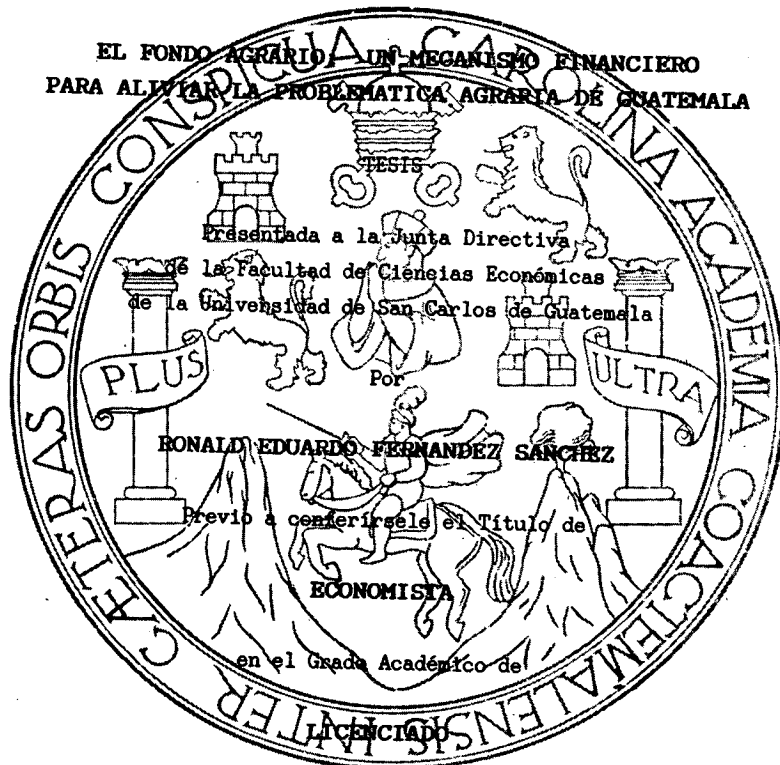


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESCUELA DE ECONOMIA

EL FONDO AGRARIO UN MECANISMO FINANCIERO
PARA ALIVIAN LA PROBLEMÁTICA AGRARIA DE GUATEMALA



Guatemala, Noviembre de 1994

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
03
T(1483)

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

Decano:	Lic. Donato Santiago Monzón Villatoro
Secretario:	Licda. Dora Elizabeth Lemus Quevedo
Vocal 1o.:	Lic. Jorge Eduardo Soto
Vocal 2o.:	Lic. Josué Efraín Aguilar Torres
Vocal 3o.:	Lic. Víctor Hugo Recinos Salas
Vocal 4o.:	P.C. Oswaldo Ciriaco Ixcayau López
Vocal 5o.:	P.C. Fredy Orlando Mendoza López

**TRIBUNAL QUE PRACTICO
EL EXAMEN GENERAL PRIVADO**

Presidente:	Lic. Cesar A. Sierra Calderón
Secretario:	Lic. Edgar José Reyes Escalante
Examinador:	Licda. Angela López Young
Examinador:	Lic. Julio Rodas Ruíz
Examinador:	Lic. Carlos René Estrada Escobar

Guatemala 24 de Octubre de 1994.

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Lic. Donato Monzón Villatoro
Ciudad Universitaria.

Señor Decano :

En atención a la designación efectuada con fecha 16 de octubre de 1992, para asesorar al Bachiller RONALD EDUARDO FERNANDEZ SANCHEZ, en el trabajo de investigación denominado EL FONDO AGRARIO: UN MECANISMO FINANCIERO PARA ALIVIA LA PROBLEMATICA AGRARIA DE GUATEMALA; tengo el agrado de dirigirme a usted, para informarle que he procedido a revisar y orientar al mencionado sustentante, sobre el contenido de dicho trabajo.

En éste el Br. Fernández Sanchez, además de plantear la problemática agraria del país, a través de sus distintos estadios históricos, hace un análisis de la Legislación Agraria vigente y llega a demostrar que el fenómeno de Latifundio y Minifundio, continúa siendo la causa principal de los graves desequilibrios económicos y sociales de nuestro país.

