

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE AGRONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGRONÓMICAS**

**EXPERIENCIAS EN EL MANEJO DEL PROGRAMA DE ACCESO A LA
TIERRA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ A TRAVÉS DEL
FONDO DE TIERRAS
-FONTIERRAS- EN LA REGIONAL QUETZALTENANGO**

GILBERTO MARTÍN GARCIA GARCIA

Guatemala, octubre de 2004

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE AGRONOMIA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGRONÓMICAS**

**EXPERIENCIAS EN EL MANEJO DEL PROGRAMA DE ACCESO A LA
TIERRA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ A TRAVÉS DEL
FONDO DE TIERRAS
-FONTIERRAS- EN LA REGIONAL QUETZALTENANGO**

**TESIS
PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE AGRONOMIA DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

POR

GILBERTO MARTÍN GARCIA GARCIA

En el acto de investidura como

INGENIERO AGRÓNOMO

**EN EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS AGRICOLAS**

Guatemala, octubre de 2004

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Dr. M.V. Luis Alfonso Leal Monterroso

JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE AGRONOMIA

DECANO	DR. ARIEL ABDERRAMAN ORTIZ LOPEZ
VOCAL PRIMERO	ING. AGR. ALFREDO ITZEP MANUEL
VOCAL SEGUNDO	ING. AGR. MANUEL DE JESUS MARTINEZ OVALLE
VOCAL TERCERO	ING. AGR. ERBERTO RAUL ALFARO ORTIZ
VOCAL CUARTO	MEP. JUVENCIO CHOM CANIL
VOCAL QUINTO	MEP. BYRON GEOVANY GONZALEZ CHAVAJAY
SECRETARIO	ING. AGR. PEDRO PELAEZ REYES

Guatemala, octubre de 2004

Honorable Junta Directiva
Honorable Tribunal Examinador
Facultad de Agronomía
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente

Distinguidos miembros:

De conformidad con las normas establecidas en la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, tengo el honor de someter a su consideración el trabajo de tesis titulado

**EXPERIENCIAS EN EL MANEJO DEL PROGRAMA DE ACCESO A LA
TIERRA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ A TRAVES DEL
FONDO DE TIERRAS
-FONTIERRAS- EN LA REGIONAL QUETZALTENANGO**

Presentando como requisito previo a optar el título de Ingeniero Agrónomo en el grado académico de Licenciado.

Atentamente,

Gilberto Martín García García

ACTO QUE DEDICO

A:

Dios **Que nos guía y nos ilumina en todo momento.**

Mi esposa **Lidia Yolanda, por su apoyo constante.**

Mis hijos **Quicab, Itzamná, Juan Martín, Samanta y Tomasito
como un estímulo en su formación.**

Mis padres **Tomás García y Juana García Hernández, que Dios los
tenga en la gloria.**

Mis hermanos **Por su ayuda espiritual y material.**

TESIS QUE DEDICO

A:

GUATEMALA.

TODOS LOS CAMPESINOS DEL PAIS

TODOS MIS AMIGOS

MIS ASESORES:

**M. Sc. Domingo Amador Pérez.
Ing. Agr. Julio Alberto Cartagena.**

LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS

USTED: Con especial aprecio.

4.	OBJETIVOS.....	28
4.1	Objetivo general.....	28
4.2	Objetivos específicos.....	28
5.	METODOLOGÍA.....	29
5.1	Revisión bibliográfica:.....	29
5.2	Sondeo:.....	29
5.3	Entrevista:.....	29
5.4	Reuniones:.....	29
5.5	Talleres:.....	29
5.6	Visitas de campo:.....	29
6.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	31
6.1	Acceso a la tierra en propiedad.....	31
6.2	Proceso de gestión (negociación) de la finca.....	32
6.2.1	Atención al Público.....	32
6.2.2	Caracterización socioeconómica y organizativa.....	32
6.2.3	Notificación del resultado del estudio socioeconómico.....	32
6.2.4	Recepción y análisis de financiamiento y oferta de finca.....	33
6.2.5	Investigación Registral y Dictamen Jurídico.....	33
6.2.6	Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra –ECUT-; Tasación de inmueble –Avalúo-.....	33
6.2.7	Aprobación de ECUT y Avalúo.....	33
6.2.8	Negociación de la finca ofertada.....	33
6.2.9	Formulación y Evaluación del Proyecto Productivo.....	34
6.2.10	Conformación de Expediente.....	34
6.2.11	Verificación de campo.....	34
6.2.12	Informe de UEAT a la Comisión de Control y Verificación.....	35
6.2.13	Dictamen de Comité de Crédito.....	35
6.2.14	Aprobación o improbación de crédito.....	35
6.2.15	Escrituración de compra venta e inscripción del inmueble en el Registro	

	de la Propiedad.....	35
6.2.16	Entrega de la finca.....	35
6.3	Gestión productiva (reactivación) de la finca.....	38
6.3.1	Proceso de gestión y selección de entidades y/o consultores para la prestación de servicios de asistencia técnica.....	38
6.3.2	Gestión de capital de trabajo.....	39
6.3.3	Monitoreo y evaluación de los servicios de asistencia técnica.....	40
6.3.4	Monitoreo de proyectos productivos y de infraestructura.....	41
6.4	Problemas durante la negociación de la finca.....	41
6.4.1	En relación a los grupos beneficiarios.....	42
6.4.2	En relación a las condiciones generales de la finca.....	43
6.4.3	Apoyo institucional.....	44
6.4.4	Asistencia técnica.....	44
	6.4.4 A Asesoría tecnológica, productiva y capacitación.....	45
	6.4.4.B Asesoría y capacitación para la gestión de crédito.....	45
	6.4.4.C Asesoría y capacitación para la comercialización de la producción.....	45
	6.4.4.D Asesoría para la gestión de proyectos productivos y de infraestructura.....	45
	6.4.4.E Asesoría y capacitación sobre género.....	45
7.	CONCLUSIONES.....	49
8.	RECOMENDACIONES.....	52
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	54
10.	APÉNDICE.....	56

INDICE DE FIGURAS

No.		Pág.
1.	Figura 1. MAPA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, UBICACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA REGIONAL QUETZALTENANGO DE FONTIERRAS.	57
2.	Figura 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE ACCESO A LA TIERRA	58
3.	Figura 3. FLUJOGRAMA DEL AREA SOCIOECONÓMICA	63
4.	Figura 4. FLUJOGRAMA DEL AREA TÉCNICA	65
5.	Figura 5. FLUJOGRAMA DEL AREA DE ASISTENCIA TÉCNICA	69

INDICE DE CUADROS

No.		Pág.
1.	Cuadro 1. Fincas entregadas al 31 de diciembre 2003, en la Región Quetzaltenango	36
2.	Cuadro 2. Fincas que han logrado un buen nivel de desarrollo.	48
3.	Cuadro 3. Extensión y población total por departamento, región Quetzaltenango	59
4.	Cuadro 4. Dimensión geográfica de la pobreza en Guatemala	60
5.	Cuadro 5. Factores que inciden en el proceso de acceso a la tierra	61

**EXPERIENCIAS EN EL MANEJO DEL PROGRAMA DE ACCESO A LA TIERRA EN
EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ A TRAVES DEL FONDO DE TIERRAS
-FONTIERRAS- EN LA REGIONAL QUETZALTENANGO**

**EXPERIENCE IN THE MANAGEMENT OF THE PROGRAM OF ACCESS AT THE
EART IN THE FRAME OF AGREEMENT OF PEACE, BY MEANS OF FONDO DE
TIERRAS
-FONTIERRAS- IN THE REGIONAL QUETZALTENANGO**

RESUMEN

La situación agraria ha sido y sigue siendo uno de los problemas de mayor conflictividad en el medio rural guatemalteco. Una de las causas es la *injusta distribución de la tierra*, que mantiene una elevada concentración y no ha variado durante los últimos veinte años, siendo así que el 94.1 % de las explotaciones menores (microfincas y fincas subfamiliares) suma el 18.6 % de la tierra; mientras que el 1.5 % de las explotaciones mayores (con mas de una caballería) suma el 62.5 % de la superficie en fincas, así también, la dificultad para acceder a ella a consecuencia de las débiles políticas de gobierno, inadecuadas e injustas. SNU, (24).

Estas medidas han propiciado, desde la época colonial, hasta los tiempos actuales la conformación y permanencia de latifundios; en un principio por la usurpación de las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas, posteriormente, los gobiernos que se sucedieron en los diferentes períodos que registra la historia de Guatemala, fueron implementando políticas agrarias con la finalidad de garantizar la permanencia de estos latifundios, pero al mismo tiempo propiciar condiciones que permitieron el surgimiento de otros, tal como sucedió durante la reforma liberal. Durante el período revolucionario –de 1945 a 1954- se pretendió cambiar las condiciones socioeconómicas que prevalecieron por mas de 400 años, favoreciendo a los sectores mas desposeídos, sin embargo, debido a causas internas y externas, se truncó el proceso. Posteriormente, las políticas emanadas sobre la problemática agraria, fueron sencillamente disposiciones que afianzaron y reafirmaron la estructura agraria prevaleciente, nunca se pretendió modificarla en función de las necesidades existentes en el sector indígena y campesino, y atender de manera objetiva la conflictividad que persiste en el área rural. Flores Luín, (9).

Con la firman de los Acuerdos de Paz en 1996, el Estado asume el compromiso de impulsar propuestas viables para dar atención a la problemática sobre la tierra, a través de un fondo específico, así, mediante el Decreto 24 – 99 se aprueba la Ley del Fondo de Tierras el 13 de Mayo de 1999, entrando en vigencia el 24 de junio del mismo año. FONTIERRAS se conforma y consolida con el funcionamiento de las sedes Regionales: Petén, Alta Verapaz y Quetzaltenango, esta última conformada por los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, San Marcos, Sololà, Totonicapán, Quetzaltenango, Retalhuleu y Suchitepéquez. Las fincas entregadas en esta regional, hasta el 31 de enero del 2004, suman 53, con una extensión de 13,030.73 hectáreas, a un costo de Q. 217.167,810.00, beneficiando a 5,708 familias. Adjudicando en promedio por familia 2.28 hectáreas, con un valor promedio de Q. 16,665.82 por hectárea, y una deuda familiar promedio de Q. 37,998.07, que debe pagarse durante 12 años, período que incluye tres años de gracia, con una tasa de interés de 5% vigentes a partir del vencimiento del período de gracia. FONTIERRAS, (11).

La consulta de los acuerdos de paz, de documentos legales y otros que tienen relación con la problemática agraria, fueron muy valiosos para realizar el presente estudio, así como las vivencias de campo que permitieron conocer de mejor forma el desarrollo del programa y contar con aportes de los propios beneficiarios, de entidades de asistencia técnica, de instituciones cooperantes y de personal de la institución, para la apreciación de los avances y limitaciones del proceso.

Las apreciaciones obtenidas a través de estudios realizados tanto interna como externamente a la institución, así como a través del presente trabajo, se ha logrado determinar que los avances son muy escuetos como consecuencia de los diversos problemas que se manifiestan a través de los diversos actores y componentes del programa, los cuales son: a) los grupos beneficiarios; b) las condiciones generales de las fincas; c) el recurso de financiamiento (apoyo institucional) y d) los servicios de asistencia técnica.

Entre los principales limitantes para el acceso a la tierra podemos mencionar: a) la falta de recursos de financiamiento, b) la participación de intermediarios, c) bajos conocimientos de los usuarios y d) alto costo de la tierra contra una baja productividad.

Por otra parte, los grupos beneficiarios no cuentan con un financiamiento adecuado, por lo que para la obtención de estos recursos, se encuentran ante una serie de limitantes como: a) la inexistencia de políticas estratégicas de desarrollo rural, b) no hay coordinación entre las instituciones de desarrollo, c) alto índice de analfabetismo en la población de usuarios y d) bajo nivel organizativo de los grupos beneficiarios. Además, la heterogeneidad de los grupos, la migración y la deficiente administración, son factores que obstruyen el buen desarrollo de los mismos dentro del programa. Las limitantes en relación a las fincas se deben a malas condiciones de sus componentes especialmente el suelo, uso actual, accesibilidad e infraestructura; en cuanto al apoyo institucional, la burocratización de los procesos y la falta de recursos de financiamiento; con respecto a la asistencia técnica, específicamente, el incumplimiento de los términos de referencia de los contratos.

Por otro lado, el poco avance en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los acuerdos de paz, no permiten atenuar la conflictividad que aún persiste en el medio rural del país.

Es muy importante señalar que un 11.32 % de las 53 fincas entregadas en la región Quetzaltenango, ha alcanzado un nivel de éxito en su desarrollo social y productivo. En lo social, se manifiesta con grupos muy unidos, solidarios y responsables, buena administración y trabajan en forma colectiva. En lo productivo, existe diversificación con enfoque a la conservación del medio ambiente (agricultura orgánica), procesamiento de la materia prima, comercialización de la producción para exportación.

Este grupo está conformado por las fincas Santa Anita La Unión en Colomba, Quetzaltenango; El Paraíso, en Catarina San Marcos; Las Texas, en Cuyotenango, Suchitepéquez; La Providencia en Champerico, Retalhuleu; San Victoria, en Concepción, Sololá y Los Ángeles, en San Juan Cotzal, El Quiché. Estos grupos son dignos de ejemplo ya que han demostrado que cuando existe una buena estructura organizacional y una eficiente administración se pueden alcanzar metas para mejorar las condiciones de vida.

Sin embargo, es urgente que el Estado impulse políticas concretas a través de sus diversas instituciones para dar la atención necesaria a la problemática agraria y sentar las bases de un verdadero desarrollo rural sostenible y sustentable con enfoque a la diversidad cultural de nuestro país.

1. INTRODUCCIÓN

La tenencia y uso de la tierra en Guatemala es un tema que históricamente ha sido abordado desde diferentes puntos de vista y por diferentes sectores que conforman la sociedad guatemalteca; por una parte el sector agro exportador hace planteamientos en función de sus propios intereses; por otra, el sector indígena y campesino plantea que el sistema agro socioeconómico prevaleciente, es excluyente, ya que durante el tiempo transcurrido desde la época colonial hasta nuestros días, las grandes mayorías han sido marginadas del proceso de desarrollo social, al haber sido despojados de la tierra como un recurso para la producción. CONGCOOP – CNOC (6)

En el marco de los Acuerdos de Paz, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, establecen una serie de compromisos de Estado referentes a la transformación -progresiva- de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra, para facilitar el acceso a la misma, a campesinos y campesinas en situación de pobreza y pobreza extrema, condición que les permita su incorporación al desarrollo económico y social, a fin de que ésta –la tierra- constituya la base de su estabilidad económica para garantizar un progresivo bienestar social. FONTIERRAS (13).

La tierra juega un papel central, pues, desde la conquista –acaecida en el siglo XVI- hasta nuestros días, los acontecimientos históricos han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y la explotación de este recurso. La situación de concentración de recursos contrasta con la pobreza de la mayoría de la población, lo que no permite el desarrollo del país en su conjunto. Es imprescindible superar esta situación mediante la promoción de un agro más eficiente y equitativo, fortaleciendo el potencial de todos los actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también en las relaciones culturales y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el medio rural. En función de este mandato, en 1997 se crea el Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdos de Paz. En Julio del mismo año, mediante Acuerdo Gubernativo 515-97 se crea la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, para discutir y proponer la legislación e institucionalidad agraria. Después de diez meses de discusión, se aprueba el Anteproyecto de Ley

del Fondo de Tierras, para ser presentado ante la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República.

El día trece de mayo de 1999, mediante Decreto 24-99 el Organismo Legislativo aprueba la Ley del Fondo de Tierras (FONTIERRAS), entrando en vigencia el 24 de junio del mismo año.

FONTIERRAS se constituye en una entidad descentralizada del Estado, goza de autonomía funcional, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional. Es la institución responsable de definir y ejecutar la política pública relacionada al acceso a la tierra.

Durante el año 2000 se consolida la conformación e institucionalización del Fondo de Tierras mediante la implementación de seis componentes:

1. Fortalecimiento Institucional.
2. Descentralización.
3. Acceso a la Tierra.
4. Regularización.
5. Infraestructura y proyectos productivos.
6. Monitoreo y evaluación.

Basados en los elementos estratégicos como la Concertación, la Coordinación, la Participación y la Co-ejecución se logró la implementación de los componentes ya descritos, con la participación directa de diferentes instancias de FONTIERRAS, estas son:

- Consejo Directivo, conformada por un titular y un suplente de cada uno de los organismos siguientes: Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación –MAGA-; Ministerio de Finanzas Públicas –MFP-; Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario –CONADEA-; Cámara del Agro; Organizaciones Indígenas de Guatemala; Organizaciones Campesinas de Guatemala y Movimiento Cooperativo federado y no federado.
- Gerencia General y dos Subgerencias: de Acceso a la Tierra y de Regularización.
- Direcciones Operativas
- Coordinaciones Regionales: Región Central, Región Quetzaltenango, Región Alta Verapaz, Región Petén.

- Sedes Departamentales de Regularización: Guatemala; Quetzaltenango; Cobán y Fray Bartolomé de las Casas en Alta Verapaz; Santa Elena, Poptún y Sayaxché en el Petén; Escuintla y La Nueva Concepción en Escuintla; Huehuetenango; Ixcán y Nebaj en El Quiché; Izabal; Jutiapa; La Blanca, en Ocós San Marcos y La Máquina en Suchitepéquez.

La visión de FONTIERRAS, de acuerdo a los principios de Desarrollo Humano y Rural, se orienta a las familias rurales para que los campesinos y campesinas se conviertan gradualmente en *empresarios agrícolas* con el mayor grado posible de desarrollo, altamente productivas y competitivas, como la forma ideal de combatir la pobreza en el área rural.

Su misión, es facilitar a las familias campesinas guatemaltecas, sin tierra o con tierra insuficiente, en situación de pobreza, a través de mecanismos financieros, el *acceso a la tierra* con vocación agropecuaria y forestal; proyectos productivos, económica y ecológicamente sostenibles y servicios de asistencia técnica integral. FONTIERRAS (12).

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el desarrollo de la historia de Guatemala, uno de los problemas mas enraizado, que ha generado mayor conflictividad, cuyos efectos ha golpeado con mayor intensidad a la población mayoritaria y que aún persiste en nuestros tiempos, es la relacionada a la situación agraria, la cual tiene sus orígenes desde los inicios del *período colonial* (1523 a 1821), a partir del primer cuarto del siglo XVI, para Martínez Peláez (20), es la época en que se sientan las bases de un nuevo sistema agro socioeconómico, mediante la imposición de una serie de mandatos y ordenanzas contenidas en la legislación agraria que estuvo vigente en aquella época. Generando desde entonces, para la población rural, especialmente al pueblo indígena, un ambiente de exclusión, discriminación y explotación.

