criterios particulares utilizados a nivel de los productos. Antes, sin embargo, es preciso advertir que los valores brutos de producción no son totalmente inclusivos. Ante las dificultades para medir la dispersión de algunas actividades como la producción de frutas tropicales, hortalizas, especias, y la indefinición del grupo residual dentro del total considerado por el Banco de Guatemala, se optó por utilizar un grupo de productos que fueran lo más representativo posibles del conjunto de actividades agrícolas, así:

i) De consumo interno:

Maíz, arroz, frijol, trigo, papas, panela, leche, ganadería vacuna.

ii) De exportación:

Caña de azúcar (incluyendo convencionalmente en este rubro la miel de purga), algodón, café.

En conjunto estos productos representan el 70 por ciento del Valor Bruto de la Producción del sector agropecuario, en promedio para los años 1966- 1968.

Las cifras del Valor Bruto de la Producción están disponibles para todo el país, y por departamentos, en algunos casos. Fue posible, a partir de los datos de que se dispone, llegar a integrar datos de carácter regional. Para ello se adoptaron los criterios siguientes:

- a) Para computar el producto por regiones, se hicieron las siguientes agrupaciones:

- i) Región del Sur:

Departamentos de Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y la parte sur de los departamentos de San Marcos, Quezaltenango, Santa Rosa y Jutiapa.

- ii) Región del Altiplano

Departamentos de Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango, Sacatepéquez, Guatemala y la parte norte de Quezaltenango y San Marcos, a partir de la cota de 900 metros s.n.m. aproximadamente.

- iii) Región del Este

Probablemente cabe más de alguna discusión en el espacio comprendido en estas áreas, pues agrupa departamentos que, en el fondo, tienen características variables. Sin embargo, como se menciona en el texto, tales diferencias pueden resolverse acudiendo a la regionalización de segundo grado. Aquí se agrupan los departamentos de El Progreso, Zacapa, Jalapa y Chiquimula y Baja Verapaz, y la parte norte de Santa Rosa y Jutiapa. Debe señalarse que el departamento de Baja Verapaz presenta dudas respecto a su agrupación. Sin embargo, por sus condiciones ecológicas —al menos de las áreas que actualmente son aprovechadas para fines agrícolas— se incorpora en esta región.

iv) Región del Norte Bajo

Izabal y Alta Verapaz

v) Región del Petén

Departamento del Petén.

- b) Una vez hechas las agrupaciones anteriores, basadas en la argumentación que se desarrolla en el texto, la valuación de la producción se hizo de la siguiente manera:
- i) El valor de la producción de algodón se imputó en su totalidad a la costa sur, a pesar de que han habido algunas cosechas de poca cuantía en departamentos del oriente.
  - ii) La producción de caña para azúcar y miles vírgenes, fue igualmente cargada a la catividad de la costa sur.
  - iii) En ganadería y leche el valor de la producción se distribuyó según la distribución que se observó en base a datos reales. En el ganado se tomó la distribución presentada según la encuesta de 1962-63. Este criterio se justifica porque se buscó la localización para distintos años y se observó cambios muy insignificantes. En todo caso estos cambios fueron más bien de carácter intrarregional que interregional. La producción de leche, en cambio, se distribuyó conforme datos anuales según las encuestas de la Dirección General de Estadística. Para 1964 a 1967 se aplicó la localización media de 1961 a 1963.
  - iv) La producción de trigo se cargó totalmente a la actividad del altiplano.
  - v) Los otros productos se distribuyeron conforme datos anuales de la Dirección General de Estadística, con coeficientes aplicados a las cifras globales del Banco de Guatemala. Para los años 1964 a 1967, según la

localización media del período 1961-63.

- c) Para los departamentos de Quezaltenango, San Marcos, Santa Rosa y Jutiapa, cuyo territorio se asienta en dos regiones distintas la producción se distribuyó de acuerdo con las siguientes bases de cálculo:

	Quezal- tenango	San Marcos	Santa Rosa	Juti- pa
<b>Maíz:</b>				
Altiplano occidental	44o/o	51o/o	---	---
Costa Sur	56o/o	49o/o	75o/o	17o/o
Este	---	---	25o/o	83o/o
<b>Frijol:</b>				
Altiplano occidental	87o/o	82o/o	---	---
Costa Sur	13o/o	18o/o	8o/o	17o/o
Este	---	---	92o/o	83o/o
<b>Café:</b>				
Altiplano occidental	5o/o	---	---	---
Costa Sur	95o/o	100o/o	95o/o	94o/o
Este	---	---	5o/o	6o/o
<b>Leche:</b>				
Altiplano occidental	36o/o	18o/o	---	---
Costa Sur	64o/o	82o/o	60o/o	24o/o
Este	---	---	40o/o	76o/o
<b>Ganadería:</b>				
Altiplano occidental	31o/o	30o/o	---	---
Costa Sur	69o/o	70o/o	60o/o	24o/o
Este	---	---	40o/o	76o/o

La distribución anterior se hizo con base en datos del censo agropecuario de 1950, debido a que no existen disponibles cifras más actualizadas. Se mantuvieron en forma lineal las proporciones de aquel entonces, entre municipios y los totales departamentales.