También pone de manifiesto que dentro del actual Marco Constitucional, no es posible pensar en soluciones que consideren como mecanismo La Reforma Agraria, en virtud de que la expropiación de tierras sólo se considera en casos de utilidad y necesidad pública, bajo condición de pago al contado y a precios de mercado, lo que la hace totalmente inviable.

No obstante lo anterior, el problema agrario no sólo persiste, sino que se ha agudizado, lo que obliga a buscar soluciones dentro de este Marco Constitucional y de las demás Leyes Agrarias vigentes. Es en este sentido, que como algo novedoso, el bachiller Fernández Sanchez, presenta como una opción viable Jurídica, Social y Económicamente, por los efectos sobre la estructura agraria, el empleo y el ingreso rural, (no obstante su elevado costo financiero), la

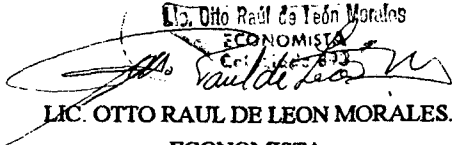
PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

constitución de un Fondo Agrario, que además del acceso al recurso tierra, plantea la asistencia técnica y el crédito productivo para los beneficiarios, con lo cual el proceso agrario como ya se indicó, tendrá impactos positivos (si la propuesta se pone en práctica como es de esperarse) y carácter integral, superando las acciones de los últimos 32 años de transformación agraria, que se han quedado en el simple hecho de entrega de tierras.

Basado en las consideraciones anteriores y en la revisión de todo el documento, el suscrito es de la opinión que el tema fué desarrollado satisfactoriamente por el Br. Fernández Sanchez, por lo que reúne los requisitos exigidos por las normas pertinentes, razón por la cual RECOMIENDO SU APROBACION para su discusión en el Exámen General Público de Tesis, previo a optar el Título de Economista en el Grado Académico de Licenciado.

¡D Y ENSEÑAD A TODOS

Lic. Otto Raul de León Morales
ECONOMISTA
C. No. 893



LIC. OTTO RAUL DE LEON MORALES.

ECONOMISTA.

COLEGIADO ACTIVO No. 893.



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:
GUATEMALA, DIEZ DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y
CUATRO

Con base en el dictamen emitido por el Licenciado Otto Raúl De León Morales, quien fuera designado Asesor y la opinión favorable del Director de la Escuela de Economía, se acepta el trabajo de Tesis denominado: "EL FONDO AGRARIO: UN MECANISMO FINANCIERO PARA ALIVIAR LA PROBLEMÁTICA AGRARIA DE GUATEMALA", que para su graduación profesional presentó el estudiante RONALD FERNANDEZ SANCHEZ, autorizándose su impresión.-----

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

LICDA. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO
SECRETARIO



LIC. DONATO MONZON VILLATORO
DECANO



TRABAJO QUE DEDICO

A la gran mayoría de la Población Rural, como un modesto aporte que contribuya al conocimiento y reflexión de una de las causas fundamentales de la problemática de nuestro país, con el objeto de derivar soluciones que se traduzcan en un mejor futuro para nuestros hijos.

A los Licenciados Otto De León y Tristán Melendreras, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible culminar el presente Trabajo.

A Usted, en espera que el material presentado le sea de utilidad en la investigación de los problemas económicos y sociales de Guatemala.