Después de transcurrir casi 300 años de continuo sometimiento y explotación de la fuerza de trabajo, que producía tanto para el consumo interno así como para la exportación hacia la metrópoli, se inicia un nuevo período que se conoce como época independiente, en donde un grupo de poder naciente, de criollos, lucha por su emancipación política de la corona española, como apunta Escobar Medrano (7), no precisamente para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, sino mas bien, para disfrutar a su entera satisfacción, sin la interferencia de la península, los tributos y el trabajo forzado que rendía la población subyugada. Sin embargo, en el seno del grupo dominante, no todo era tranquilidad, había una manifiesta pugna de poder entre quienes ostentaban los puestos de gobierno (conservadores) y los que emergían como nuevos terratenientes (liberales), con ambiciones de dominio de la nación.

En 1871 triunfan los liberales y toman el poder, durante este período se da una amplia difusión del cultivo de café, por lo que fue necesario hacer una nueva repartición de tierras como las comunales de los pueblos indígenas y las que fueron confiscadas a la iglesia católica, para el establecimiento de fincas cafetaleras. Durante el período liberal, según Martínez Peláez (20), surge una nueva forma de tenencia de la tierra, *el minifundio*, pues, la población indígena nuevamente es despojada de la tierra, con la finalidad de disponer, las fincas cafetaleras, especialmente las de la costa sur, de mano de obra segura para las actividades que requiere este cultivo. Transcurren 73 años de dominio liberal, período durante el cual, es importante señalar, como lo indica Escobar Medrano (7), toda la legislación agraria guatemalteca, ha estado y sigue estando profundamente impregnada del espíritu liberal que se implantó en el país durante este

acontecimiento. Resulta también de sumo interés añadir que el desarrollo de este movimiento, significó en muchos campos, un paso positivo de modernización del país, pero el liberalismo ha sido también, en gran parte, el sistema cuya aplicación práctica dio origen a los males que hoy padece el campesino guatemalteco. Es también durante este período en que se incorpora el proceso de fortalecimiento de la burguesía (sectores productores y exportadores), así como a funcionarios públicos y a miembros del ejército, y que posteriormente se identifican los intereses económicos de esos sectores, estableciéndose las bases de una alianza de poder entre los mismos, esta alianza tradicional estará llamada a dirigir la política nacional, de entonces hasta la fecha.

Como clase emergente, que aspiraba a introducirse en las capas superiores, la clase media durante el período liberal, tenía que lograr un cambio que garantizara la movilidad social ascendente, como condición básica para su existencia, por una parte; por la otra, la clase alta terrateniente junto con la iglesia, elogiaron con entusiasmo la energía represora que impulsó el último gobierno de esta época, quien asumió el cargo en un momento de grave crisis económica. Sin embargo, el estancamiento del proceso de reforma liberal y la austeridad en todos los aspectos – recortes al presupuesto nacional mediante destituciones en masa y rebaja de sueldos de empleados, reducción de ingresos de divisas extranjeras- que impuso el gobierno, habían llegado a revertir en contra de los intereses de la burguesía y los terratenientes, siendo estas algunas de las causas que contribuyeron para dar lugar al movimiento de Octubre de 1944. Aún cuando los trabajadores asalariados de la ciudad y del campo eran una fuerza numéricamente mayor y sufrían en forma directa la explotación y la política represiva, su participación resultó ser importante sin haber jugado un papel dirigente. En relación a los campesinos, como lo indica Escobar Medrano (7), en Guatemala, hablar de campesinos pobres o sin tierra, es tanto como hablar de los indígenas; su dispersión, su aislamiento cultural y su justificada desconfianza por los tratos que recibían, los mantuvieron al margen del movimiento.

En los inicios del período revolucionario, se establecen cuatro prioridades: reforma agraria, protección del trabajo, mejorar el sistema educativo y consolidación de la democracia política. En cuanto al tema agrario, el crecimiento de la población rural, obligaba a que cada vez, mayor cantidad de gente viviera en la misma extensión de tierra disponible. Se dieron entonces los primeros pasos para la racionalización de la política agraria. De acuerdo con Benítez, (1) en julio de 1948 se promulga la ley de expropiación de tierras ociosas; en 1949, el Congreso aprobó la Ley de arrendamientos forzosos y titulación supletoria, con lo que se convertirían las tierras

abandonadas, en productivas. Se inició de esta manera, la distribución en forma gradual de la tierra que había sido confiscada a los alemanes durante el régimen anterior.

Con el segundo gobierno de la revolución, en 1952 se emite el Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, dirigido a modificar el sistema de tenencia de la tierra, por lo que se crea el Departamento Agrario Nacional, ente responsable de la ejecución de dicha política. El haber impulsado La Ley de Reforma Agraria para revertir las injusticias de cuatro siglos y medio, para darle a la mayoría de la población rural y Maya las bases para una efectiva dignificación económica y social, es sin duda el acto que empezaba a transformar aquella búsqueda de la democracia.

Los cambios importantes que se habían dado, durarían muy poco tiempo, pues, todo se derrumbó, independiente de los errores cometidos, como lo indica Benítez (1), el trascendental proceso reformista histórico, es abortado, pues Estados Unidos patrocina el golpe de estado y derrocamiento de Jacobo Arbenz Guzmán en junio de 1954.

Inmediatamente, el Decreto 900 queda sin efecto. En febrero de 1956 es derogado por el Decreto 559, denominado Estatuto Agrario. En ese mismo orden, el Decreto 57 hace que las fincas parceladas regresen a su estatus anterior, y se devuelven las tierras expropiadas.

Culmina así un período de diez años, durante los que se hicieron cambios con el propósito de modificar la estructura agraria para atender de esa manera las necesidades de la población mayoritaria.

En 1962 se emite el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, por lo que se crea el Instituto Nacional de Transformación Agraria como unidad ejecutora, esto se da a raíz del compromiso que Guatemala adquirió, de modificar la estructura agraria y cambiar el patrón de tenencia de la tierra, al firmar la Carta de Punta del Este, Uruguay, promovida por la Alianza para el progreso, que impulsó el gobierno norteamericano.

Con la promulgación del Decreto 60-70 del Congreso de la República, se crea la Franja Transversal del Norte (FTN), la ley de Transformación Agraria cobró vigencia de manera práctica, así como la actividad del INTA tuvo mas forma.

A partir de 1970, la política agraria se concentra en la colonización de tierras vírgenes, estatales, en dos áreas básicas del país: la conocida como el Norte Bajo, que comprende Alta Verapaz y la parte sur de El Petén, y en la Franja Transversal del Norte. Este programa desarrolló un modelo sobre la base del mantenimiento de la estructura agraria tradicional, canalizando su acción a la agricultura de subsistencia y de medianos agricultores fomentando el impulso del cooperativismo, CONGCOOP – CNOC (6).

La política de colonización aplicada durante esta década, se tradujo únicamente en el otorgamiento de tierras para reproducir el modelo latifundio – minifundio, sin afectar la estructura agraria vigente.

En la década de 1980, a raíz del agotamiento en la disponibilidad de las tierras estatales susceptibles de entrega a los campesinos sin tierras, se comenzó con la compra de tierras para resolver el problema, fenómeno que aceleró el crecimiento de un mercado formal de tierras, desarrollándose los siguientes programas de compra de tierra:

1. Por la Fundación del Centavo (FUNDACEN), de 1984 a 1990.
2. Por el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA), de 1992 a 1996.
3. Por el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP).

Estas instituciones han desarrollado mas, una función operativa y financiera, su accionar, no se ha basado en una estrategia nacional, regional o microregional que englobe la visión de desarrollo rural.

Finalmente, en el pasado reciente, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, señala que, una paz firme y duradera debe cimentarse sobre la base de un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población, con el fin de superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social.

Como producto de los Acuerdos de Paz, se instituye el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) con potestad de concentrar el financiamiento público de adquisición de tierras, propiciando el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitando el desarrollo de planes de ordenamiento territorial.

Esta institución, con el apoyo del Banco Mundial, que aprobó un préstamo al gobierno en abril del 2000, desarrolla sus operaciones, por lo que este proyecto ayudaría a la iniciativa del gobierno de implementar una reforma agraria asistida por el mercado de tierras. Los resultados alcanzados hasta el momento son mínimos, pues no se ha tocado el punto medular como lo es la modificación de la estructura agraria vigente. Además, existe una mayor demanda que oferta de tierras y no hay disponibilidad de financiamiento. Otros factores limitantes del proceso son la politización, la corrupción, desconocimiento e ineficiencia.

En tal sentido, la inadecuada y sobre todo la injusta distribución del mas importante medio de producción, la tierra, es el factor fundamental de la problemática agraria en Guatemala, cuyas consecuencias, ha generado, desde hace mas de cinco siglos, una situación de exclusión, discriminación, conflictividad, pobreza y pobreza extrema en la población rural, escenario que se manifiesta aún en los tiempos actuales.

3. MARCO TEORICO

3.1 Marco Conceptual:

Sin duda alguna que uno de los problemas de mayor conflictividad en la sociedad guatemalteca es la mala distribución del más importante medio de producción: *la tierra*. Esta, se halla concentrada en muy pocas manos, mientras que la gran mayoría de la población dedicada a la agricultura y que subsiste de ella, carece de tierra, ya porque no la tenga en absoluto o porque posea extensiones insuficientes y de mala calidad, que permitan proveer el sustento diario de las familias.

3.1.1 LOS ORIGENES DEL LATIFUNDIO EN GUATEMALA

El desarrollo histórico de las relaciones de producción, tiene como antecedentes el despojo y la usurpación de la tierra y la apropiación violenta de la fuerza de trabajo por el conquistador, lo cual es el resultado del repartimiento del botín de guerra –la tierra y sus habitantes-. Desde entonces, el explotador tenía posesión de la fuerza de trabajo y de los medios de producción con la creación e imposición del repartimiento y la encomienda, originando una forma de esclavitud disfrazada pero legalizada, porque no existía una fuerza de trabajo libre, ya que el salario como único incentivo para llamar a la fuerza de trabajo al proceso productivo, no fue posible implementarla por dos razones:

- 1.- El desarrollo de la fuerza productiva colonial no tenía la capacidad de pagar salarios.
- 2.- El productor directo (la fuerza de trabajo), no fue despojado totalmente de sus medios de producción, pues, las tierras comunales le servirían para tributar a la corona y para su subsistencia.

La sociedad colonial se sustentaba sobre la base de relaciones de producción precapitalistas, sus clases productivas fueron el indígena siervo y el ladino de las rancharías, cuyas características fueron: a) No despojados totalmente de los medios de producción, b) su vinculación al proceso productivo no es libremente decidida, sino por medio de la coerción extraeconómica, y c) el pago que le daban al indígena no era lo suficiente para su subsistencia. Figueroa Ibarra (8).

3.1.2 EPOCA COLONIAL: FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA

La formación económica social de la colonia se caracteriza fundamentalmente por ser latifundista que explotó la fuerza de trabajo servil, y recibía tributos por ser encomendero. Es entonces, en este período en que tiene sus orígenes el latifundismo en Guatemala, sustentada en la política agraria de aquella época, la cual formó parte de un cuerpo de leyes que conformaron la *Legislación de Indias*. Política agraria, cuyos lineamientos fueron perfectamente definidos, y fundamentados en cinco principios, emanados de intereses económicos de la clase dominante de aquella época; estos principios son en su orden:

3.1.2 A El SEÑORIO que ejercía la corona de España sobre todas las tierras de las provincias conquistadas; expresión legal de la toma de posesión de la tierra. Este principio debe ser comprendido en dos dimensiones importantes: la primera, solo el rey cede o vende tierra; toda posesión deriva de una cesión o venta original de la corona y la segunda, cualquier tierra que el rey no haya vendido o cedido es *tierra realenga*, le pertenece al rey y no puede ocuparse ni usarse sin incurrir en delito de usurpación. Este principio fue factor decisivo para el surgimiento del latifundismo, pues, la corona cedió y vendió tierras cuando y a quien le convino, y también las negó cuando ello le significó algún beneficio. *Los primeros latifundios guatemaltecos fueron las grandes concesiones de tierras hechas por el rey a favor de conquistadores y primeros colonos*. Al negarle tierra a los mestizos pobres, éstos se refugiaron como arrendatarios en las grandes haciendas, lo que contribuyó a la expansión latifundista de estas empresas. Martínez Peláez, (21).

3.1.2 B LA TIERRA COMO ALICIENTE:

La corona española, imposibilitada para sufragar las expediciones de conquista como empresas estatales, las estimuló como *empresas privadas* con el aliciente de ofrecerle a los conquistadores una serie de ventajas económicas en las provincias que conquistaran. *La concesión de tierras y el control sobre sus habitantes*, fueron los principales alicientes de aquella época. El rey ofrecía y cedía una riqueza que no había poseído nunca antes del momento de cederla. La necesidad de expandir y consolidar un imperio sin incurrir en mayores gastos, sino a expensas de los indígenas, favoreciendo el surgimiento del latifundismo; la corona no podía valorar lo que cedía a los conquistadores y primeros colonos por desconocimiento de lo que cedía. La concesión de tierras se hacía bajo el cumplimiento de ciertas condiciones: cultivarla y radicar en ella durante cuatro

años antes de obtener la confirmación de su plena posesión. Al finalizar el siglo XVI, dos generaciones de colonizadores españoles habían echado raíces en las colonias; habían erigido ciudades, tenían tierras en abundancia, disponían del trabajo forzado de los indígenas, muchos de ellos tenían *encomiendas* -consistían en entregar a un conquistador o sus descendientes, un grupo de indígenas para que se les enseñara religión y buenas costumbres, a cambio, los indígenas debían trabajar las tierras del conquistador y entregarle la cosecha-. Este principio fue perdiendo su sentido original y siguió actuando en forma atenuada, condición que sirvió para dar paso a la aplicación del siguiente principio. Martínez Peláez, (20).

3.1.2 C LA TIERRA COMO FUENTE DE INGRESOS PARA LAS CAJAS REALES BAJO EL PROCEDIMIENTO DE LA COMPOSICIÓN DE TIERRAS: La incitación a pedir y obtener tierras había dado lugar a muchas extralimitaciones, las que fueron toleradas por las autoridades de entonces; esta situación fue motivo para que la corona emitiera reales Cédulas ordenando la devolución al Rey de las tierras *usurpadas*. Por órdenes del Rey, todos los propietarios de tierras debían presentar sus títulos, las propiedades rústicas serían medidas para comprobar si se ajustaban a las dimensiones autorizadas en los documentos; en los casos que se comprobara usurpación de tierras realengas, el rey se avenía a *cederlas legalmente* si los usurpadores aceptaban pagar una suma de dinero por concepto de *composición*, en caso contrario, era preciso desalojarlas para que el rey pudiera disponer de ellas.

Con esta disposición parecía que la usurpación de tierras, su apropiación ilegal y subrepticia sería controlada, sin embargo, en realidad se estaban poniendo las bases para que la usurpación se convirtiera en un procedimiento normal para apropiarse de la tierra y una de las principales modalidades para la formación de latifundios.

Las condiciones o requisitos establecidos con el principio anterior, desaparecen con la vigencia del principio de composición de tierras; las tierras realengas usurpadas podían titularse por vía de composición, estuvieran o no pobladas, cultivadas o no cultivadas. Este principio le causó ingresos a la corona durante todo el período colonial. La usurpación de tierras se practicó desde el siglo XVI con base en la libertad de las concesiones originales y en el descontrol de la primera etapa colonizadora; a partir de la última década del siglo, la composición no frenó la usurpación, porque no era su finalidad, sino vino a convertirla en un procedimiento normal para adquirir tierras y ensanchar los latifundios mediante desembolsos moderados. Martínez Peláez, (21).

3.1.2 D PRESERVACION DE LAS TIERRAS COMUNALES INDIGENAS

A mediados del siglo XVI fueron creados *los pueblos indígenas*, con la gran organización que se dio en las colonias; la estructura de estos nuevos pueblos es completamente distinta a los prehispánicos, que fueron *desmantelados y destruidos deliberadamente para eliminar rasgos y vestigios de la cultura maya*. Las nuevas concentraciones creadas, fueron dotadas de dos clases de tierras: *los ejidos y los comunales*. La primera clase era la tierra indispensable y de uso común ubicada alrededor del pueblo, consistía en tierra y montes para recolectar madera y otros materiales de construcción, madera y hojas secas para combustible, áreas para exponer al sol hilos y telas, áreas para repasto de animales. Las tierras *comunales* se extendían normalmente en los alrededores del pueblo, más allá de los ejidos; su extensión era variable, de tal modo que hubiera tierra suficiente para que cada familia pudiera recibir una parcela y cultivarla en forma individual. No existe un dato exacto sobre la extensión de estas parcelas, consideramos que no serían tan extensas, pues apenas les permitía subsistir, dadas las condiciones que el régimen colonial implantó. Las tierras comunales eran administradas por el Cabildo o Ayuntamiento indígena. Algunos pueblos ampliaron sus tierras ya sea solicitándolas a la corona o titulándolas por composición, después de haber entrado en su uso, impulsados por la misma necesidad. Cabe señalar que las parcelas de las tierras comunales no eran propiedad de las familias que las cultivaban, pues, tampoco eran las de mejor calidad, las mejores tierras y más productivas formaban parte de los latifundios que predominaron el panorama agrario del período colonial. Sin embargo, esa misma estructura agraria colonial, permitió y propició la existencia de pequeños grupos indígenas que no tributaban ni realizaban trabajos obligatorios y que estaban incorporados al aparato de autoridad y explotación, estos mismos grupos lo formaban indígenas ricos que disponían de medios económicos para componer tierras de su propiedad. La pequeña y mediana propiedad rústica, existió durante este período, pero en forma muy limitada. La legislación colonial de tierras, expresaba de manera clara e insistente el interés de la monarquía en que los pueblos de indios tuvieran tierras suficientes, recomendaciones que reflejan claramente la política de la corona, frente a los problemas de tierras, pues, la organización o creación de los pueblos indígenas fue un factor clave de la estructura económica de la colonia; exigía la existencia de tierras en donde los indígenas pudieran trabajar para la subsistencia, condición necesaria que obligaba a los indígenas a permanecer en sus pueblos y de esta manera garantizar la tributación y el trabajo forzado en las haciendas y labores y a otras empresas del grupo dominante. Era preciso que tuvieran allí tierras suficientes, que no tuvieran que ir a buscarlas a otra parte. Se garantizaba

también de esta manera, la permanencia y predominancia de los latifundios. La existencia de los pueblos indígenas (concentraciones), estuvo presidida por la coerción; un pueblo era en cierto sentido una cárcel con régimen de municipio. Martínez Peláez, (22).