Se reconoce que esta metodología encierra algunas limitaciones que, en todo caso, no invalidan las conclusiones del análisis. Tal hecho, además, carece de trascendencia si se toma en cuenta que el objetivo de esta investigación no es cuantificar el nivel de la actividad agrícola regional (reflejada en el producto bruto del sector agrícola), sino simplemente observar sus tendencias esenciales, relacionadas con las disparidades en el crecimiento de la agricultura.

## ANEXO 2

GUATEMALA: Valor bruto de la producción agrícola regional, estimado según la metodología descrita en Anexo 1. (Millones de quetzales de 1958).

Años	Costa Sur	Altiplano occidental	Este	Norte Bajo	Petén	Total
1950	73.0	33.9	23.6	7.6	0.6	138.7
1951	67.1	38.0	23.2	7.6	0.7	136.6
1952	74.2	38.0	24.2	8.7	0.6	145.8
1953	73.1	35.7	24.3	8.2	0.6	141.9
1954	73.4	33.5	24.0	8.2	0.6	139.7
1955	80.2	34.0	25.1	7.7	0.5	147.5
1956	84.2	38.1	25.1	8.4	0.6	156.3
1957	89.8	39.8	27.0	8.9	0.7	166.3
1958	100.4	42.7	28.6	10.2	0.6	182.6
1959	108.1	43.9	29.9	10.4	0.7	193.0
1960	110.3	44.7	29.1	9.9	0.6	194.7
1961	115.3	46.1	32.2	10.2	0.7	204.5
1962	126.7	48.1	33.7	10.8	0.6	219.9
1963	158.3	48.8	35.1	10.7	0.6	253.5
1964	163.2	53.7	37.1	11.8	0.7	266.4
1965	172.2	55.8	36.3	12.4	0.7	277.5
1966	172.2	52.4	36.9	12.0	0.7	274.1
1967	199.8	62.3	40.0	14.7	0.7	317.5
Promedios:						
1960-54	72.2	35.8	23.7	8.1	0.6	140.5
1955-59	92.6	39.7	27.1	9.1	0.6	169.2
1960-64	134.7	48.3	33.4	10.7	0.6	227.8
1965-67	181.5	56.8	37.7	13.0	0.7	289.7

Fuente: Cálculos con base en cifras de la Dirección General de Estadística y del Banco de Guatemala.

ANEXO 3

GUATEMALA. Tasas de crecimiento del valor bruto de la producción agrícola regional, estructura regional de la producción por los períodos que se indican y proyección de la misma hacia el año 1977.