CONTENIDO

Página

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

LISTADO DE ANEXOS

INTRODUCCION

Capítulo

I	ASPECTOS HISTORICOS DEL PROBLEMA AGRARIO GUATEMALTECO	1
	1. La Conquista	1
	2. Epoca Colonial	2
	3. La Independencia	6
	4. La Reforma Liberal de 1871	9
	5. La Revolución Democrática Burguesa de 1944-1954	14
	6. La Contrarevolución	22
II	LEGISLACION AGRARIA VIGENTE	25
	1. Constitución de la República de Guatemala de 1985	25
	2. Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria	28
	3. Decreto Ley 67-84, Ley de Empresas Campesinas Asociativas y su Reglamento	35
	4. Decreto 38-71, Ley de Adjudicación, Tenencia y Uso de la Tierra de el Petén, y su modificación el Decreto 48-72	43
III	EVALUACION GENERAL DEL PROBLEMA AGRARIO GUATEMALTECO Y SU SITUACION ACTUAL EN EL CONTEXTO ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO VIGENTE	51
	1. La Estructura Agraria	51
	2. El Papel de la Transformación Agraria	75
	3. El Contexto Actual	94

IV	EL FONDO AGRARIO	100
1.	<i>Aspectos Introductorios</i>	100
2.	<i>Fundamentación</i>	100
3.	<i>Funcionamiento</i>	103
	A. <i>Concepto</i>	103
	B. <i>Objetivos</i>	103
	C. <i>Principales Funciones</i>	104
	D. <i>Requerimientos Financieros</i>	112
	E. <i>Financiamiento</i>	113
	F. <i>Estructura Orgánica del Fondo Agrario</i>	116
	G. <i>Estructura Operativa a cargo del INTA</i>	117
4.	<i>Oferta Potencial de Tierra</i>	123
5.	<i>Requisitos Básicos</i>	124
6.	<i>Metas</i>	127
7.	<i>Beneficios</i>	129
	CONCLUSIONES	130
	RECOMENDACIONES	133
	BIBLIOGRAFIA	135
	ANEXOS	

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

Página

Cuadro No.

1	<i>Guatemala: Distribución de Tierras Particulares y del Estado, y Familias Beneficiadas. Por Cuerpo Legal (Período 1953-1962).</i>	24
2	<i>Guatemala: Potencial de Utilización de las Tierras.</i>	53
3	<i>Guatemala: Distribución de Clases de Capacidad Productiva de la Tierra en el Territorio Nacional.</i>	54
4	<i>Guatemala: Número y Extensión de Explotaciones Agropecuarias. Por Clase de Finca. Años 1950, 1964 y 1979.</i>	56
5	<i>Guatemala: Concentración de la Tierra medida a través del Índice de Gini. Años 1964 y 1979.</i>	60
6	<i>Guatemala: Número de Fincas por Régimen de Tenencia. Año 1979.</i>	61
7	<i>Guatemala: Distribución de la Capacidad Productiva de la Tierra del Territorio Nacional. Año 1979.</i>	63
8	<i>Guatemala: Distribución de la Tierra del Territorio Nacional por Departamento, Poseedor y Clase de Capacidad Productiva. Año 1979.</i>	64
9	<i>Guatemala: Uso de la Tierra por Tipo de Finca y Clase de Capacidad Productiva. Año 1979.</i>	66
10	<i>Guatemala: Evolución de la Problemática del Empleo. Años 1981-1993.</i>	69
11	<i>Guatemala: Número Total de Trabajadores y Número de Trabajadores en la Agricultura. Periodo 1988-1992.</i>	70
12	<i>Guatemala: Evolución de la Línea de Indigencia. Periodo 1986-1992.</i>	74
13	<i>Guatemala: Adjudicación de Tierras por Modalidad de Tenencia y Tipo de Asentamiento. 1962-1980.</i>	77
14	<i>Guatemala: Adjudicación de Tierras por Tipo de Asentamiento. 1981-1986.</i>	81

15	Guatemala: Adquisición y Entrega de Tierras Programa "Compra-venta de Fincas Privadas". 1987-1992.	83
16	Guatemala: Adjudicación de Tierras por Tipo de Asentamiento. 1987-1992.	84
17	Guatemala: Comparación Ingresos por Tierras Ociosas - Amortización de la Tierra.	86
18	Guatemala: Ejecución del Programa FONATIERRA. 1993-1994.	88
19	Guatemala: Adjudicación de Tierras por Tipo de Asentamiento. 1993-1994.	89
20	Guatemala: Distribución de Tierras por la Fundación del Centavo. 1984-1992.	92
21	Guatemala: Distribución de Tierras por Aplicación del Cuerpo Legal Correspondiente. 1953-1994.	93
22	Forma de Pago del Fondo Agrario.	105
23	Estimación de Recursos Financieros para el Fondo de Garantía.	108
24	Requerimientos Anuales para el Financiamiento Productivo.	111
25	Costo de Establecimiento y Ejecución del Fondo Agrario.	112
26	Fuente y Usos del Fondo Agrario.	116
27	Oferta Potencial para el Fondo Agrario.	123
28	Estimación de Tierra Adquirible y Potenciales Beneficiarios del Fondo Agrario.	128