3.1.2 E BLOQUEO AGRARIO A LOS MESTIZOS:

Este principio no se deriva directamente de las leyes que tuvieron vigencia en aquel período, mas bien, de hechos y actuaciones de mucha trascendencia que operaban precisamente al margen de dichas leyes. Si bien es cierto que las Leyes de Indias en lo que se refiere a tierras, no hacen discriminación de la gente mestiza –las castas, los ladinos–, es de hacer notar que en los documentos, se refieren a ellos como *particulares*, sino mas bien contiene puntos de sustentación legal para que ellos también puedan obtenerlas por los procedimientos usuales. Debido a que los mestizos formaban un contingente humano en crecimiento y de escasos recursos económicos, aunque sin ubicación precisa, era de esperarse que el gobierno colonial, ya a nivel peninsular o a nivel de provincia, dictara las providencias necesarias para dotarlos de tierras, considerándolos como un grupo económicamente diferenciado y muy necesitado de aquel recurso y ubicarlos en centros especiales, creados precisamente para ellos. La creación de estos poblados de ladinos –llamados *villas*– fue solicitada de diversas formas, pero el gobierno de la provincia no atendió esta petición; las villas que se fundaron, fue por propio esfuerzo de grupos ladinos, quienes tuvieron que comprar tierras de propiedad particular para establecerse, pues, el régimen colonial impedía su acceso a los pueblos indígenas, si lo lograban, su permanencia era difícil e insegura. Por estas razones, se veían obligados a refugiarse en las haciendas, en donde vivían y trabajaban a cambio de poder usufructuar parcelas de tierras de estas empresas. Aparte de lo indicado, ciertas modalidades de conducta de los ladinos, señaladas como malas por los grupos dominantes, también contribuyó para imponer las limitaciones de acceso a la tierra. La proliferación de ladinos configuró en la sociedad colonial, *dos capas medias urbanas y dos capas medias rurales*: las urbanas, una alta, reducida, artesanal, y la otra baja y numerosa, la plebe o gente pobre. Las rurales: una alta y reducida conformada por indígenas ricos y ladinos acomodados en pueblos de indígenas, y otra baja de grandes proporciones, conformada por la masa de ladinos pobres ubicados en las rancherías de las haciendas. Debe entenderse con esto que la sociedad de aquella época se conformó de una clase alta o dominante constituida por los conquistadores y sus descendientes (criollos) y por los nuevos colonos (españoles venidos posteriormente a la conquista); una clase media como se mencionó en líneas anteriores y una clase baja, la mas pobre, condenada a vivir en condiciones infrahumanas, integrada por la gran masa de población

indígena. El quinto principio en que se fundamenta la política agraria colonial, sirvió ante todo para garantizar la concentración de indígenas en los poblados y disponer de ellos para los trabajos obligatorios para las grandes extensiones de tierras; fue una medida política de la clase dominante para no perder esta fuerza de trabajo, pues la clase media se la habría arrebatado en gran medida dado el ritmo de crecimiento de ésta. No debe entenderse que tal medida haya sido para proteger –en el verdadero sentido de la palabra- a la población indígena, sino mas bien, para disponer de ella para su explotación, pues, la fuerza productiva de este sector, fue el eje central para erigir las bases de la economía de aquella época: fue la fuerza motriz utilizada en la construcción de la infraestructura *productiva y social*. Martínez Peláez, (22).

Los cinco principios que rigieron la política agraria colonial fueron bien definidos desde un principio, y su aplicación se dio conforme se fue consolidando el régimen económico de aquella época, el cual se basó especialmente en la producción obtenida de las grandes extensiones de tierras, producto del trabajo obligatorio de los pueblos indígenas.

Por supuesto que, para reafirmar y consolidar los latifundios, fue necesario cometer una serie de abusos y anomalías, de incumplimiento a las normas emanadas del gobierno colonial peninsular; hubo una contradicción entre lo dispuesto por las Leyes de Indias y lo actuado por las autoridades locales.

La situación socioeconómica durante la época colonial, se caracterizó fundamentalmente por el hecho de que las necesidades básicas de la población en general, se satisfacían a través de la producción de granos básicos, la que era generada mediante trabajo servil y que esta situación laboral era ejercida por la mayoría de la población en un espacio territorial reducido, dado que la minoría dominante controlaba el medio de producción básico: la tierra, en tanto que, el comercio de exportación-importación, así como la producción de añil y ganado era controlado por el sector de la oligarquía criolla. Aún en estas condiciones, no todo era armonía entre la minoría dominante: el control de la mano de obra generaba problemas y en consecuencia el fraccionamiento de dicha minoría, al estar la población trabajadora repartida en pueblos realengos, los que eran controlados por los venidos directamente de España (peninsulares), y pueblos de encomienda, bajo el control de los criollos; por un lado, la corona española procuraba mejorar sus formas de enriquecimiento mediante sus enviados, los peninsulares, por la otra, los criollos luchaban por sustraerse de dicho control. De esta manera, el aparato estatal reflejó este

fraccionamiento, que al mismo tiempo es una contradicción del sistema, al estar el poder de los Ayuntamientos en manos de la oligarquía criolla, mientras que el poder de la Audiencia, Gobernaciones y algunos Corregimientos y Alcaldías Mayores en manos de los peninsulares. Esta división a nivel del poder político refleja dicho fraccionamiento en el seno de la clase dominante –la de criollos y peninsulares-. Escobar Medrano, (7).

3.1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

Tres siglos de explotación inmisericorde, fue generando un clima de inestabilidad, a tal punto que eran continuos los alzamientos, pues, la rebeldía era común en todos los pueblos debido a los excesos en los cobros de tributo, así como por las exigencias de mano de obra para rancharías, obrajes y trapiches. Sin embargo, aunque los motines y levantamientos fueron constantes, esta gran mayoría de población nunca pudo aunar fuerzas contra sus opresores, debido a la misma organización existente de la fuerza laboral que no permitía mayor libertad de movilización, por el control al que estaban sometidos en cada pueblo.

Las luchas internas de la clase dominante, por retener el poder, así mismo, su oposición a seguir compartiendo sus riquezas con la corona española, desencadenaron las diferentes conspiraciones que a la larga propiciaron los acontecimientos que condujeron a la emancipación política –de los criollos- en 1821, de España. Movimiento político que de alguna forma se hizo necesario para el sector dominante –los criollos- para no perder el control sobre el resto de población, pues, los levantamientos y el descontento de los pueblos indígenas amenazaban su poderío. CNOC, (4).

El movimiento de emancipación trajo consigo nuevas formas de dominación y explotación para los indígenas, ya que una vez consolidado este acontecimiento, se dio un nuevo reparto de tierras comunales y ejidales con la finalidad de fortalecer los latifundios ya existentes y propiciar el surgimiento de nuevos.

Se inicia un nuevo período de inestabilidad política por el surgimiento de dos fuerzas contrarias: *liberales y conservadores* y las grandes contradicciones generadas entre los diversos sectores de la sociedad. Los criollos liberales reivindicaban la liberación de las tierras a favor de los nuevos grupos económicos que estaban naciendo y que, posteriormente, darían origen al nuevo régimen socio-económico y político; los conservadores luchaban contra cualquier medida que redistribuyera la tierra, pues representaban a los *grandes hacendados*, herederos de la colonia.

Las leyes que respaldaban los repartos de tierras fueron promulgadas en 1825, siendo modificadas en julio de 1829. En 1831 el gobierno de Mariano Gálvez creó condiciones para dictar una ley agraria que perseguía la repartición de las tierras baldías en fincas, garantizando la prevalencia de los latifundios.

3.1.4 EPOCA LIBERAL

Los conservadores retomaron el poder a partir de 1838 a 1871, logrando algún nivel de desarrollo económico para ellos a través de las exportaciones, pero manteniendo la explotación de la fuerza de trabajo bajo las mismas condiciones como en los años anteriores.

Un fenómeno de profunda significación en la historia agraria y social del pueblo indígena, fue el establecimiento de las grandes plantaciones de café y de banano en las tierras bajas. Con la introducción del café en los comienzos de 1860, el cual fue traído por los capitalistas alemanes que establecieron sus plantaciones en las Verapaces y en la bocacosta del pacífico, y la toma del poder político por los liberales en 1871, con el movimiento conocido como la Reforma Liberal, motivó una impetuosa multiplicación de fincas cafetaleras con la consiguiente necesidad de mano de obra fija y estacionaria, le impusieron a la Reforma una política sumamente drástica para la población indígena. La legislación agraria del gobierno de Barrios rompió la estructura colonial de los pueblos indígenas: convirtió en propiedad privada las parcelas de las tierras comunales de los pueblos –surge aquí una nueva forma de tenencia de la tierra, el minifundio-, favoreció a los núcleos de ladinos incrustados desde la colonia en dichos pueblos, creando nuevos latifundios, fortaleciendo con ello la capa media alta rural, que fue uno de los contenidos de clase de la Reforma Liberal, lanzando grandes masas de indígenas *sin tierra* a las rancherías de las fincas. Esa misma legislación creó instrumentos *-Mandamientos de mozos o trabajadores-*, mediante Circular del 3 de noviembre de 1873, a los jefes políticos, para retener a los indígenas en las fincas: el endeudamiento forzoso y la retención por deudas, quienes eran enviados obligatoriamente a las fincas cuando los finqueros los necesitaban en mayor número.

El *Reglamento de Jornaleros* –emitido mediante decreto 177 del 3 de abril de 1877- estableció que los finqueros podían pedirle a los Jefes Políticos el envío de indígenas cuando los necesitaran. Los envíos masivos forzados fueron llamados *mandamientos* en la legislación y en

el lenguaje corriente, pero fueron en realidad, una reactivación del mandamiento colonial en un cuadro histórico distinto.

El gobierno de Reyna Barios prohibió los mandamientos en 1893, pero al año siguiente, creó las *compañías de zapadores* –indígenas que eran obligados a ir a desmontar y limpiar las fincas latifundistas o a abrir caminos gratuitamente-, también decretó una nueva *Ley de Trabajadores* que no fue mas que una reafirmación del Reglamento de jornaleros. El trabajo forzado en las fincas se controló con la amenaza de otro trabajo forzado mucho mas duro, la apertura de caminos, pues éstos, fueron en aquel período, fundamentalmente una necesidad urgente para el movimiento del café. Martínez Peláez, (22).

Durante el gobierno de Ubico, en 1934, el siete de mayo, fue emitido el Decreto que anulaba las deudas de los mozos en las fincas, y prohibía capturarlos bajo el pretexto de anticipos. Tres días mas tarde, salió un nuevo Decreto Ley contra la vagancia, dedicado especialmente a todos los jornaleros que no tenían comprometidos sus servicios con las fincas, ni cultiven con su trabajo personal, por lo menos tres manzanas de café, caña o tabaco en cualquier zona del país, o tres manzanas de maíz en zona cálida y cuatro en zona fría, o bien cuatro manzanas de trigo, papas, hortalizas y otros productos en cualquier zona. Con estas condiciones, se entiende entonces, que los reos de vagancia eran todos los trabajadores privados de tierra o que la tuvieran pero en extensiones menores a las tres manzanas.

Los mandamientos fueron suprimidos en papel, pero se conservaron y se practicaron en la realidad. Cuando los finqueros necesitaban trabajadores forzados los solicitaban igual que antes, las autoridades se encargaban de realizar una redada de *vagos* para ser enviados a las fincas, el finquero, para retenerlos no necesitaba ya endeudarlos, bastaba solo con no firmarles la solvencia en el libreto que cada quien debía atener; salían de la finca nuevamente como vagos, y que al poco tiempo serían de nuevo capturados y devueltos al patrono.

Transcurre así el período de 73 años de gobiernos liberales en donde los cambios efectuados y las mejoras logradas, no fue en ningún momento para beneficio del pueblo indígena, mas bien, con todos los instrumentos creados en la legislación para su control, este sector fue el soporte principal para el desarrollo de la economía de esa época, todo para beneficio de la clase dominante.

En cuanto a la serie de concesiones hechas a los consorcios extranjeros, es de suma importancia resaltar un hecho, por los efectos que posteriormente tendría para la historia del país: la concesión gratuita y en propiedad de tierras baldías a las compañías encargadas de la construcción de las distintas vías férreas. La extensión total de tierras dadas en concesiones gratuitas durante los gobiernos liberales, es de 16,500 caballerías ó 742,500 hectáreas. Con estas concesiones se dio lugar a la instalación de las grandes compañías fruteras que, posteriormente conformaron la United Fruit Company –UFCO-. Escobar Medrano, (7).

Se considera que durante el período Liberal se inició el rompimiento y la transición de las viejas estructuras coloniales, para dar paso a los primeros momentos de capitalismo dependiente, como sistema socio económico, manteniendo como principal postulado la propiedad privada de la tierra. Régimen económico que atrajo capital extranjero, particularmente estadounidense, como el de la United Fruit Company –UFCO- y la International Railroads of Central America –IRCA- quienes se convirtieron en grandes latifundistas.

3.1.5 PERIODO REVOLUCIONARIO

La época Liberal prevaleció hasta 1945, año en que da inicio un nuevo régimen conocido como Período Revolucionario. Por Decreto del Congreso de la República de fecha 23 de marzo de 1945, se suprimió definitivamente los envíos de trabajadores forzados bajo el pretexto de vagancia, terminando de este modo, un largo período de explotación del pueblo indígena. En este nuevo período, durante el segundo gobierno de la revolución, se emitió el Decreto 900 o Ley de Reforma Agraria el 17 de junio de 1952, que permitía la expropiación de tierras baldías y ociosas, para entregarlas a la población campesina, correspondiendo al Departamento Agrario Nacional ejecutar las políticas establecidas en la ley. Esta ley favoreció básicamente a los campesinos y también contribuía a la capitalización del país mediante la recuperación de los derechos sobre la tierra; de esta manera se expropiaron las tierras a United Fruit Company que tenía grandes extensiones de terreno fértil. En este mismo período se benefició a los campesinos dándoles acceso a la tierra y al trabajo, atendiendo entre un 31% a 40% de los campesinos y trabajadores agrícolas sin tierra. Al inicio del período del primer gobierno del régimen revolucionario, en marzo de 1945, se establecieron cuatro prioridades: *reforma agraria, protección del trabajo, mejoras al sistema educativo y la consolidación de la democracia*. La distribución de la tierra se encontraba en ese entonces de la siguiente manera: el 2% de los hacendados o propietarios

poseían el 72% de la tierra –cultivable- y el 90% de la población, poseían entre todos solamente el 15% de las tierras productivas. Centro de Estudios de Guatemala (3).

Los indígenas en el área rural estaban sujetos a las grandes plantaciones mediante un antiquísimo sistema que imponía como mínimo 150 días al año –5 meses- de deuda de trabajo, en vez de impuestos, a pesar de que la primera constitución del país, adoptada en 1824, abolía la esclavitud. Los sistemas de trabajo en el campo prevalecientes en 1945, eran apenas distinguibles de la servidumbre involuntaria. Con las reformas que se fueron implementando durante el período revolucionario, los intereses de la oligarquía nacional, así como los intereses del capital extranjero, fueron afectados; en este sentido, se vieron en la necesidad de preparar un plan, con el apoyo de los Estados Unidos, para terminar con este régimen.

3.1.6 PERIODO CONTRARREVOLUCIONARIO Y REGÍMENES MILITARES

Castillo Armas asumió el poder, y, una de las primeras medidas que tomó fue la creación del Decreto Agrario No. 31 promulgada en Agosto de 1954, en donde se establecía la devolución de las tierras que habían sido confiscadas a la oligarquía y a la UFCO, además, todos los bienes inmuebles, como viviendas que habían sido construidas a expensas de los campesinos. Fue hasta el 25 de febrero de 1956 en que se promulga el Estatuto Agrario con el Decreto 559, con el respaldo legal y constitucional de la nueva constitución, después de haber sido suspendida la de 1945; la entidad gubernamental y oficial a la que se encomendó la ejecución de lo estipulado en el Estatuto Agrario, fue la Dirección General de Asuntos Agrarios –DGAA- que dependía directamente del Presidente de la República, con jurisdicción en toda la república, cuya acción se sintetizó básicamente en dos aspectos: liquidación de la política de ataque en el campo, sustentada en el Decreto 900, por una parte, y por otra, la creación de nuevos lineamientos para una adecuada política agraria. Estas medidas representaron, para la población campesina e indígena, especialmente, un retroceso al pasado, y a la vez un nuevo desarraigo, trayendo como consecuencia el surgimiento de los primeros barrios marginales en la ciudad capital y las cabeceras de Escuintla y Quetzaltenango, como resultado de la política agraria impuesta por el régimen contrarrevolucionario. Flores Luín, (9).

La situación no varió en términos de mejorar las condiciones para la población indígena y campesina durante los gobiernos posteriores.

El 11 de octubre de 1962 se emite el Decreto número 1551, Ley de Transformación Agraria, y la creación de la entidad ejecutora el Instituto Nacional de Transformación Agraria –INTA-, para sustituir el Estatuto Agrario y la Dirección General de Asuntos Agrarios –DGAA- respectivamente, creados durante el gobierno de Castillo Armas.

Con el INTA se crearon *Zonas de desarrollo agrario* como áreas de colonización, donde los beneficiarios recibieron un promedio de 28 manzanas por familia. Una de las características de este tipo de tenencia fue que la población se encontraba dispersa y no en poblados.

Microparcelamientos que se crearon en fincas que, por su extensión u otros motivos, no eran adecuadas para habitarlas en zonas de desarrollo agrario. Se distribuyeron, en promedio, cinco manzanas por cada parcela. Esta forma de tenencia fue calificada como una válvula de escape para tratar de solucionar problemas agrarios locales en fincas privadas, que al final fomentaron el minifundismo.

Se crearon las *comunidades agrarias*, con las siguientes características:

- Se crearon las comunidades entregándoles las tierras a los grupos campesinos que ya vivían en ellas, legalizándose así la posesión que anteriormente ya tenían.
- En esta forma de tenencia, no se entregaron títulos individuales, sino un título en común.
- Cada campesino de la comunidad recibió en promedio 5.4 manzanas, esta forma, también contribuyó a fomentar el minifundio.