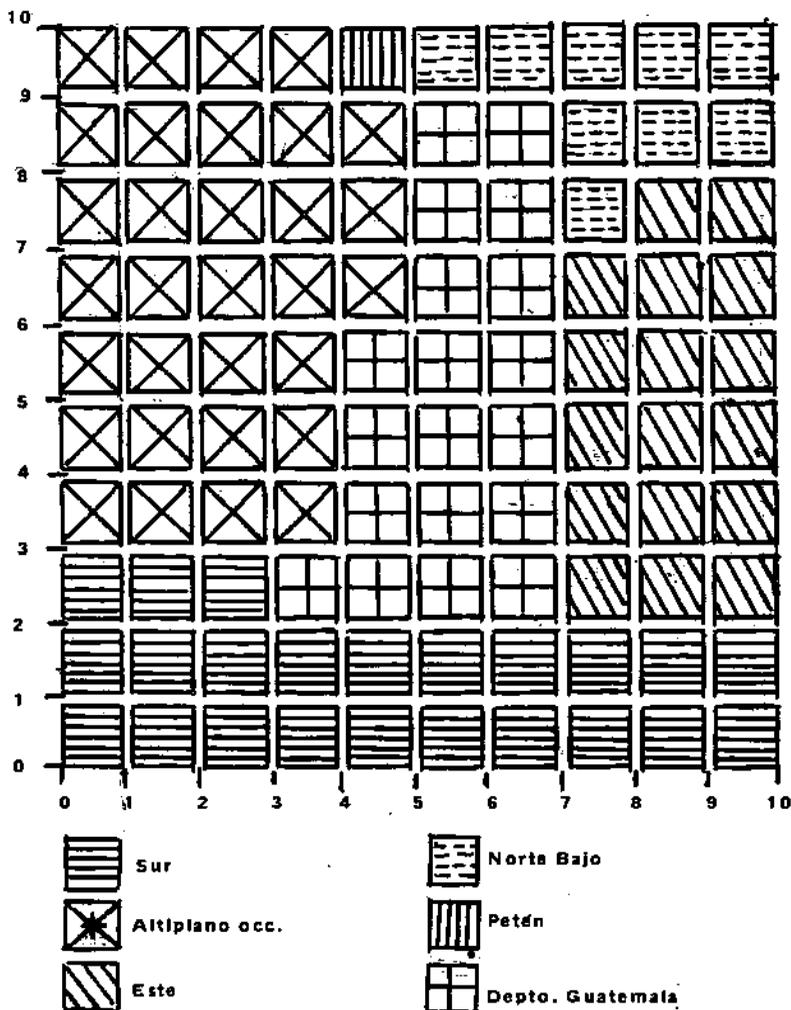
Períodos	Sur	Este	Altiplano	Norte	Petén	Total
				Bajo		
a) Tasa de crecimiento *						
1950-54/55-59	5.1	2.6	2.1	2.5	—	3.8
1958-59/60-64	7.8	4.3	4.0	3.2	1.0	6.1
1960-64/65-67	7.8	3.1	4.1	5.1	1.4	6.2
Promedio:						
1950-51/65-67	6.9	3.3	3.4	3.6	0.8	5.4
b) Estructura de la producción (Porcentajes)						
1950-54	51.3	17.0	25.5	6.8	0.4	100.0
1955-59	54.7	16.1	23.5	5.4	0.3	100.0
1960-64	59.1	14.7	21.2	4.7	0.3	100.0
1965-69	62.6	13.0	19.6	4.5	0.2	100.0
c) Proyección de b) hacia 1977 **						
1977	70.6	10.1	15.3	3.5	0.2	100.0
	(378.0)	(54.0)	(92.0)	(19.0)	(1.0)	(535.0)

\* Para series históricas cuya cobertura se menciona en el texto, en miles de quetzales de 1958.

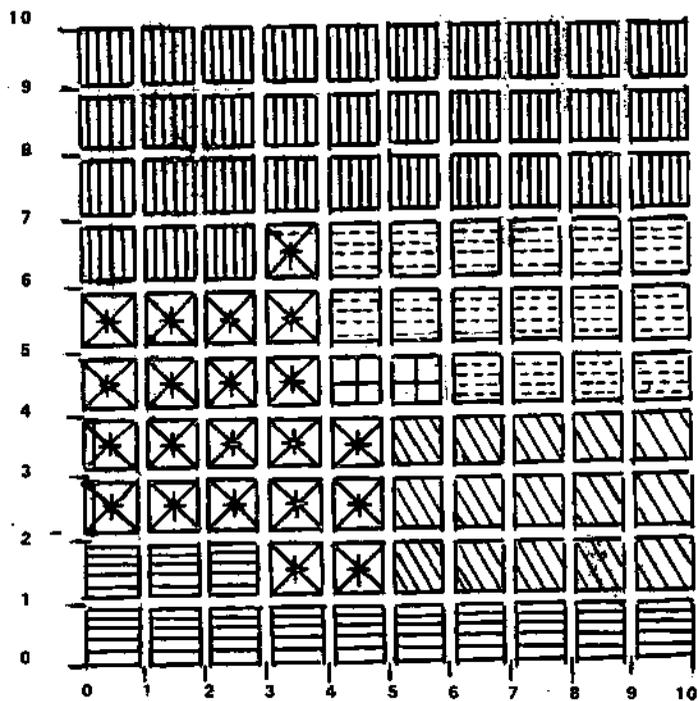
\*\* Los números entre paréntesis se refieren al valor absoluto de la producción bruta estimada, en millones de quetzales de 1958.

— Fuente: Anexo 2.

GUATEMALA: Participación regional en la población total del país. (Porcentajes)



GUATEMALA: Participación regional en la superficie  
bruta total del país. (Porcentajes)



Sur



Norte Bajo



Altiplano occ.



Peten



Este



Depto. Guatemala

GUATEMALA: Participación regional en el Producto Geográfico Bruto. (Porcentajes)