Gráfica No.

1	Concentración de la Tierra en Guatemala medida a través de la Curva de Lorenz. Años 1964 y 1979.	59
---	--	----

LISTADO DE ANEXOS

Número

1. DEFINICION DE CLASES DE CAPACIDAD PRODUCTIVA
2. CRITERIOS DE CALCULO
 - A. Para la Estimación de la Distribución de la Tierra del Territorio Nacional por Departamento, Poseedor y Clase de Capacidad Productiva (Cuadro No. 8)
 - B. Para la Estimación del Uso de la Tierra por Tipo de Finca y Clase de Capacidad Productiva (Cuadro No.9)
 - C. Para la Estimación de la Demanda de Tierra
3. PLAN DE AMORTIZACION DE LOS BONOS AGRARIOS
4. ESTRUCTURA ORGANICA DEL FONDO AGRARIO
5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL FONDO AGRARIO
6. ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA MODIFICACION DE:
 - A. El Régimen Legal de Tierras Ociosas (Decreto 1551, Capítulo II)
 - B. La Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles del Area Rural
7. GUIA DE ENTREVISTA UTILIZADA EN LA INVESTIGACION

INTRODUCCION

Desde la ruptura del proceso revolucionario en 1954, se ha soslayado la solución del problema agrario guatemalteco, lo que se ha traducido en una agudización del mismo por el crecimiento poblacional, y la presencia de una crisis económica y social que se ha concretado en elevados niveles de desempleo y pobreza en la mayoría de la población.

Tal situación ha conducido, por la misma inercia de la crisis, al surgimiento de movimientos reivindicativos por parte de la población rural para el acceso al recurso tierra, ante la falta de otras opciones ocupacionales que absorban la fuerza de trabajo excedente. La presión sobre la tierra, también ha conducido a frecuentes invasiones agrarias, creando tensiones sociales en el medio rural.

Por otro lado, el mantenimiento de la Estructura Agraria concentradora e ineficiente, ha imposibilitado el desarrollo sostenido del proceso de industrialización, que ha incidido en su debilidad y como consecuencia de ello, en una exagerada protección por parte del Estado. En la actualidad, dicho proceso se ve aún más afectado por las nuevas condiciones del mercado internacional, ante lo cual se exige un ajuste estructural del aparato productivo que desarrolle el mercado interno para mejorar su posición de competitividad.

El presente trabajo, constituye una propuesta para revertir la problemática descrita, mediante la creación de un mecanismo financiero estatal orientado a la redistribución voluntaria del recurso tierra.

Es claro, que tal propuesta no persigue en ningún momento substituir a la Reforma Agraria como el instrumento más adecuado para modificar el patron de tenencia de la tierra; sin embargo, ante la imposibilidad actual de poderla llevar a cabo, se considera que la propuesta presentada representa una opción más favorable que las ejecutadas desde 1954 a la fecha.

Para el desarrollo del trabajo, se consideró importante hacer una descripción de los acontecimientos históricos que fueron gestando el problema agrario guatemalteco desde la época de la Conquista hasta 1952, fecha en que tuvo lugar el único experimento en la historia del país, para tratar de modernizar la Economía a través de la ejecución de una Reforma Agraria. Tales aspectos forman parte de la temática incluida en el Capítulo I.

En el Capítulo II, se hace un análisis de las principales leyes que conforman la Legislación Agraria guatemalteca, para conocer como han contribuido a mantener intacta la Estructura Agraria, y para establecer el marco legal dentro del cual se insertará la propuesta presentada.