Se crearon lotificaciones urbanas, como áreas exclusivamente para vivienda o instalación de negocios como talleres, farmacias, tiendas, comedores, sastrerías, herrerías y otros, con la finalidad de proporcionar servicios a los propietarios de las zonas de desarrollo, ya que se asentaron alrededor de los centros de administración de las mismas.

Con la puesta en vigencia del Decreto 1551 –Ley de Transformación Agraria-, en 1962, con el fin de ordenar la política de colonización seguida desde la contrarrevolución de 1954, las acciones, a partir de entonces, se insertan dentro de las condiciones generadas por el impulso, por parte de los Estados Unidos, de la Alianza para el Progreso, que estipulaba que los países que se adhirieran a ella, deberían comprometerse a modificar la estructura agraria vigente; la propuesta perseguía sacrificar al sector de los grandes propietarios para poder disminuir las tensiones

agrarias y evitar que las sublevaciones populares fueran el inicio de movimientos de mayor amplitud que siguieran el ejemplo de la Revolución Cubana, desarrollada en años recientes.

A diferencia del Estatuto Agrario, derogado con el Decreto 1551, una de las variantes introducidas en este nuevo decreto, es la *prohibición de la expropiación de las tierras ociosas*, aunque se mantuvieron conceptos como el de zonas de desarrollo agrario, patrimonio familiar, régimen de fincas rústicas, arrendamientos, bienes y reservas de la nación, terrenos baldíos y excesos, prescripción y revisiones.

Las acciones seguidas, mostraban resultados poco significativos, la política impulsada con el apoyo de los Estados Unidos, no generaba ningún cambio en la estructura agraria; tampoco se afectó a la oligarquía terrateniente, y tampoco se logró controlar la tensión social que estaba en aumento y creaba las condiciones para el inicio de movimientos revolucionarios. Durante este período, no se logró desarrollar una labor significativa en materia de reforma agraria, aún cuando el mayor auge de adjudicación se observó durante los años 1966 – 1970, período en el que se colonizaron tierras vírgenes en los departamentos de Izabal, Petén, Huehuetenango, Alta Verapaz, y El Quiché, en donde el INTA habría asentado a un total de 5,903 familias en microparcelamientos, sin darles títulos de propiedad, limitando básicamente sus actividades a obras de infraestructura, acciones desprovistas de una visión integral que incluyera asistencia técnica agrícola y pecuaria. Benítez, (1).

Con la promulgación del Decreto 60-70 del Congreso de la República, se crea la Franja Transversal del Norte (FTN), la ley de Transformación Agraria cobró vigencia de manera práctica, así como la actividad del INTA tuvo mas forma.

La evolución de la política de colonización durante el período de 1963 a 1970, tiene su explicación, en el sentido de que las autoridades no lograron identificar ningún área para declararla Zona de Desarrollo Agrario, lo que no sucede de 1970 en adelante, cuando se declara Zona de Desarrollo Agrario la Franja Transversal del Norte.

Entre la década de 1970 y 1980, la política de colonización se desarrolló en dos áreas básicas del país de manera intensa: la conocida como el Norte Bajo, que comprende Alta Verapaz, y la parte sur de El Petén, y la Franja Transversal del Norte (FTN). En ambos casos, la política de acceso a la tierra se ejecutó en fincas o territorios reconocidos como propiedad del Estado, siendo uno de

los resultados, el hecho de que grupos de campesinos se constituyeran en organizaciones que recibieron el nombre de Empresas Campesinas Asociativas –ECAS-, o beneficiarios individuales.

Las fincas provenían de tierras confiscadas a propietarios alemanes durante el período de la segunda Guerra Mundial, éstas no se parcelaron legalmente, sino que mantuvieron su unidad productiva, aunque se ha reconocido que informalmente la mayoría de beneficiarios trabajaba en forma individual. El modelo se desarrolló sobre la base del mantenimiento de la estructura agraria tradicional. El Plan de Desarrollo Agrícola de 1971 a 1975 intentó canalizar la acción a la agricultura de subsistencia y de medianos agricultores, fomentándose el impulso del cooperativismo. La política de colonización, además de la entrega de tierras nacionales, incluyó crédito y otros servicios, con el objetivo de reducir la presión sobre la tierra, a través de cultivos para la demanda interna (granos básicos), ya que el empleo temporal en el agro, particularmente en el área latifundista, era cuestionado cada cierto tiempo a partir de las constantes oscilaciones de los productos de agro exportación en el mercado internacional. CONGCOOP – CNOC (6).

La política de colonización del Petén, a través de la empresa de Fomento y Desarrollo Económico de El Petén –FYDEP- creada en mayo de 1959 mediante el Decreto 1286, se dio como intento de los gobiernos militares de paliar la crisis agraria que se profundizó como resultado de la contrarrevolución. Se vio a este departamento como la principal opción en cuanto a la oferta de tierras estatales, no solo para los campesinos sin tierra, sino para sectores afines a los gobiernos de turno. El FYDEP reprodujo la tradicional estructura de tenencia de la tierra: latifundio – minifundio, entregando parcelas de 45 hectáreas (una caballería) a campesinos pobres y extensiones de hasta 450 hectáreas (10 caballerías) para los terratenientes; politizó el proceso y no se pudo asegurar el control a través del catastro de las áreas entregadas.

El Petén se constituyó en el eje de una política de colonización agropecuaria desordenada tanto para los cooperativistas, parcelamientos legales, como para los desplazados internos y los invasores. Tuvo una transformación en el sentido de pasar de un área forestal y rica en recursos naturales, a una pobre, deforestada y ganadera.

Un elemento importante que contribuyó al aumento de la dispersión y la inseguridad en la tenencia de la tierra en El Petén fue la integración del departamento al sistema político administrativo, dejando de ser el FYDEP la máxima entidad del departamento, su posterior

disolución (Decreto 60-70, creación de la FTN y reestructuración del SPA), y la integración de sus funciones al Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación –MAGA-, generando un vacío legal en El Petén. El gobierno reactiva la Comisión de Tierras de El Petén, la cual funcionó hasta que entró en vigencia la Ley del Fondo de Tierras.

El impacto logrado por la política de colonización a partir del período de la contrarrevolución (1955 – 1983), fue mínimo, mas bien, se produjo un fenómeno significativo consistente en la atomización y proliferación de parcelas menores de una manzana, las que según estimaciones, crecieron entre 1964 y 1979 en 162,007 unidades, equivalente a un 190.4%.

Por otra parte, un estudio patrocinado por la AID, estableció que durante el período de 1955 a 1964, sólo el 8.9% de los campesinos necesitados de tierra fue beneficiado; en tanto que en el lapso de 1965 a 1973 solo lo fue en el 3.5%, y entre 1974 y 1981 el 5.7%. Garoz, (16).

Tampoco se modificó el patrón tradicional de concentración de la propiedad de la tierra, se mantuvo la disponibilidad de mano de obra migratoria temporal para trabajar en la época de cosecha en las fincas de agro exportación. Las acciones se dirigieron especialmente a la colonización de las tierras bajas y altas del norte, el departamento de El Petén, y la Franja Transversal del Norte que incluye la región de Ixcán, zonas selváticas de vocación forestal, se incorporan a la disponibilidad de tierras del Estado, para ser adjudicadas a campesinos sin tierra, principalmente las masas trabajadoras expulsadas de las fincas aldoneras en la costa sur y el oriente del país.

Durante los últimos 20 años, ha habido transformaciones en lo que respecta al acceso a la tierra, sin embargo, uno de los rasgos que diferencia a Guatemala de otros países latinoamericanos, es la importancia, en términos porcentuales, de la población rural. Debido a que la pobreza en Guatemala, es un fenómeno fundamentalmente rural: los hogares rurales representan, aproximadamente el 57% del total de hogares del país, y cerca del 61% de la población nacional, tomando en cuenta que el promedio de miembros es superior que los urbanos. La relación entre población rural y el acceso y uso de la tierra ha sufrido leves modificaciones, según estimaciones, las áreas de pastos, bosque secundario, áreas de barbechos y agricultura migratoria que representan una proporción elevada del total del territorio, pasaron del 46.8% del total a fines de los años setenta, al 55.4% en 1999. La explicación de este aumento, está en la apertura de nuevas tierras frágiles del norte, como se mencionó ya anteriormente. Una consecuencia de esto, es una

reducción del área de bosque primario que pasó de cerca del 39.7% de la superficie nacional en 1979 a un 29.2% en 1999. Hubo un incremento de áreas agrícolas dedicadas a cultivos no tradicionales, pasando de 72 mil hectáreas en 1979 a 202 mil hectáreas en 1999. Por otro lado, las áreas para cultivos de mercado interno (fundamentalmente granos básicos) se redujeron levemente, de 7.3 a 7.1% del área total. Como puede verse, con la implementación de estas políticas, no se logró provocar un cambio sustancial en la estructura agraria, manteniéndose altos niveles de concentración de tierras en reducidos grupos de grandes propietarios; la persistencia del dualismo entre la producción de agro exportación y la de consumo interno, que mantiene un sector moderno de elevada productividad y un sector tradicional de campesino o de pequeña agricultura, marcado por la pobreza y la baja productividad, también se mantiene la tensión y la conflictividad agraria, con altos niveles de inestabilidad, violencia y un estancamiento del desarrollo social rural. SNU, (24).

3.2 Marco Referencial

3.2.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PROGRAMA DE ACCESO A LA TIERRA

En el marco del proceso de paz en Guatemala, los Acuerdos firmados el 29 de diciembre de 1996, establecen una serie de compromisos referentes a aspectos tales como ordenamiento territorial y tenencia y uso de recursos naturales.

Específicamente el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria cuando dice: “...la transformación de la estructura de la tenencia y uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad. Promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio”. URL (25).

En función de este mandato, en 1997 se crea el Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdos de Paz. En julio de 1997 mediante Acuerdo Gubernativo 515 – 97 se crea la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas –COPART-. Por el Decreto 24 – 99 fue aprobada la Ley del Fondo de Tierras, el 13 de mayo de 1999, entrando en vigencia el 24 de junio del mismo año. FONTIERRAS es una entidad descentralizada del Estado, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional. Es responsable de definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra. FONTIERRAS (11).

El programa de Acceso a la Tierra se encuentra organizado por una Subgerencia que depende de la Gerencia General y esta del Consejo Directivo; tiene a su cargo la coordinación de las actividades de cuatro áreas que son: Socioeconómica, Técnica, Asistencia Técnica y Jurídica (ver organigrama en apéndice), cuyas funciones consisten en facilitar a campesinos y campesinas, el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible, actividades que se ejecutan a través de las coordinaciones regionales: Región Central, Región Alta Verapaz, Región Quetzaltenango y Región Petén. FONTIERRAS (12).

3.2.2 UBICACIÓN DE LA REGION QUETZALTENANGO

El presente estudio se enmarca en el área que comprende la Región Quetzaltenango, la que se conforma de los siguientes departamentos: Huehuetenango, El Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepèquez, con una sede en la ciudad de Quetzaltenango. Tomando en consideración la extensión y densidad de población de cada uno de estos departamentos (ver cuadro 3 en apéndice), la cobertura poblacional de FONTIERRAS en la región de estudio, es un porcentaje significativo (41%) en relación a la totalidad del país; situación que reviste de mucha importancia si se consideran las condiciones socioeconómicas de la población rural de esta región. También es importante señalar que en el área del altiplano comprendida dentro de esta región, las condiciones predominantes de tenencia de la tierra es el minifundio, con un relieve topográfico muy accidentado y pendientes muy pronunciadas, lo que determina, debido a la influencia de los factores climáticos, que los suelos sean de calidad muy pobre, pero, que por la misma presión demográfica, éstos son sometidos a monocultivos en forma intensiva, teniendo una baja productividad y rentabilidad, constituyéndose en condiciones de subsistencia para la población. Esta precaria situación, condiciona a un buen número de población rural a emigrar a las zonas costeras del país y a la parte sur de México, para vender su fuerza de trabajo durante una buena parte del año y a cultivar granos básicos, especialmente maíz, en tierras en arrendamiento, para garantizar la seguridad alimentaria.

De acuerdo a la regionalización del país, los departamentos de Huehuetenango y El Quiché corresponden a la región noroccidental, en tanto que los departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepèquez, Retalhuleu, San Marcos y Sololá, conforman la región suroccidental. Estos mismos departamentos forman la región Quetzaltenango del área de cobertura de FONTIERRAS. Es precisamente en esta área del país donde se concentra el 38% de población indígena; es también donde la dimensión geográfica de la pobreza, para el año 2000, el 30% del total de guatemaltecos se encuentran en *situación de pobreza* y el 29% en *situación de extrema pobreza*. (ver cuadro 4 en apéndice) SNU, (24).

La crisis del café, es otro de los factores que inciden actualmente en las condiciones socioeconómicas de la población rural de la región. Siendo el café la principal fuente de empleo rural, hubo una marcada reducción de empleo, estimada en 77,530 puestos de trabajo (según la

CEPAL), equivalente a un tercio aproximadamente, del empleo normal en la caficultura. Esta reducción significó una pérdida de salarios equivalente a cerca de US\$ 62 millones. SNU, (24).

La población de los ocho departamentos que conforman la región en estudio, representa el 38% de la población total del país, este dato confirma que la densidad de población en esta región, es alta, en comparación con los catorce departamentos restantes que representan el 62% de la población total. Además, la condición de los suelos, especialmente en la región del altiplano, es muy deficiente por sus características topográficas y edafológicas. Si se hiciera una distribución de la extensión o área total de la región entre la totalidad de su población, correspondería 0.64 hectáreas a cada habitante, esto es en el supuesto de que toda la extensión fuera apta para cultivo y de vocación agrícola y con excelentes condiciones de habitabilidad. La presión demográfica sobre la tierra, es muy fuerte en esta región, la que también se caracteriza por ser minifundista en su mayor parte. Este ambiente que se manifiesta especialmente en el altiplano occidental, ha provocado en la población rural, una obligada migración, que en sus inicios se efectuaba hacia las unidades latifundistas, especialmente de la costa sur, y en los últimos años, hacia los Estados Unidos de Norte América, agobiada por la misma necesidad de subsistencia.

4. OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el desarrollo del programa de acceso a la tierra como compromiso planteado en los acuerdos de paz, para identificar sus logros y limitaciones y plantear propuestas que contribuyan al desarrollo rural.

4.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- 4.2.1 Identificar las limitantes en el proceso de gestión de la tierra para proponer mecanismos que faciliten su operatividad.
- 4.2.2 Plantear a los grupos beneficiarios la importancia de la diversificación productiva para mejorar sus ingresos y por lo tanto sus condiciones de vida.
- 4.2.3 Identificar limitantes para la obtención de recursos de financiamiento y proponer mecanismos que faciliten y mejoren los procedimientos.
- 4.2.4 Conocer las modalidades que ofrece el programa para la prestación de servicios de asistencia técnica a los grupos beneficiarios.
- 4.2.5 Conocer los mecanismos de comercialización que utilizan los productores beneficiarios del programa.

5. METODOLOGÍA

Para la realización del presente estudio, metodológicamente se desarrollaron diversos pasos, que consistió en la aplicación de técnicas de investigación como: revisión bibliográfica, sondeo, entrevistas, reuniones, talleres y visitas de campo, las que se aplicaron de manera individual y/o en forma grupal, según lo requería el caso.

Para el desarrollo de la metodología se procedió de la siguiente manera:

- 5.1 Revisión bibliográfica: Consulta y revisión de diversos documentos legales e históricos como: Decreto 24-99 Ley de FONTIERRAS, Reglamento de Beneficiarios, Ley y estatuto de ECAs; Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria y literatura complementaria relacionada a la temática agraria.
- 5.2 Sondeo: esta técnica se aplicó mediante consultas verbales con personal de las diferentes áreas o unidades del programa de acceso a la tierra, quienes proporcionaron información sobre las distintas actividades que realizan de acuerdo a las funciones asignadas a las mismas, como parte del proceso de acceso a la tierra.
- 5.3 Entrevistas con informantes claves: de las unidades de la subgerencia de acceso a la tierra; de la unidad de cooperación externa; de la oficina de registro de ECA's; de entidades y consultores individuales que dan servicios de asistencia técnica.
- 5.4 Reuniones: con los propios beneficiarios del programa; con el personal de la unidad de asistencia técnica de acceso a la tierra; con el coordinador regional de Quetzaltenango; con entidades y consultores que brindan asistencia técnica;
- 5.5 Talleres: se realizaron tres, uno con los diferentes grupos beneficiarios, el cual se efectuó con representantes de las comunidades; dos a nivel institucional en la que participaron las distintas unidades del programa de acceso a la tierra, la unidad de cooperación externa, la unidad de auditoría interna, y autoridades de FONTIERRAS.
- 5.6 Visitas de campo: se realizaron en todas las comunidades que conforman la región Quetzaltenango, en donde se obtuvo valiosa información sobre aspectos de organización, administración y desarrollo productivo, también se tuvo la oportunidad de conocer diversos proyectos productivos y de infraestructura financiados con el apoyo del Banco Mundial y de otras instituciones de cooperación para el desarrollo rural. En estas actividades se contó con la participación directa de los beneficiarios, de personal de empresas asesoras y de consultores que brindan la asistencia técnica, y en algunos casos con la participación de instituciones cooperantes tanto estatales como no estatales.

Es preciso indicar que, durante las visitas a las distintas comunidades, la información obtenida es muy valiosa por ser objetiva, ya que reviste mucha importancia para el presente estudio el aporte obtenido al tener acceso a esta fuente de investigación, como lo es el contacto directo con los principales actores del programa y en el propio lugar de los acontecimientos.

Conforme se fue recopilando toda la información, se procedió ordenarlo en forma secuencial para que posteriormente se realizaría la sistematización y digitalización con el fin de elaborar el informe final y presentarlo para su correspondiente revisión.

6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

6.1 ACCESO A LA TIERRA EN PROPIEDAD

Dentro de los objetivos de la institución destaca mencionar la definición y ejecución de la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado, administrando los programas de financiamiento público, que permiten el acceso a la tierra en *propiedad* a campesinos y campesinas, procurando la sostenibilidad de los proyectos productivos, coordinando con otras instituciones del estado el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso a tierras, para garantizar el desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico, facilitando el acceso de la mujer en el proceso.

El Fondo de Tierras tiene una estructura organizativa conformada por órganos superiores como: un Consejo Directivo, una Gerencia General y dos Subgerencias: de Regularización y de Acceso a la Tierra. También cuenta con unidades administrativas y técnicas que son necesarias para el cumplimiento de los objetivos y funciones establecidas en el Decreto 24-99. FONTIERRAS, (10).

En cuanto a las dos Subgerencias, una es la encargada del programa de acceso a la tierra, objeto del presente estudio, y la otra, de Regularización, que se encarga de dar continuidad a las actividades que venía desarrollando el INTA.

La primera, cuenta con las siguientes unidades técnicas, cada una con funciones específicas: Área Socioeconómica, Área técnica, Área de Asistencia Técnica y Área Jurídica.

Como contraparte institucional (estatal), se encuentran las organizaciones indígenas y campesinas, representadas a través de CNOC y CONIC, la Pastoral campesina (iglesia católica), quienes en la mayoría de los casos, son acompañantes de los grupos que gestionan tierra, pues, éstos son miembros integrantes, para brindarles asesoría durante la gestión de la finca y también durante la gestión productiva.

El presente estudio recoge las experiencias de trabajo realizadas en la Regional de Quetzaltenango, región que comprende los siguientes departamentos: Huehuetenango, El Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez, mismos

que en total tienen una población de 4.213,992 habitantes, que representa el 38% de la población total del país, INE (19). Esta información nos confirma que la región tiene una alta densidad de población considerando las condiciones topográficas de la misma, es decir, el área de vocación agrícola es mínima siendo en su mayor parte de vocación forestal. La presión demográfica sobre la tierra es muy fuerte por lo que los grupos campesinos de esta región se ven obligados a emigrar hacia zonas que les ofrecen ciertas posibilidades de subsistencia.

6.2 PROCESO DE GESTION DE LA FINCA:

El proceso de gestión para el acceso a la tierra se compone de varios pasos (ver flujo gramas en apéndice), la secuencia de las distintas actividades se da como sigue:

6.2.1 *Atención al Público.*

Se inicia en el Área Socioeconómica con el encargado de *Atención al Público*, cuando se presenta en oficinas de Fondo de Tierras, el representante de grupo o interesados, para solicitar información general. Se le proporciona formularios para la conformación de expediente y las instrucciones para el llenado de los mismos. Se programa visita de información general, en donde el analista visita al grupo para dar a conocer: requisitos, criterios de elegibilidad, procedimientos de ejecución, características del crédito y subsidios, orientación para la definición de la figura jurídica de la organización, cuando aún no la tiene.

6.2.2 *Caracterización socioeconómica y organizativa.*

Completado el expediente, se le asigna número definitivo y se programa visita de *caracterización socioeconómica y organizativa*, ésta debe ser en el lugar de residencia de los integrantes del grupo interesado (lugar de origen), efectuando visitas domiciliarias. En esta fase del proceso, el expediente debe de contar con dictamen jurídico favorable.

6.2.3 *Notificación del resultado del estudio socioeconómico y organizativo.*

Si el resultado es favorable, se informa al grupo que el expediente será trasladado al Área Técnica para realizar los estudios técnicos de la finca. Si el resultado es desfavorable y el grupo no califica en esta fase, se le notifica indicándole las razones por las cuales no ha calificado, además indicándoles como resolver este tipo de limitantes.

6.2.4 *Recepción y análisis de financiamiento y oferta de finca.*

El proceso de gestión continua con la siguiente fase, la cual se inicia con la *recepción y análisis de financiamiento y oferta de finca*, actividad que se lleva a cabo en el área técnica.

6.2.5 *Investigación Registral y Dictamen Jurídico.*

El siguiente paso es la *Investigación Registral y Dictamen Jurídico, Estudio Catastral y Topográfico/Geoposicionamiento*. En esta etapa del proceso puede darse el caso que el inmueble no califique por falta de certeza en aspectos registrales y catastrales.

6.2.6 *Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra ECUT; Tasación de inmueble, Avalúo.*

Luego de realizado los pasos anteriores, se procede a la ejecución y elaboración de estudios técnicos como el *Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra –ECUT-; Tasación de inmueble –Avalúo-*. Los resultados de estos estudios pueden llegar a determinar la no calificación del inmueble por no reunir las condiciones adecuadas y deseables de potencialidad productiva.

6.2.7 *Aprobación de ECUT y Avalúo.*

Es importante hacer mención de algunas anomalías que se han suscitado en el desarrollo del proceso, aunque no detectadas en el momento oportuno, sino por lo general, salen a relucir en la etapa de gestión productiva, es decir, después de la adjudicación de la finca, mencionaremos entre éstas: condiciones físicas y edáficas inadecuadas de la finca; sobre valoración en la tasación de la finca; propuesta de proyecto productivo no ajustada a las condiciones reales de la finca. Las razones de estas deficiencias, se deben, por un lado, a aspectos puramente técnicos, al atribuirle a una finca excelentes condiciones de producción y productividad, cuando en realidad no las tiene. Por otro lado, esta situación cae en aspectos éticos y morales de quienes tienen el compromiso de realizar dichos estudios, que por lo general son entes externos a la institución. Sin embargo, es función y deber de la institución apearse a las normas y fundamentos legales y exigir el fiel cumplimiento de lo estipulado en los mismos, a fin de que las políticas y acciones, estén en congruencia con la filosofía institucional.

6.2.8 *Negociación de la finca ofertada.*

Después de la realización de estas actividades, el siguiente paso del proceso es, la *Negociación de la finca ofertada*, la que se lleva a cabo entre el oferente o vendedor y la parte interesada o comprador, con la asesoría de la institución. En esta fase puede llegarse a un fracaso

de negociación, por falta de acuerdo entre las partes, debido a limitantes como capacidad de negociación y corrupción.

6.2.9 *Formulación y Evaluación del Proyecto Productivo.*

Posterior a la negociación, se procede a la *Formulación y Evaluación del Proyecto Productivo*, estudio que se viene implementando a partir de abril de 2003, ya que, anteriormente se ha utilizado el análisis detallado –ANADET-.el cual utilizaba el programa Rural Invest facilitado por el Banco Mundial, esta actividad consiste en conocer las condiciones y potencialidades productivas de la finca, para elaborar la propuesta del Proyecto Productivo con proyección al plazo que se otorga al grupo beneficiario para pagar el costo de la misma, tiempo que incluye un período de tres años de gracia, con el 0% de intereses, sin amortización de capital, y un período de 9 años con una tasa del 5% de interés.

6.2.10 *Conformación de Expediente* (revisión y análisis de documentos que integran el expediente para análisis de crédito). Se procede a la revisión de cada uno de los documentos que integran el expediente, a fin de que la información requerida esté completa y debidamente ordenada.

6.2.11 *Verificación* (a través de la Unidad Externa de Asistencia Técnica UEAT).

Esta Unidad, realiza la verificación de campo, específicamente sobre: condiciones fisiográficas de la finca, ECUT, inventario de bienes, el área de la finca debe estar en congruencia con el número de familias solicitantes, Sin embargo, no hay criterios técnicos para determinar la parte poblacional. El proceso se puede detener por inviabilidad técnica, económica y financiera y por el valor de mercado del inmueble no ajustado a la realidad. Es de suma importancia observar, en esta fase del proceso, el fiel cumplimiento de la verificación, pues, actualmente persisten algunos problemas que no se han resuelto, debido a la complejidad de los mismos, de éstos podemos citar casos como: conflictividad de colindancias por excesos o faltantes; potencialidad productiva (vocación de la finca); incongruencia entre datos registrales y realidad física de la finca; casos que pudieron detectarse a tiempo para tomar decisiones pertinentes.

6.2.12 *Informe de UEAT a la Comisión de Control y Verificación.*

Quien realiza una revisión de gabinete del informe de campo y de la información registral. Aquí, la solicitud de financiamiento, puede no continuar su trámite, sino, antes debe cumplir con recomendaciones.

6.2.13 *Dictamen de Comité de Crédito.*

Este puede ser favorable o desfavorable. El dictamen se emite después de la revisión de la solicitud de financiamiento, la información sobre el grupo y sobre la finca.

6.2.14 *Aprobación o improbación de crédito.*

Una vez el grupo solicitante ha cumplido con todos los requisitos y completado los estudios técnicos por parte de la institución, el consejo directivo, mediante punto resolutivo, aprueba el crédito correspondiente.

6.2.15 *Escrituración de compra venta e inscripción del inmueble en el Registro de la Propiedad.*

La fase de escrituración del inmueble la realiza el Fondo de Tierras sin ningún recargo a los beneficiarios. Así mismo, en coordinación con el Registro de la Propiedad se realiza la inscripción del bien inmueble a nombre de la organización (sea ésta ECA, Asociación o Cooperativa); aunque en los primeros años (1,998 – 2,000) la adjudicación y registro se hizo en copropiedad, es decir, el inmueble se registró a nombre de cada uno de los beneficiarios que conforman la organización, esta situación ha dificultado la resolución de conflictos que se han originado a lo interno de algunas organizaciones, especialmente cuando ha habido deserción de algunos integrantes.

6.2.16 *Entrega de la finca.*

Con la adjudicación de la finca, a la organización solicitante. termina el proceso de gestión (negociación), el tiempo que transcurre desde el inicio hasta la culminación del proceso, es variable, ya que está condicionado por diversos factores así como actores que intervienen en el mismo. Si las condiciones fueran ideales, el tiempo se reduciría considerablemente, sin embargo, es importante tomar en cuenta la dinámica que se manifiesta a lo interno de los grupos, lo que muchas veces dificulta su integración, también la situación legal del inmueble que se va a negociar, determina, en muchos casos, el retraso de la gestión. También es preciso señalar que otro factor determinante es la disponibilidad financiera de la institución, la cual es siempre incongruente con la demanda existente.

De tal manera que no se puede precisar un tiempo específico para el proceso de gestión, pero podemos mencionar que los tiempos más cortos han sido alrededor de un año y los más largos un poco más de cinco.

Por su parte, el Área Jurídica, sus funciones durante el proceso de gestión, se sintetizan en lo que reza el Artículo 32, inciso c: “FONTIERRAS financiará, sin cargo alguno para los beneficiarios, los costos de asistencia jurídica durante el proceso de compra del inmueble...”

Hasta la presente fecha, los grupos beneficiados en esta región son 53, los cuales han sido adjudicados con un mismo número de fincas distribuidos en los departamentos que forman esta región (ver cuadro 3), de la siguiente manera: El Quiché 2; Huehuetenango 7; San Marcos 12; Quetzaltenango 12; Sololá 2; Suchitepéquez 10 y Retalhuleu 8; siendo beneficiadas 5,708 familias con una extensión de 13,030.73 hectáreas a un costo total de Q 217.167,810.00.

Cuadro 1. Fincas entregadas por departamento, regional Quetzaltenango.

No.	Nombre de la finca	No. de expediente	Municipio	Departamento	Familias beneficiadas	Extensión (Has.)	Fecha de entrega	Costo de la finca
1	Buenos Aires	229	San Pablo	San Marcos	84	135.00	09/10/1998	3.300,000.00
2	La Marina y Las Cruces	336	La Reforma	San Marcos	70	101.07	09/10/2000	1.800,000.00
3	Las Mercedes	400	Ayutla	San Marcos	56	157.50	19/10/2000	2.100,000.00
4	El Tablero	121	El Tumbador	San Marcos	78	221.14	05/01/2001	3.175,000.00
5	El Paraíso	435	Catarina	San Marcos	160	380.80	12/07/2001	7.000,000.00
6	Venezuela	230	La Reforma	San Marcos	50	100.84	23/08/2001	2.000,000.00
7	La Suiza	308	Nuevo Progreso	San Marcos	117	220.42	12/12/2001	3.909,805.71
8	Nueva Escocia	12	Nuevo Progreso	San Marcos	116	224.00	12/12/2001	3.909,805.71
9	Las Neblinas	150	San Pablo	San Marcos	46	90.26	07/02/2002	2.260,000.00
10	La Igualdad	441	San Pablo	San Marcos	150	217.18	25/02/2002	5.200,000.00
11	El Baluarte	44	La Reforma	San Marcos	180	254.00	05/09/2002	8.000,000.00
12	Canadá, Venezuela y La Plata	667	El Rodeo	San Marcos	199	227.85	00/06/2003	3.598,000.00
TOTAL SAN MARCOS					1,306	2,102.21		42,252,611.42
1	Santa Anita La Unión	97	Colomba	Quetzaltenango	35	63.00	20/02/1998	2.062,500.00
2	Santa Rosa Coronado	227	Génova	Quetzaltenango	110	188.10	04/09/1998	4.491,093.20
3	Arizona	107	Génova	Quetzaltenango	125	225.45	04/09/1998	5.423,000.00
4	San Isabel	328	San Martín Sac.	Quetzaltenango	36	72.32	15/07/2000	900,000.00
5	La Esmeralda	439	Coatepeque	Quetzaltenango	176	338.85	28/12/2000	8.500,000.00
6	Colón	486	San Martín Sac.	Quetzaltenango	49	114.01	26/02/2001	1.750,000.00
7	Las Marías	199	San Martín Sac	Quetzaltenango	32	95.68	10/08/2001	1.100,000.00
8	Blanca Flor	655	Colomba	Quetzaltenango	83	176.30	28/09/2001	3.255,000.00
9	Las Nubes	635	San Martín Sac.	Quetzaltenango	35	88.41	19/10/2001	1.500,000.00
10	La Ceiba y La Esperanza Miralta	501	El Palmar	Quetzaltenango	199	334.41	27/02/2003	5.831,800.00
11	San Benito	279	Génova	Quetzaltenango	131	256.13	05/11/2003	5.368,900.00
12	Palmiras Xolhuitz	554	El Palmar	Quetzaltenango	53	153.82	05/11/2003	2.958,000.00
TOTAL QUETZALTENANGO					1,064	2,106.48		43,190,293.20

1	Las Tecas	96	Cuyotenango	Suchitepéquez	81	338.47	30/01/1998	7.078,351.70
2	San Marcos Niza	10	Mazatenango	Suchitepéquez	179	431.16	31/07/1998	7.975,000.00
3	Santa Elena Bracitos	509	Mazatenango	Suchitepéquez	220	631.82	06/10/2000	7.700,000.00
4	Covadonga	19	Cuyotenango	Suchitepéquez	125	270.11	22/01/2001	6.200,000.00
5	San Vicente	529	San Lorenzo	Suchitepéquez	26	34.00	16/03/2001	1.300,000.00
6	La Escondida	574	San José El Idolo	Suchitepéquez	125	282.00	23/08/2001	5.500,000.00
7	San Rafael Patut	580	San Lorenzo	Suchitepéquez	187	409.94	18/10/2001	7.736,803.00
8	Valparaíso	693	Chicacao	Suchitepéquez	47	106.96	08/02/2002	2.650,000.00
9	California	633	San Antonio	Suchitepéquez	60	132.45	00/05/2002	3.000,000.00
10	Santa Isabel	271	Patulul	Suchitepéquez	44	35.71	00/07/2002	925,000.00
TOTAL SUCHITEPEQUEZ					1,094	2672.62		50.065,154.70
1	Guayacán	33	Champerico	Retalhuleu	98	227.68	12/11/1999	4.386,925.00
2	Belén	143	San Andrés Villa Seca	Retalhuleu	67	112.50	21/08/2000	2.000,000.00
3	La Providencia	35	Champerico	Retalhuleu	100	249.57	06/10/2000	4.986,000.00
4	Camino Verde	603	Champerico	Retalhuleu	150	394.43	09/02/2001	6.825,000.00
5	Agrícola de Jesús	332	Champerico	Retalhuleu	320	645.00	15/11/2001	14.943,005.18
6	San Francisco El Flor	23	San Andrés Villa Seca	Retalhuleu	183	386.00	31/05/2002	7.011,500.00
7	Montecristo	763	Champerico	Retalhuleu	358	768.97	29/05/2003	10.750,000.00
8	San Vicente	40	Champerico	Retalhuleu	282	767.21	14/11/2003	14.600,000.00
TOTAL RETALHULEU					1,558	3,551.36		65.493,430.18
1	San Juan Tutlac	11	Santa Cruz Barillas	Huehuetenango	40	382.50	03/09/1999	661,271.00
2	Los Recinos	188	Santa Cruz Barillas	Huehuetenango	25	180.68	18/08/2000	241,000.00
3	El Zapotal II	551	Santa Cruz Barillas	Huehuetenango	40	142.00	29/03/2001	650,000.00
4	La Unión y El Esfuerzo	661	Nentón	Huehuetenango	75	180.88	26/09/2001	2.277,848.50
5	El Olvido	622	Nentón	Huehuetenango	150	514.38	27/09/2001	4.054,867.00
6	Chemal	617	Chiantla	Huehuetenango	117	858.90	28/09/2001	2.476,600.00
7	San José	608	Santa Cruz Barillas	Huehuetenango	22	66.003	00/09/2003	272,000.00
TOTAL HUEHUETENANGO					469	2,325.34		10.633,586.50
1	Cotochay	430	San Antonio Palopó	Sololá	50	58.22	27/05/2000	290,000.00
2	Santa Victoria	475	Concepción	Sololá	80	95.76	29/12/2000	790,018.00
TOTAL SOLOLA					130	153.98		1.080,018.00
1	Los Ángeles	311	San Juan Cotzal	Quiché	50	45.13	24/07/1998	176,000.00
2	Alta Vista	405	Nebaj	Quiché	37	97.55	10/12/2003	276,716.00
TOTAL QUICHE					87	118.74		452,716.00
RESUMEN								
1	San Marcos	12	5	Huehuetenango	7	Familias beneficiadas:		5,708
2	Quetzaltenango	12	6	Sololá	2	Extensión adjudicada (has.)		13,030.73
3	Suchitepéquez	10	7	Quiché	2	Costo total		Q 217.167,810.00
4	Retalhuleu	8	TOTAL		53			

FUENTE: Fondo de Tierras, Regional Quetzaltenango.

El programa de acceso no culmina allí, sino que precisamente, después de la gestión y adjudicación de la finca, se inicia el proceso de *gestión productiva*, etapa de mucha importancia y por cierto, la más difícil, ya que ésta se encuentra condicionada por diversos factores como: las condiciones en que se encuentran las fincas al momento de su entrega así como el nivel de organización del grupo, la disponibilidad de recursos de financiamiento y la asistencia técnica.