En el capítulo III, se ha tratado de actualizar el problema agrario dentro del análisis de las principales características que definen la Estructura Agraria del país. Asimismo, se hace una evaluación de la Transformación Agraria desde su creación en 1962, tanto en su enfoque público como privado, y se analizan las posibilidades de solución a la problemática agraria dentro del actual contexto económico que se ha denominado "Globalización de la Economía".

El Capítulo IV, constituye la parte medular del presente trabajo ya que incluye la propuesta de creación del Fondo Agrario, a través del cual se pretende facilitar la desconcentración de la tierra, dentro de un proceso de compra-venta de fincas particulares para su posterior adjudicación a familias pobres del medio rural.

Por último, se concluye que la ejecución del Fondo Agrario, no obstante su elevado costo financiero, derivará en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria, a la vez que tendrá efectos multiplicadores sobre la producción agrícola y el empleo rural, y un ensanchamiento del mercado interno con sus repercusiones positivas sobre el desarrollo industrial del país.

CAPITULO I

ASPECTOS HISTORICOS DEL PROBLEMA AGRARIO GUATEMALTECO

El pleno entendimiento del problema agrario guatemalteco implica el conocimiento de los diferentes estadios por los cuales ha transitado la Sociedad Guatemalteca desde la época de la Conquista, ya que a través del mismo se descubrirán las raíces de dicho problema y las situaciones históricas que lo fueron configurando e imprimiéndole las características que presenta en la actualidad.

Al asociarse estrechamente la Agricultura con tales situaciones, puede reducirse lo esencial del proceso histórico guatemalteco al estudio del desarrollo del Agro. Dentro de este contexto, es que se describen los principales acontecimientos que posteriormente ayudarán, como ya se dijo, al entendimiento de la situación actual del problema agrario y al planteamiento de posibles soluciones al mismo.

1. LA CONQUISTA

A raíz del descubrimiento de América en 1492, se derivaron procesos de conquista en los distintos pueblos descubiertos. Para el caso de Guatemala, tal proceso se inició aproximadamente en 1521 con la llegada de un grupo de españoles comandados por Don Pedro de Alvarado.

Previo a la conquista, las sociedades prehispánicas de Guatemala, especialmente los reinos de los Quichés y Cakchiqueles, se encontraban "en una etapa de transición entre el régimen de Comunidad Primitiva y el régimen de Esclavitud, entrando a éste último".¹

En el caso de los Quichés, éstos habían ya formado un pequeño imperio al cual tributaban otros pueblos vencidos en la guerra, cuyos prisioneros fueron hechos esclavos. Su organización definía un esquema de jerarquía social de sus habitantes que ascendía de la gente común a los cabezas de familia, de éstos a los caciques o cabezas de "calpul" y de éstos a los Señores o "Casas Grandes". Estos dos últimos niveles constituyeron el grupo de los nobles, que

1 Severo Martínez Peláez. La Patria del Criollo. Ensayo de Interpretación de la Realidad Colonial Guatemalteca. Editorial Universitaria, Cuarta Edición, Guatemala, 1976, pag. 336.

como se verá más adelante, colaboraron posteriormente con el Régimen Colonial asumiendo la autoridad en los pueblos de indios (cabildos).

Lo anteriormente descrito, constituyó el tipo de pueblo que enfrentó a los conquistadores cuya superioridad sobre los nativos se basaba en los alcances de la cultura material, obtenida por España en el siglo XVI y que pueden reducirse a tres factores tecnológicos decisivos de dicha superioridad: a) los ágiles caballos de guerra españoles; b) las técnicas del trabajo en acero; y c) el uso de la pólvora.

Los indios sin embargo, no quedaron conquistados por el mero hecho de haber sido derrotados en la guerra. Fue hasta que se les despojó de su fuente de riqueza (la tierra), y se les esclavizó, cuando fueron objeto de dominación por parte de los conquistadores. La lucha armada fue solamente un medio para llegar al sometimiento económico, constituyendo este último el momento decisivo de la Conquista, el cual fue consolidado por el sometimiento ideológico a través de la evangelización.