De acuerdo al reglamento de beneficiarios y beneficiarias –Punto Resolutivo No. 32-2002 aprobado por el Consejo Directivo de FONTIERRAS-, Artículo 8. Desarrollo Proyecto Productivo: “Los (as) beneficiarios (as), asumen el compromiso de permanecer en la finca,

formando una nueva comunidad, a excepción de aquellas familias que posean vivienda propia que sea circunvecina a la misma” FONTIERRAS (13). Este requisito implica el traslado de las personas de su lugar de origen al lugar de ubicación de la finca, que normalmente es, en nuestro caso, es en la Costa Sur o en la costa norte en el caso de Huehuetenango y El Quiché, situación que significa adaptarse a condiciones climáticas diferentes, ya que los grupos solicitantes, en el mayor porcentaje de sus integrantes, son originarios del altiplano occidental del país, es decir, de la zona fría. El porcentaje restante, también son personas originarias del altiplano, pero que han emigrado desde hace varios años a las unidades productivas multifamiliares de la costa sur, habiéndose ya adaptado a las condiciones climáticas de la zona.

6.3 **GESTION PRODUCTIVA (REACTIVACION) DE LA FINCA**

Esta etapa del proceso de acceso a la tierra, es la más importante, ya que de ésta depende el nivel de desarrollo que vayan logrando los grupos beneficiarios, es decir, en la medida que el grupo desarrolle un buen nivel de organización y una buena administración de los recursos de financiamiento, así como el uso racional de los recursos naturales a su disposición, serán los factores que les permitirán alcanzar logros y por lo tanto mejorar el nivel de vida de sus integrantes. La gestión productiva se inicia precisamente con el asentamiento del grupo en la finca para dar lugar a la formación de una nueva comunidad, momento en que se les entrega la tierra y la escritura de la misma como garantía de propiedad sobre dicho bien. Es también en esta fase del proceso en donde el Área de Asistencia Técnica de la subgerencia de acceso a la tierra, inicia sus funciones, las cuales son muy importantes, en apoyo a los grupos beneficiarios, realizando diversas actividades de mucho interés como las que se mencionan a continuación:

6.3.1 *Proceso de gestión y selección de entidades y/o consultores para la prestación de servicios de asistencia técnica.*

Inicialmente, la adjudicación de asistencia técnica se hacía en forma unilateral, pues, estaba a cargo únicamente de la institución FONTIERRAS, sin tomar en cuenta la opinión de los beneficiarios. Actualmente, el proceso de selección se ajusta a las normas establecidas por el Banco Mundial, reguladas por la Ley de Contrataciones del Estado y ante todo, con la participación directa de los beneficiarios mediante una comisión que se denomina Comité de Evaluación Comunitaria -CEC-, quienes después de revisar la propuesta técnica y la propuesta

financiera que presentan las empresas, o el currículum, en el caso de consultores individuales, proceden a la evaluación de estos documentos y elegir finalmente a la empresa o consultores que llenen los requisitos para el desempeño de sus funciones. Con el fin de corregir fallas e ir mejorando la eficiencia de los servicios tanto de FONTIERRAS como de las entidades asesoras, se han implementado diversas modalidades para la prestación de servicios de asistencia técnica: a través de consultores individuales, para grupos de hasta 50 familias, y para grupos mayores de 50 familias a través de equipos multidisciplinarios o en su defecto se contrata a una empresa. Según la Ley del Fondo de Tierras Decreto 24-99, en el artículo 32 inciso c se establece: “FONTIERRAS financiará, sin cargo alguno para los beneficiarios, los costos de asistencia jurídica durante el proceso de compra del inmueble y de asistencia técnica a los beneficiarios, durante los tres primeros años de gestión productiva. El subsidio cubrirá los costos de la asistencia técnica, de la siguiente manera: cien por ciento (100%) el primer año, sesenta y cinco por ciento (65%) el segundo año y treinta por ciento (30%) el tercer año...”, esto, quizá se planteó asumiendo condiciones muy ideales, pues, en la realidad, la situación de los grupos y las condiciones del campo son otras, ya que tal planteamiento se asumió considerando un primer año muy exitoso en todo sentido, es decir, con un buen inicio en las actividades productivas, para sentar las bases de un desarrollo sostenible y sustentable, de tal modo que para el segundo y tercer año respectivamente, ya solo es un seguimiento del proceso. Sin embargo, la realidad de los grupos nos dice todo lo contrario, hay varios casos en que han caído en mora por vencimiento del período de gracia, y aún no tienen la capacidad suficiente para enfrentar el problema del pago. En esta etapa, aún no se ha podido superar el retraso en los trámites, los cuales son engorrosos y burocráticos, para la selección de la asistencia técnica, lo que muchas veces se resuelve fuera de tiempo y no coincide con los ciclos de producción. Al respecto, se argumenta que es por no tener disponibilidad de financiamiento.

6.3.2 *Gestión de capital de trabajo.*

La condición para obtener el apoyo de financiamiento para los proyectos productivos es, que el grupo beneficiario cuente ya con los servicios de asistencia técnica, para que, mediante un plan de inversión (Plan de Manejo Integral –PMI- o Plan Estratégico, actualmente), se pueda establecer un ordenamiento de la inversión de los recursos financieros, a fin de que los mismos, sean utilizados conforme a las propuestas productivas del PMI. En tal sentido, se elabora un programa de desembolsos, acorde con el plan de producción de la finca. El monto del subsidio lo define el consejo directivo, ajustado a lo establecido en el Artículo 33 de la ley de

FONTIERRAS, atendiendo a la naturaleza y objetivos de la institución, el cual, en acuerdo entre beneficiarios e institución, se define una cantidad para la primera amortización a capital, sobre la deuda de la tierra y otra cantidad para capital de trabajo o capital de inversión productiva, cuyo monto será equivalente, como mínimo, a veintiséis salarios mínimos mensuales establecidos para trabajadores agrícolas, vigentes al momento de efectuarse la compra. Uno de los problemas encontrados en la gestión del capital de trabajo, es el retraso en la recepción del mismo por parte de los beneficiarios, ocasionando incongruencias en el proceso productivo al tener un desfase con los ciclos de producción, lo cual se debe a diversos factores que se manifiestan tanto a nivel del grupo, con la asistencia técnica y con la institución, tales como: expediente incompleto -por retraso del grupo de beneficiarios en la conformación del expediente debido a problemas de deserción-; trámite burocrático -por irresponsabilidad y desconocimiento de algunos funcionarios de la institución-; modificación del plan de inversión -muchas veces la organización cambia de opinión sobre el uso del capital, y pretende destinar el desembolso para cubrir jornales de trabajo-; estas situaciones son causa del poco avance en el proceso productivo y al mismo tiempo no hace posible la capitalización de la organización.

6.3.3 *Monitoreo y evaluación de los servicios de asistencia técnica.*

Los servicios de asistencia técnica deben ajustarse a lo establecido en los términos de referencia del contrato que suscribe la entidad oferente de los servicios y FONTIERRAS. Los servicios brindados a través de una empresa son supervisados trimestralmente para efectuar los pagos correspondientes en el mismo período; si se trata de consultores individuales, el monitoreo y supervisión se efectúa cada mes, de tal manera que se cumpla con la cancelación mensual de los servicios contratados, los pagos se efectúan contra la entrega de informes mensuales y de los siguientes documentos: Diagnóstico agrosocioeconómico (segundo pago), Plan Operativo Anual -POA- que incluye programa de capacitación, proyectos priorizados, y plan de aprovechamiento de recursos naturales (cuarto pago); Plan Estratégico (séptimo pago); Acta de aceptación de la comunidad y la factura correspondiente. La evaluación de los servicios se basa en la verificación de los logros y avances obtenidos en cada una de las líneas de acción específicas que debe cumplir la entidad o consultor, éstas son: a) asesoría tecnológica / productiva y capacitación; b) asesoría y capacitación para el fortalecimiento organizacional; c) asesoría y capacitación para facilitar el crédito y uso de capital de trabajo; d) asesoría y apoyo a la comercialización; e) asesoría y apoyo a la gestión de proyectos integrales o de infraestructura y f) asesoría y capacitación sobre género.

En el proceso de Asistencia Técnica también se han detectado algunos limitantes, dentro de los cuales podemos mencionar: problemas internos de la organización tales como deserción, divisionismo, mala administración, migración, analfabetismo.

Problemas con el personal que brinda los servicios: cambio de personal (cuando es una empresa), inasistencia (de los técnicos), falta de conocimientos técnicos, desconocimiento de la realidad nacional.

6.3.4 *Monitoreo de proyectos productivos y de infraestructura.*

Son proyectos financiados por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, a través del programa de proyecto BIRF 4432-GU, FONTIERRAS (15), que son préstamos concedidos al gobierno; los proyectos que se ejecutan son entregados en calidad de donación a las organizaciones beneficiarias. Estos proyectos consisten en infraestructura productiva como sistemas de riego, vías de acceso, centros de acopio, maquinaria agrícola, proyectos pecuarios, y otros. Con el fin de optimizar el uso de recursos y contar con la capacidad de producción durante todo el año, de manera que la producción sea destinada al mercado local o de exportación, para generar ingresos que puedan cubrir las necesidades básicas de los grupos beneficiarios y les permita tener capacidad de cumplir con el compromiso del pago de la deuda de la tierra.

6.4 PROBLEMAS DURANTE LA NEGOCIACIÓN DE LA FINCA:

Durante la etapa de negociación de la finca, así como a partir de la gestión productiva, la que se inicia desde el momento de entrega del inmueble, se suscitan una serie de situaciones, las que de alguna manera, se convierten en problemas que limitan el desarrollo normal del proceso. Estos problemas llegan a manifestarse, precisamente en la etapa en que el grupo debe constituirse en la finca para iniciar en forma conjunta, solidaria y sobre todo con mucha responsabilidad, el establecimiento de su nueva comunidad.

Se inicia entonces una nueva y difícil etapa, porque el traslado de las familias a regiones distintas al de sus lugares de origen, representa para ellos ir a enfrentarse a situaciones adversas, que, si cuentan con el apoyo oportuno de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que

impulsan el desarrollo rural, estas familias podrán en el mediano plazo, alcanzar mejores niveles de vida y por lo tanto contribuir al desarrollo general del país.

Las limitantes que imposibilitan alcanzar los logros deseados dentro del proceso de acceso a la tierra, tampoco permiten cumplir con los objetivos planteados en los Acuerdos de Paz, pero ante todo, la insatisfacción de las necesidades básicas de las familias campesinas involucradas en el proceso.

Con el afán de orientar y encausar las acciones hacia la filosofía de la institución, se ha llegado a determinar cuatro variables que se interrelacionan y son condicionantes en el desarrollo del proceso. Estas variables son: a) *los beneficiarios*; b) *las condiciones generales de la finca*; c) *el recurso de financiamiento (apoyo institucional)* y d) *los servicios de asistencia técnica*. (ver cuadro 4 en apéndice).

6.4.1 *Los beneficiarios*

En la ley del Fondo de Tierras, Artículo 20. Beneficiarios, se establece: “Serán beneficiarios de FONTIERRAS, los campesinos y campesinas guatemaltecos, individualmente considerados u organizados para el acceso a la tierra y la producción agropecuaria, forestal e hidrobiológica”.

Sin embargo, la posibilidad de acceso a la tierra para estos grupos campesinos, se ve afectada por diversos factores que de alguna manera se constituyen en limitantes del proceso. Dentro de los más importantes mencionaremos los siguientes: a) falta de recursos de financiamiento, b) participación de intermediarios, c) escasos conocimientos de los usuarios (analfabetismo) y d) alto costo de la tierra contra una baja productividad.

En relación a los grupos que participan en el programa, cada organización está condicionada por: a) lugar de origen o procedencia de sus integrantes: en este sentido, la conformación del grupo será homogéneo o heterogéneo; b) grupos con organización acompañante y grupos sin organización acompañante; c) número de familias que integran el grupo de acuerdo a la extensión de la finca; d) constante migración de familias que integran las organizaciones, ya sea dentro o fuera del país; e) la administración interna de cada organización. Dentro de los diversos problemas que se manifiestan a lo interno de cada organización, uno de los que más afecta a los

grupos, es la desintegración de los mismos, la cual se debe a diferentes razones como: heterogeneidad del grupo, es decir que la procedencia de los integrantes no sea el mismo lugar y/o las condiciones económicas no sean del mismo nivel, esto da lugar a la formación de grupos con distintos intereses dentro de la organización, lo que provoca antagonismo y lucha de poder entre los mismos; la no permanencia de las familias en la finca, esta situación se debe a que varios de los integrantes migran hacia sus lugares de origen, o bien fuera del país, creando una situación de inestabilidad dentro de la organización, pues, las actividades que deben desarrollarse para promover mejoras en la comunidad, muchas veces no se realizan, debido a la ausencia de éstos; mala administración: por una parte, por el bajo nivel de preparación, existe mucho desconocimiento en el campo de la administración, por otra parte, cuando el grupo tiene malos dirigentes, éstos cometen actos de corrupción, haciendo un uso incorrecto de los escasos recursos de financiamiento que se les asigna.

6.4.2 *Condiciones generales de la finca*

Las fincas adjudicadas en la Regional Quetzaltenango, se encuentran distribuidas en cuatro áreas bien diferenciadas, de acuerdo a la Clasificación de tierras por capacidad de uso de INAB, las cuales son: Tierras de la llanura costera del pacífico (TLLCP), Tierras volcánicas de la bocacosta (TVB), Tierras altas volcánicas (TAV) y Tierras calizas altas del norte (TCAN). En lo que respecta a las condiciones generales de las fincas: como topografía, clima, suelo, accesibilidad, recursos naturales, uso actual e infraestructura, algunos de estos factores son adversos o al menos no se encuentran en las mejores condiciones, pues, las fincas que ofrece el mercado de tierras son marginales, no son siempre las mejores. Se ha observado que las fincas ofertadas a FONTIERRAS, han sido abandonadas desde hace algunos años por sus anteriores propietarios, situación que ha provocado el deterioro de sus recursos haciéndolas *improductivas*, debido a la degradación de factores tan importantes como el suelo, flora, fauna, fuentes de agua e infraestructura entre otros, por lo que resulta muy oneroso su reactivación productiva. En este sentido, las fincas adquiridas bajo estas condiciones, será muy difícil, para las familias beneficiarias, convertirlas en productivas, por dos razones muy importantes: *su nivel de preparación* –carecen de conocimientos para desarrollar actividades productivas no tradicionales- y la *carencia de recursos de financiamiento* para inversión productiva.

En tal sentido, se ha planteado a los diversos grupos que conforman la región Quetzaltenango, la necesidad de *diversificar las actividades productivas* desde el enfoque de: a) una innovación

tecnológica, b) introducción de cultivos no tradicionales, c) implementación de proyectos pecuarios, hidrobiológicos y forestales, d) fomento de la agroindustria e) fortalecimiento de las actividades artesanales y f) aprovechamiento racional de los recursos naturales para proyectos agroecológicos, todo lo cual implica una buena planificación de ordenamiento territorial.

6.4.3 *El recurso de financiamiento (apoyo institucional)*

En lo referente al apoyo institucional, la ley del Fondo de Tierras en el artículo 23. Financiamiento de proyectos, dice: “FONTIERRAS apoyará y aprobará a los beneficiarios en la compra de tierras, en la elaboración de estudios previos a la inversión y les dará asistencia jurídica y técnica que sea indispensable...” de esta manera, el apoyo en cuanto a los recursos de financiamiento a que tienen derecho los beneficiarios, son: crédito para la compra de tierras y la asignación de subsidios para: compra de alimentos y capital de trabajo; subsidio a capital, acreditado al capital adeudado, este, es un monto que asciende a aproximadamente a tres o cuatro veces mayor a la cantidad que se destina para capital de trabajo, este subsidio representa la primera amortización sobre la deuda de la tierra; subsidio para asistencia técnica y jurídica, y subsidio para cubrir los intereses del crédito, durante el período de gracia. Apoyo en asesoría legal durante la negociación de la finca y asistencia técnica durante los tres primeros años después de adjudicar la finca, como ya se mencionó anteriormente.

A pesar de lo que establece la ley de FONTIERRAS, en la dinámica del proceso se han detectado algunas deficiencias que limitan la obtención de los recursos de financiamiento que son necesarios para el buen desarrollo del programa, siendo éstas: a) La inexistencia de políticas estratégicas de desarrollo rural, b) descoordinación entre las diversas instituciones estatales, c) el alto índice de analfabetismo en la población de usuarios del programa y d) bajo nivel organizativo de los beneficiarios.

6.4.4 *Asistencia técnica*

Este servicio se proyecta en forma integral, bajo las siguientes modalidades: a) a través de empresas asesoras o equipos multidisciplinarios de consultores, para grupos beneficiarios integrados por un número mayor de cincuenta familias y b) por consultores individuales, para grupos de hasta cincuenta familias; basada en los términos de referencia del contrato que se suscribe entre la organización de beneficiarios, la entidad oferente de los servicios y

FONTIERRAS. La ejecución de los servicios de asistencia técnica debe atender seis ejes de trabajo o líneas de acción:

6.4.4 A Asesoría tecnológica, productiva y capacitación: Consiste en la transferencia de conocimientos y el desarrollo de técnicas y habilidades a través de la capacitación, la que se realiza mediante el establecimiento de parcelas de prueba; implementación de proyectos de infraestructura para diversificar la producción. Asesoría y capacitación para el fortalecimiento organizacional: Desarrollar técnicas y habilidades individuales y grupales administrativas y organizacionales mediante la transmisión de conocimientos realizando diversas actividades como: talleres, pláticas, giras educativas, visitas domiciliarias y otras.

6.4.4.B Asesoría y capacitación para la gestión de crédito: Brindar capacitación sobre el crédito y sus distintas modalidades como mecanismos de financiamiento para las actividades productivas, identificando las diversas fuentes ya sean estatales no estatales y privadas.

6.4.4.C Asesoría y capacitación para la comercialización de la producción: Consiste en la transmisión de conocimientos sobre mercadeo, identificación de canales de comercialización, control de producción y control de calidad, así como acompañamiento al grupo en diversas actividades que requiere este aspecto. Se observó en la mayoría de grupos que los mecanismos de comercialización que emplean en la actualidad son los conocidos tradicionalmente: a) venta del producto en forma individual, b) a través de intermediarios y c) para el mercado local o regional.

6.4.4.D Asesoría para la gestión de proyectos productivos y de infraestructura: Transmitir conocimientos sobre la identificación, formulación y gestión de proyectos. Identificación de fuentes de financiamiento.

6.4.4.E Asesoría y capacitación sobre género: Sensibilizar a los diferentes grupos sobre el rol de cada persona según su género. Orientar en la búsqueda y aplicación de mecanismos que permitan la participación de la mujer en la toma de decisiones a todo nivel.

La Ley de FONTIERRAS establece en el artículo 32. Subsidios, inciso c, que: La asistencia técnica será subsidiada durante los tres primeros años de gestión productiva, el 100% el primer

año; el 65% el segundo y el 30% el tercero, sin especificar a quien le corresponde cancelar el porcentaje complementario en los dos últimos años. Esta situación o laguna legal, ha generado confusión entre diversos grupos beneficiarios, ya que de buena o mala fe, se ha interpretado que las comunidades deben de cancelar el complemento, asumiendo un buen inicio de la gestión productiva, de tal manera que para el segundo y tercer año respectivamente, los ingresos económicos sean lo suficiente para cubrir el porcentaje restante del costo de asistencia técnica. Sin embargo, en la realidad, es otra la situación, no se ha alcanzado esta meta a consecuencia de las dificultades y limitaciones mencionadas en líneas anteriores; bajo estas condiciones, los beneficiarios ya no desean los servicios de asistencia técnica por los dos años restantes, porque no tienen la capacidad económica de cubrir el porcentaje antes mencionado, además, cuando existe mala administración interna, las entidades de asistencia técnica son vistas como un agente fiscalizador y son objeto de rechazo por parte de los dirigentes, que en este caso son malos líderes.

Los problemas encontrados en la prestación de los servicios de asistencia técnica están en función de las condiciones de los otros factores: del grupo, de la finca y del apoyo institucional.

Con respecto al grupo, la asistencia técnica no será eficiente si el grupo presenta alguno de los problemas siguientes: mala administración, migración, deserción, desintegración.

Con relación a la finca, cuando los componentes de ésta no reúne las condiciones deseadas, los escasos recursos de financiamiento de las actividades productivas no son lo suficiente para su reactivación, pues se requiere de una gran inversión, esta situación retarda el proceso debido a que para establecer las bases de una sostenibilidad se necesita de mayor tiempo y no son suficientes los tres años establecidos en la ley.

En cuanto al apoyo institucional, la asistencia técnica se ve afectada en los casos en que se retrasa la acreditación de recursos de financiamiento, y cuando la contratación y/o recontratación de la entidad asesora, no coincide con los ciclos de producción.

Con las mismas entidades asesoras también se han dado algunos problemas que ha repercutido en el buen desarrollo de este servicio. Tanto a nivel de empresas como a nivel de consultores individuales se han presentado casos de incumplimiento de los términos de referencia, aunque no

con mucha frecuencia, pero que ha tenido sus repercusiones en el grupo al que asisten. En estos casos, mediante una comisión específica se efectúa una evaluación para justipreciar el desempeño de la entidad y cancelarle únicamente lo que en realidad ha aportado al grupo beneficiario, pero al mismo tiempo se le ha rescindido su contrato.

Sin embargo, la realización de estudios y evaluaciones tanto a nivel interno como a nivel externo de la institución, han determinado que hay muy escasos logros en cuanto a cimentar las bases de sostenibilidad y sustentabilidad, como consecuencia de los diversos problemas que se manifiestan dentro del proceso. Así mismo, las condiciones actuales que prevalecen en las fincas adjudicadas, demuestran que los tres años de asistencia técnica no son suficientes para que los grupos alcancen un buen nivel de autogestión.

En contraposición a los problemas descritos con anterioridad, es importante señalar que algunos grupos de beneficiarios han logrado un buen nivel de desarrollo, tanto en lo social como en lo productivo. En tal sentido, estos grupos, han sabido aprovechar y sobre todo llevar a la práctica, sus conocimientos para el fortalecimiento de su organización así como el desarrollo de una buena administración de sus recursos disponibles, especialmente los financieros. Estos logros han sido producto de mucho esfuerzo y perseverancia en el trabajo y la práctica de una disciplina colectiva, basada en los principios asimilados en el seno de cada familia que son el componente esencial de estas organizaciones. Es muy importante hacer notar, que para alcanzar el éxito en mención, han destacado, dentro de los factores favorables al desarrollo del proceso, la atención y eficiencia con que se ha manejado el aspecto de *organización*, dirigido al componente humano y la *administración* de todos los recursos materiales de que disponen.

Entre las características que diferencian a estos grupos de los demás, podemos mencionar las siguientes: a) en el aspecto social: el grupo es muy unido; son solidarios; responsables; administración eficiente; buena y funcional estructura organizativa; b) en el aspecto administrativo: división del trabajo a través de distintas comisiones; el trabajo en general es en forma colectiva; cuentan con áreas colectivas para las diversas actividades; actividades con enfoque a la conservación del medio ambiente; practican agricultura orgánica; la comercialización de la producción es en forma colectiva; algunos exportan en forma directa sus productos.

En términos numéricos, los grupos en mención son seis, que equivalen al 11.32% de las 53 fincas entregadas en la región de estudio, las cuales son, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 2. Fincas con buen nivel de desarrollo en el programa de acceso a la tierra.

No.	FINCA	UBICACIÓN	EXTENSIÓN (Has.)	No. FAMILIAS	ACTIVIDADES PRODUCTIVAS PRINCIPALES
1	El Paraiso	Catarina, San Marcos	380.80	160	Agrícola: frutales, industriales, hortalizas, granos básicos. Pecuarios: ganadería, avícola, apícola.
2	Santa Anita La Unión	Colomba, Quetzaltenango	63.00	35	Agrícola: caficultura, frutales (musaceas), ornamentales, granos básicos. Pecuarios: avícola, apícola. Industriales: Tostaduría de café. Ambiental: Proyecto agroecoturístico.
3	Las Tecas	Cuyotenango, Suchitepèquez	338.47	81	Agrícola: Frutales, ornamentales, granos básicos, Pecuarios: ganadería, apicultura.
4	La Providencia	Champerico, Retalhuleu	249.57	86	Agrícolas: industriales, hortalizas, granos básicos, frutales.
5	Santa Victoria	Concepción, Sololá	95.76	80	Agrícolas: hortalizas, granos básicos.
6	Los Angeles	San Juan Cotzal, Quiché	45.13	50	Agrícolas: granos básicos, hortalizas, frutales. Pecuarios: porcinos, avícola.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos obtenidos durante la supervisión de actividades de asistencia técnica (2001 –2003).

7. CONCLUSIONES

Después de un análisis exhaustivo sobre la información obtenida y la discusión de resultados, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- 7.1 El despojo de tierras y la usurpación de bienes a la población indígena por parte de los colonizadores, desde el momento de su llegada, generó una situación de pobreza en la población mayoritaria del país, cuyos efectos, aún persisten, manifestándose en un alto porcentaje de la población, especialmente del área rural, llegando a alcanzar niveles de extrema pobreza, ya que este sector de población no cuenta con los medios de producción necesarios que le permita satisfacer sus necesidades básicas.
- 7.2 La política estatal relacionada a la problemática agraria, aplicada desde el periodo colonial y posteriormente por los diferentes gobiernos en los distintos períodos de historia de nuestro país, han sido inefectivos. Más bien, ha dado lugar a una situación de confrontación, generando violencia en sus distintas formas de manifestación, al no ser tomada en cuenta la opinión del sector campesino.
- 7.3 La conflictividad agraria, alcanzó un máximo grado de expresión en la década de los setentas, situación que polarizó a los sectores sociales antagónicos por lo que se agudizó el conflicto armado interno, hecho que cobró miles de vidas inocentes, especialmente de la población rural, que luchaba por alcanzar mejores condiciones de vida. Los efectos de la confrontación aún persisten dentro de la población afectada, manteniendo un ambiente de conflictividad especialmente en el campo donde se encuentra este sector de población.
- 7.4 Los acuerdos de paz, son un instrumento que permiten promover y orientar al país hacia un efectivo desarrollo económico y social, pues, el contenido de los mismos fue objeto de amplia discusión por las partes involucradas, llegando finalmente a asumir un compromiso de Estado, el cual debe ser cumplido por los gobernantes sucesores, para contribuir de esta manera al desarrollo que necesita nuestro país.
- 7.5 Desde la firma de los Acuerdos de Paz, hasta los momentos actuales, el cumplimiento de los compromisos por parte del Estado, no han avanzado en la medida de lo deseado, ya que lejos de mejorar la situación en el tema agrario mediante la implementación de políticas propositivas, se han emitido disposiciones que han agudizado la conflictividad en el campo.

- 7.6 El programa de acceso a la tierra asistido por el mercado de tierras a través del Fondo de Tierras, no ha dado los frutos esperados, ya que el desarrollo del proceso, desde sus inicios hasta la actualidad, se ha visto afectado por vicios en la aplicación de los mecanismos, además, las fincas que se ofertan son marginales, no reúnen buenas condiciones de productividad e infraestructura, sino más bien, se encuentran en situaciones de muy baja productividad, debido a la degradación de componentes básicos de las mismas, a consecuencia del abandono en que se encuentran.
- 7.7 Las principales limitantes en el proceso de gestión de la tierra son: falta de recursos de financiamiento, participación de intermediarios, bajo nivel de conocimientos de los posibles usuarios, alto costo de la tierra contra baja productividad.
- 7.8 Se planteó a los grupos beneficiarios de la región, la importancia de la diversificación productiva con nuevos diseños de finca, enfocado de la siguiente manera: innovación tecnológica, introducción de cultivos no tradicionales, implementación de proyectos pecuarios, hidrobiológicos y forestales, procesamiento de la producción (agroindustria), fomento y fortalecimiento de actividades artesanales, aprovechamiento racional de los recursos naturales para proyectos agroecológicos, ajustado, desde luego, a un plan de ordenamiento territorial.
- 7.9 Los limitantes para la obtención de recursos de financiamiento para el buen desarrollo del programa son: inexistencia de políticas estratégicas de desarrollo rural, falta de coordinación entre las instituciones estatales de desarrollo, alto índice de analfabetismo en la población de usuarios del programa, bajo nivel organizativo de los grupos beneficiarios.
- 7.10 Las modalidades que ofrece el programa para la prestación de servicios de asistencia técnica son: a través de empresas asesoras o de equipos multidisciplinarios de consultores, para dar atención a grupos mayores de cincuenta familias, y consultores individuales para atender grupos de hasta cincuenta familias.

- 7.11 Los mecanismos de comercialización de la producción que utilizan actualmente la mayoría de grupos beneficiarios, son los tradicionales: venta del producto en forma individual, a través de intermediarios, solamente para el mercado local.
- 7.12 La participación de la mujer en la toma de decisiones a nivel de comunidad, es muy limitada, causada especialmente por factores culturales y el alto grado de analfabetismo.
- 7.13 En los grupos beneficiarios, prevalece un sentimiento de individualismo, por las condiciones en que se han desenvuelto durante el mayor tiempo de su vida, como colonos o asalariados de las grandes unidades productivas agro exportadoras, esta situación, resulta ser una limitante para el logro del trabajo comunitario.
- 7.14 El proceso de integración o conformación de los grupos que participan en el programa de acceso a la tierra, no ha cumplido con las expectativas planteadas en los acuerdos de paz, éste ha sido viciado al permitir el ingreso de personas que no califican de acuerdo a los requisitos establecidos.
- 7.15** Los escasos recursos de financiamiento para las actividades productivas no satisfacen la cobertura de las necesidades básicas, siendo esta una de las razones por la que los campesinos no abandonan su sistema tradicional de producción.
- 7.16** Un bajo porcentaje (11.32%) de las 53 fincas entregadas en la región, ha tenido logros tanto en lo social como en lo productivo, gracias al esfuerzo e interés que han puesto por mejorar sus condiciones de vida, estos grupos deben tomarse como modelo del programa de acceso a la tierra.

8. RECOMENDACIONES

- 8.1 Que el Estado implemente políticas, a través de las distintas instituciones afines para que se le de la atención necesaria a la problemática agraria como lo establecen los acuerdos de paz, como mecanismo para sentar las bases de un verdadero desarrollo económico y social, basado en la sostenibilidad y sustentabilidad.
- 8.2 Es indispensable una real y funcional coordinación interinstitucional, para complementar la atención que necesita la problemática agraria, a fin de atender y satisfacer las necesidades básicas de las familias que atiende el programa de acceso a la tierra.
- 8.3 Debe darse una mayor y mejor coordinación entre las distintas unidades de acceso a la tierra de FONTIERRAS, para corregir errores y deficiencias que han viciado el proceso.
- 8.4 Que las mismas organizaciones beneficiarias se interesen y contribuyan en la depuración de sus propias organizaciones de tal manera que sepan seleccionar a sus dirigentes y que éstos administren adecuada y correctamente sus recursos.
- 8.5 A las entidades asesoras que brindan los servicios de asistencia técnica, interesarse por conocer mejor la realidad que vive el campesino guatemalteco, para que su labor en el campo le imprima una mayor dinámica al desarrollo rural.
- 8.6 Como un mecanismo de contrarrestar algunos problemas internos de las organizaciones beneficiarias, la conformación de éstas sea homogénea, desde el punto de vista de su procedencia.
- 8.7 Durante el proceso de negociación y gestión productiva, FONTIERRAS debe ser el mejor garante del cumplimiento, tanto por parte de la institución como de los grupos solicitantes, lo que establece el decreto 24-99 (ley de FONTIERRAS) y el reglamento de beneficiarios.

- 8.8 Que el proceso de elegibilidad de beneficiarios se ajuste a lo establecido en la ley de FONTIERRAS y el reglamento de beneficiarios, para evitar sesgos, como lo que sucede con la inclusión de personas que no califican.
- 8.9 Crear una base de datos en FONTIERRAS, a fin de establecer y controlar posible duplicidad de beneficiarios adjudicados por el estado.
- 8.10 Dar asesoría, por parte de FONTIERRAS, específicamente en lo relacionado a la parte legal y administrativo financiera, aspecto muy importante para la buena administración de los recursos humanos, naturales y financieros.
- 8.11 Eliminar la burocratización en los trámites, tanto en la gestión que realizan los beneficiarios, como para la cancelación de honorarios por servicios de asistencia técnica, los que normalmente están muy desfasados.
- 8.12 Brindar el apoyo necesario en el aspecto legal, a través de la Unidad de Asuntos Jurídicos, para resolver de manera equitativa los problemas de carácter legal que afrontan los beneficiarios a lo interno de su organización.
- 8.13 Identificar y evitar la participación de intermediarios (asesores de los grupos), quienes inducen a la organización hacia la realización de prácticas inadecuadas.
- 8.14 Que los grupos u organizaciones acompañantes orienten eficientemente a los grupos beneficiarios y evitar la manipulación de estos, tomando acciones innecesarias para el logro de sus objetivos.
- 8.15 Que el planteamiento de la propuesta productiva por parte de la institución y de las entidades de asistencia técnica, sean congruentes con los recursos financieros existentes y disponibles, y que éstos sean acreditados oportunamente.
- 8.16 Que el personal que se involucre en el programa de acceso a la tierra, esté plenamente consciente de la problemática agraria y del rol que debe jugar dentro del proceso.

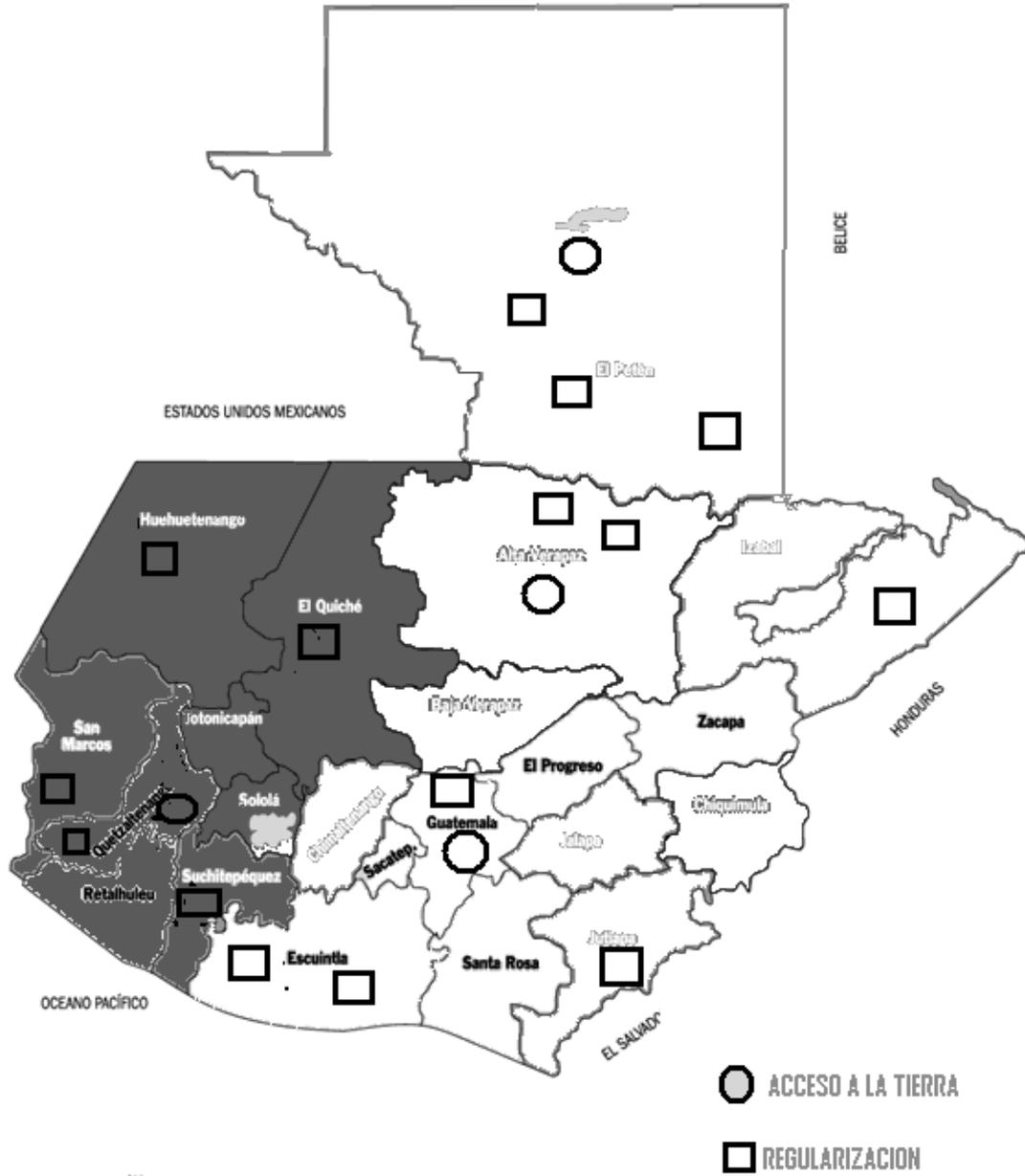
9. BIBLIOGRAFÍA

1. Benitez, D. 2003. Reforma agraria integral: derecho agrario y ambiental para la justicia y la paz; derecho cooperativo. Guatemala, Nojib'sa. 306 p.
2. Carmak, RM. 1979. Historia social de los Quichés. Guatemala, José de Pineda Ibarra. 455 p.
3. Centro de Estudios de Guatemala, MX. 1993. Guatemala: una economía de doble efecto. México. 85 p.
4. CNOC (Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, GT). 2001. Propuesta de desarrollo rural. Guatemala. 46 p.
5. Conferencia Episcopal de Guatemala, GT. 1988. El clamor por la tierra. Guatemala. 28 p.
6. CONGCOOP (Coordinación de Ong's y Cooperativas, GT); CNOC (Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, GT). 2002. FONTIERRAS: el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala: balance y perspectivas. Guatemala, Magna Terra. 158 p.
7. Escobar Medrano, E; González Camargo, EE. 1994. Antología-historia de la cultura de Guatemala. 3 ed. Guatemala, USAC, Facultad de Ciencias Económicas. 879 p.
8. Figueroa Ibarra, C. 1976. El proletariado rural en el agro guatemalteco. Guatemala, USAC, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 356 p.
9. Flores Luin, W. 1984. Contribución a la historia nacional indígena de Guatemala. Guatemala, USAC, Facultad de Ciencias Económicas. 88 p.
10. FONTIERRAS (Fondo de Tierras, GT). 1999. Ley del fondo de tierras: decreto 24-99: reglamento de la ley del fondo de tierras. acuerdo gubernativo 199-2000. Guatemala. 35 p.
11. _____. 2001. Memoria de labores 2000. Guatemala. 74 p.
12. _____. 2002. Memoria de labores 2001. Guatemala. 88 p.
13. _____. 2002. Reglamento de beneficiarios y beneficiarias: punto resolutivo número 32-2002. Guatemala. 13 p.
14. _____. 2003. Memoria de labores 2002. Guatemala. 110 p.
15. _____. 2004. Memoria de labores 2003. Guatemala. 52 p.