El proceso de la Conquista puede ser entonces sintetizado en tres fases: la primera que representa la lucha armada propiamente que duró aproximadamente 25 o 30 años; la segunda que fue el sometimiento económico, y la tercera que consistió en el sometimiento ideológico. En este proceso complejo la conquista económica es la determinante y decisiva, derivando en la situación de inferioridad permanente (económica, social e intelectual) en que vinieron a quedar los indígenas para el respeto de la vida colonial y probablemente mucho después.

2. EPOCA COLONIAL

Para consolidar su dominio sobre las tierras conquistadas, y ahorrarse los enormes gastos que le habría ocasionado tal empresa, la Corona española se vio obligada a conceder premios a los conquistadores. Para el caso de Guatemala, cuyo territorio era pobre en metales preciosos, tales premios consistieron en la concesión de tierras y el trabajo forzado de los nativos.

Las Instituciones Coloniales que regularon tal situación fueron el Repartimiento y la Encomienda, principales ejes sobre los cuales giró el Sistema Colonial. Ambas fueron instituciones que nacieron unidas, permaneciendo así durante su primera etapa de transformaciones; de allí que el Repartimiento consistía en repartir tierras e indios para trabajarlas, y la

Encomienda en entregar los indígenas al conquistador para que éste velase por su cristianización.

En la primera etapa de la colonización, las instituciones descritas escondían la esclavitud de los indígenas en virtud de que no estaba legalmente autorizada por la Corona de España. Para superar tal dificultad se creó el "Requerimiento" mediante el cual los indios aceptaban pacíficamente la soberanía del Monarca español, lo cual nunca se dió y sirvió de justificación legal para la esclavitud de guerra y el despojo de los nativos.

Tanto el Repartimiento como la Encomienda primitivos crearon una de las contradicciones fundamentales del Régimen Colonial: el conflicto de intereses entre la Corona española y los conquistadores por la explotación de los indios. Ante tal situación, se estableció una reestructuración en las colonias con mayor participación de funcionarios Reales y la presencia de ordenes religiosas identificadas con los intereses de la Corona: "sacarlos del dominio de los conquistadores y convertirlos en tributarios del Rey".²

El marco legal de estas acciones fueron las Leyes Nuevas promulgadas en 1542, que suprimieron la esclavitud de indios y los declararon vasallos libres, tributarios del Rey. La Corona sin embargo, se vio obligada a hacer concesiones, ya que con dichas leyes privaba a los colonizadores de la perspectiva de enriquecimiento rápido a costa de la explotación de los indios sobre bases esclavistas, principio motor de la Conquista y Colonización española de América. El producto final de las negociaciones fue colocar al indígena en el plano de la servidumbre, y permitir la esclavitud de negros, que para el caso de Guatemala no adoptó proporciones significantes en comparación con otros países del Continente.

Las Leyes Nuevas trajeron consigo también el surgimiento de otro mecanismo cuya finalidad era premiar a los conquistadores y primeros colonos mediante la cesión de parte del tributo de la Corona, sin dominio directo sobre el trabajo de los indígenas y sus pueblos. Tal mecanismo fue también denominado Encomienda, y no guardó ningún nexo legal con la propiedad de la tierra, de allí que hubo encomenderos sin tierra, y grandes terratenientes que nunca fueron encomenderos.

² *Ibides*, pag. 71.

Otra Institución Colonial surgida también a raíz de las Leyes de 1542, y propia del Reino de Guatemala,³ fue el Nuevo Repartimiento de Indios, que constituyó la pieza clave del Sistema Económico de la Colonia al obligar a los nativos a trabajar por temporadas en las haciendas, y mantener un control riguroso de los indígenas en sus pueblos para la producción de su propio sustento y de los tributos para la Corona. Este mecanismo fue el que garantizó la explotación del indio, y por consiguiente su posición de inferioridad para el resto de la época Colonial.