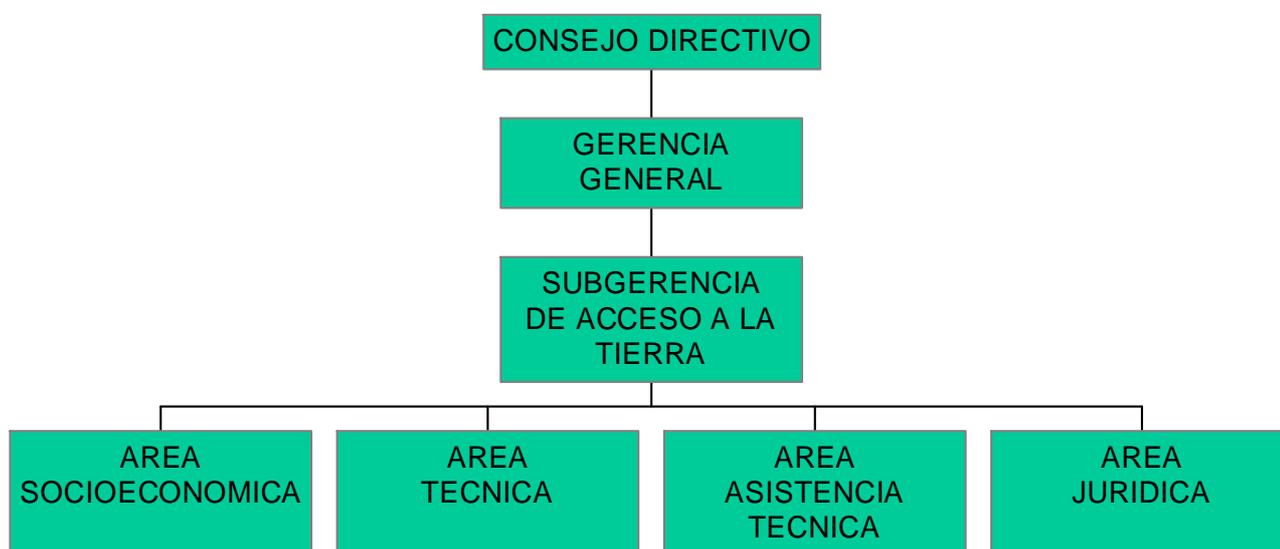
16. Garoz, B; Atz, G; Roldán Andrade, U. 1999. Situación del agro y desarrollo rural desde el marco de los acuerdos de paz en Guatemala. Guatemala, Pastoral de la Tierra Interdiocesana. 76 p.
17. Herrera Massieu, R. 1998. Elementos teóricos de los proyectos de agricultura sustentable. San José, Costa Rica, s.e. 64 p.
18. INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, CO). 2002. Reforma agraria fundamental para la paz. Colombia. 136 p.
19. INE (Instituto Nacional de Estadística, GT). 2003. Población y locales de habitación particulares censados según departamento y municipio: cifras definitivas. Guatemala. 38 p.
20. Martínez Peláez, S. 1980. Algo sobre repartimientos. Guatemala, USAC, Facultad de Ciencias Económicas. 19 p.
21. _____. 1980. La política agraria colonial y los orígenes del latifundio en Guatemala. Guatemala, USAC, Facultad de Ciencias Económicas. 30 p.
22. _____. 1997. La patria del criollo. 6 ed. Guatemala, Editorial Universitaria. 674 p.
23. Melville, T; Melville, M. 1975. Tierra y poder en Guatemala. Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana. 307 p.
24. SNU (Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, GT). 2002. Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud (quinto informe). Guatemala. 439 p.
25. Universidad Rafael Landívar, GT; Ministerio de Educación, GT; Secretaría de la Paz, GT; ASDI (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, SZ). 1998. Acuerdos de paz. 3 ed. Guatemala, Universidad Rafael Landívar. 266 p.
26. USAC, GT. 1980. Reglamento de jornaleros: decreto no. 177, 3 de Abril de 1877. Guatemala. 14 p.
27. Zeledón Zeledón, R. 1999. El derecho agrario como derecho para la paz. *In* Simposio Internacional sobre Derecho y Justicia Agraria y Ambiental para la Paz (1999, Guatemala). Guatemala, USAC. 26 p.

11. APENDICE

DEPARTAMENTOS DE LA REGION QUETZALTENANGO



ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE ACCESO A LA TIERRA



Cuadro 3. Extensión y población total por departamento, región Quetzaltenango

No.	DEPARTAMENTO	EXTENSIÓN Km ²	POBLACIÓN TOTAL	DENSIDAD DE POBLACIÓN h/km ²
1	Huehuetenango	7,400	846,544	114
2	El Quiché	8,378	655,510	78
3	San Marcos	3,791	794,951	210
4	Quetzaltenango	1,951	624,716	320
5	Totonicapán	1,061	339,254	320
6	Sololá	1,061	307,661	290
7	Retalhuleu	1,856	241,411	130
8	Suchitepéquez	2,510	403,945	161
	T O T A L	26,947	4.213,992	156

*Fuente: INE Censo de población 2002.

Cuadro 4. Dimensión geográfica de la pobreza en Guatemala.
 Incidencia de pobreza extrema, 1989 y 2000.
 Porcentaje de población con menos de US\$ 1.00 -PPA- (diario)

Característica	1989	2000
Pertenencia étnica del jefe del hogar		
No indígena	14	10
Indígena	31	24
Ubicación geográfica		
Área urbana	9	5
Área rural	26	22

Fuente: ENS 1989, ENCOVI 2000.

Cuadro 5. Factores que inciden en el proceso de acceso a la tierra.

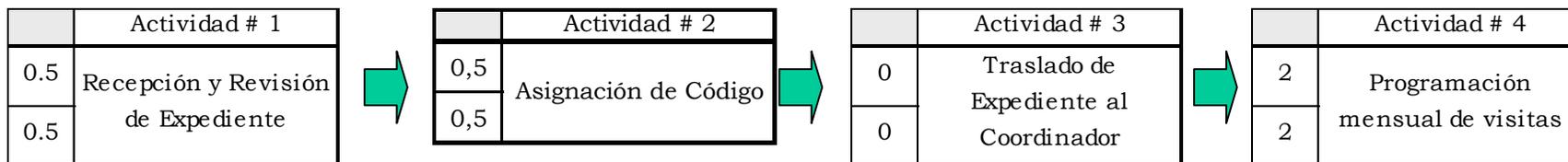
No.	Variable independiente	Variable dependiente	Subvariables
I	<i>Grupo solicitante (beneficiarios)</i>	-Composición del grupo según su procedencia -Organización acompañante. -Número de familias por grupo según la extensión de la finca. -Migración de miembros de la organización beneficiaria. -Administración de la comunidad.	-Homogéneo -Heterogéneo -Con acompañamiento -Sin acompañamiento -Menor o igual a 50 -Mayor que 50. -Dentro del país. -Fuera del país. -Eficiente -Deficiente
II	<i>La finca (condiciones generales).</i>	-Relieve topográfico -Suelo (textura) -Clima -Recursos naturales -Uso actual -Infraestructura	-Quebrado -Ondulado -Plano -Arenoso -Franco -Arcilloso -Cálido -Templado -Frío -Bosques -Agua -Flora -Fauna -Cultivos anuales (intensivos) -Cultivos semipermanentes -Cultivos permanentes -Beneficio -Centro de acopio -Potreros -Corrales -Servicios básicos: agua, luz, vivienda, escuela...

		-Accesibilidad	-Buena -Regular -Mala
III	<i>Apoyo institucional (FONTIERRAS)</i>	-Financiamiento -Asesoría -Coordinación interinstitucional	-Compra de finca -Capital de trabajo -Asistencia técnica -Legal -Administrativa -Técnico productiva -Fortalecimiento organizacional con enfoque de género. -Nacionales: OGS y ONGS. -Internacionales: Banco Mundial, países cooperantes.
IV	<i>Servicios de Asistencia técnica</i>	-Empresas consultoras. -Consultores individuales. -Equipos coordinados (multidisciplinarios).	-Eficiente -Regular -Deficiente

FUENTE: Elaboración propia con datos de informes de supervisión de campo del 2,001 al 2,003.

Fondo de Tierras Trámite de Expedientes

Área Socioeconómica

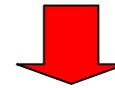
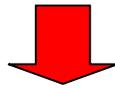
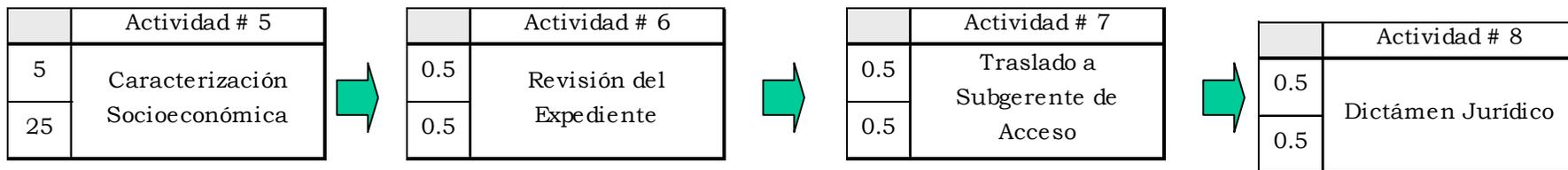


Salidas

**Inmueble
no califica**

Fondo de Tierras Trámite de Expedientes

Área Socioeconómica

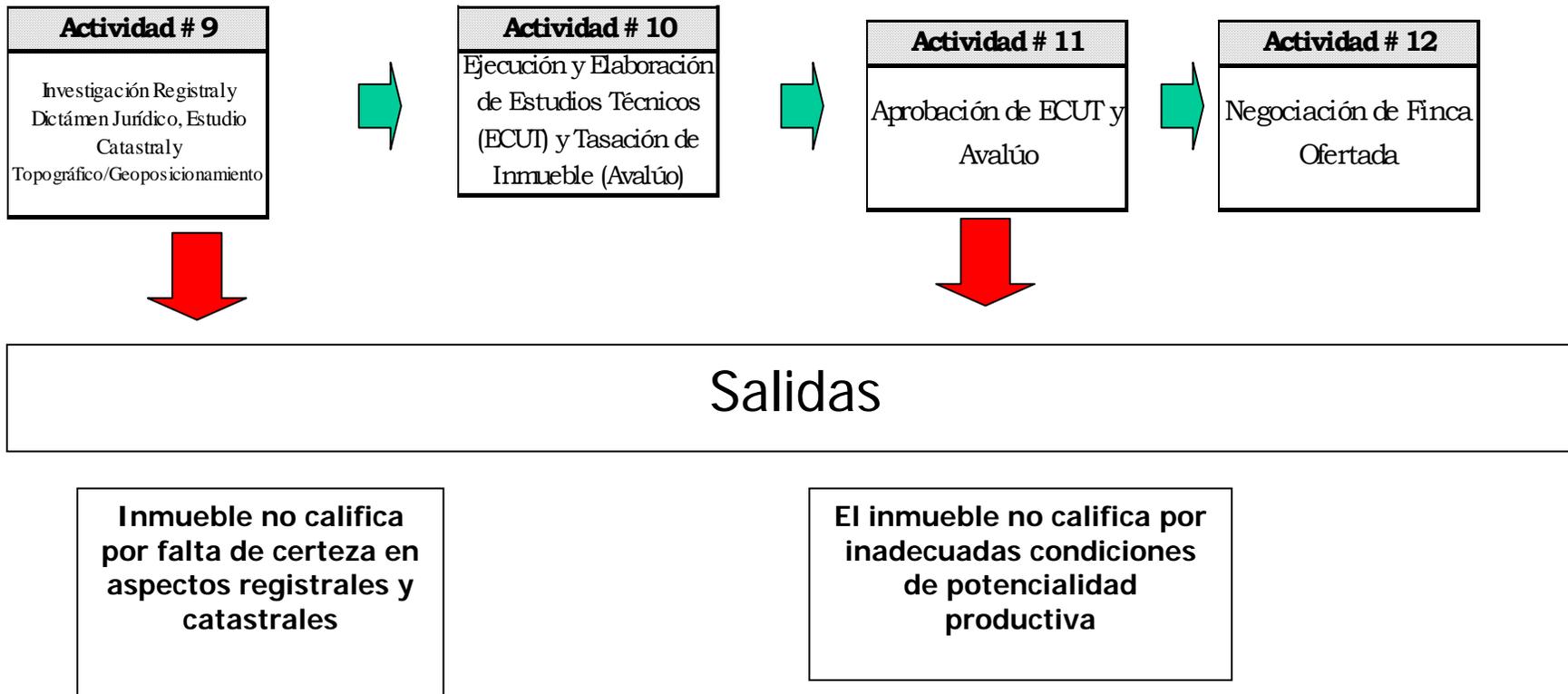


Salidas

**El inmueble no califica
dadas las
características del
grupo**

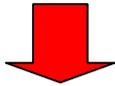
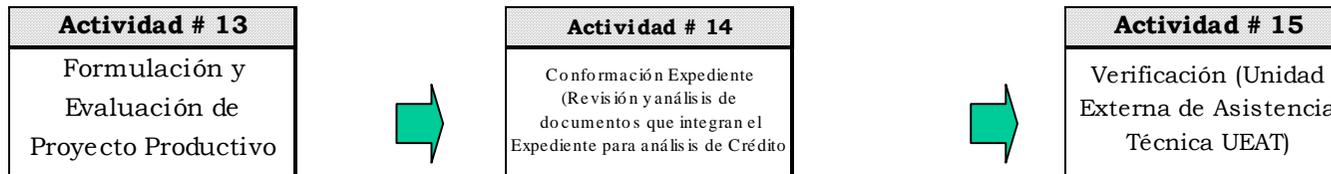
**El grupo o algunos de
sus integrantes no
califican**

Subgerencia de Acceso a la Tierra
ÁREA TÉCNICA
Flujograma
Procedimiento de Acceso a la Tierra



Área Técnica

Proceso de Acceso a la Tierra



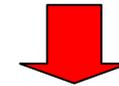
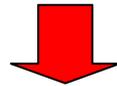
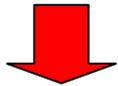
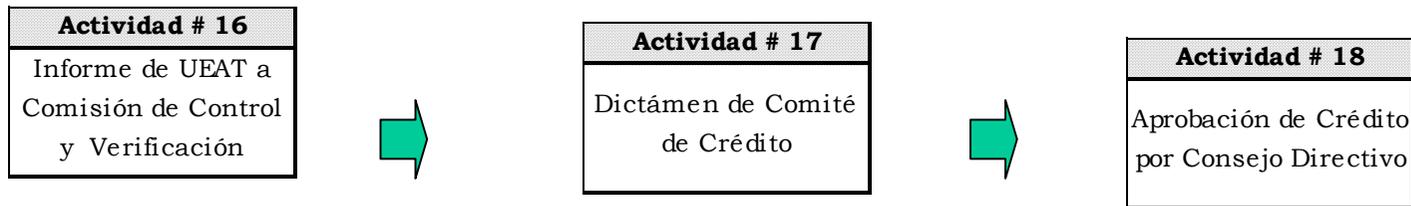
Salidas

**Fracaso de
negociación por
falta de acuerdo**

**Proyecto Productivo
no viable, factible ni
rentable**

Área Técnica

Proceso de Acceso a la Tierra



Salidas

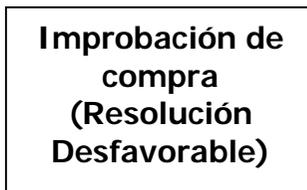
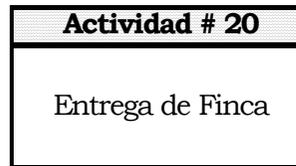
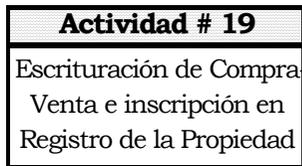
Valor de mercado del inmueble, inviabilidad técnica, económica y financiera

Solicitud de financiamiento no continúa trámite, debe cumplir recomendaciones

Dictamen Desfavorable

Área Técnica

Proceso de Acceso a la Tierra



FLUJOGRAMA DEL AREA DE ASISTENCIA TÉCNICA