En lo referente al recurso tierra, el problema derivado de la gigantesca concentración de dicho recurso tiene sus raíces en la organización económica de la Colonia. La Política Agraria que estuvo vigente durante este período, se fundamentó en cinco principios, de los cuales sólo cuatro se concretaron en leyes, que de una u otra forma expresaban los intereses de la Monarquía española. Tales principios eran los siguientes:

- a) El del Señorío: Este principio abolió automáticamente todo derecho de propiedad de los nativos sobre sus tierras, al pasar a dominio de la Corona de España todas las tierras conquistadas en su nombre (tierras realengas). Además, dejó en manos del Rey la potestad para concederlas a su conveniencia, lo cual sentó las bases para el posterior desarrollo de los latifundios.
- b) El de la tierra como aliciente: Para poder sufragar los costos de conquista, expansión y consolidación de su Imperio, la Corona concedió grandes extensiones de tierra a los conquistadores y primeros colonizadores, dando lugar al apareamiento de los primeros latifundios coloniales, que fueron susceptibles de ampliarse con el transcurso del tiempo.
- c) El de la tierra como fuente de Ingresos para las Cajas Reales: Este principio operó bajo el mecanismo denominado "Composición de Tierras"⁴ que no era más que el pago a la Corona por las tierras usurpadas, lo cual prácticamente legalizó la apropiación ilícita

3 Ibid., pag. 95.

4 Idea., pag. 148.

de las tierras, ya que la intención de la Corona no era que dichas tierras le fueran devueltas, sino que le fueran pagadas para aumentar sus débiles Ingresos Reales. Este procedimiento usurpación-composición de tierra benefició a la Corona con una recaudación constante y otorgó facilidades a los terratenientes para titular las tierras realengas usurpadas, que a la larga posibilitó la ampliación de los latifundios.

- d) El de otorgar a los pueblos de indios tierras suficientes: Aunque este principio no favoreció a la acumulación agraria, tuvo como finalidad que los indios permaneciesen en sus pueblos para trabajar para su sustento, para tributar, y para estar en condiciones de trabajar en las haciendas.
- e) El de Bloqueo agrario de los mestizos: No obstante que las Leyes de Indias no discriminaban a la gente mestiza, esta población estuvo privada del acceso a la tierra para evitar el aumento de los latifundistas y la competencia por la mano de obra. En tales condiciones, los ladinos se vieron obligados a someterse a las condiciones de trabajo que les imponían los hacendados a cambio de tierra en usufructo, complementando así la mano de obra indígena en las haciendas, y contribuyendo a disminuir la pugna entre la Corona y los criollos, respecto a los indios.

De los cinco principios descritos, cuatro de ellos fueron generadores y estimuladores del latifundismo. La clase Criolla se aprovechó de tales principios para ampliar su dominio sobre la tierra, y evitar el acceso de nuevos terratenientes y por consiguiente la reducción de su cuota de indios. Había tierra suficiente, pero indios en cantidades limitadas; el acaparamiento de la tierra por parte de la clase Criolla, aunque no fuera a utilizarla, significaba una medida de preservación como clase.

La tierra sin el indio no valía nada, de ahí que durante la Colonia el valor de una hacienda incluía el derecho a un determinado número de indios de repartimiento. La concentración de tierras tuvo pues, sus causas profundas en la lucha que mantenían los explotadores por la fuerza de trabajo.

En relación a las tierras de indios, éstas se tipificaban en tres clases: a) los ejidos, que era la tierra de uso común en los alrededores del pueblo; b) las tierras comunales, que fueron las tierras cedidas por el Rey,

de propiedad común, administradas por el Cabildo o Ayuntamiento de Indios; c) las tierras particulares, que pertenecían a los indios ricos que estaban incorporados al aparato de la autoridad y de la explotación colonial.

Las tierras comunales y los latifundios conformaban el cuadro del agro colonial. ⁵ Aunque la legislación colonial contemplaba la preservación y ampliación de las tierras de indios, al finalizar la época colonial la situación mostraba un gran desequilibrio: por un lado la existencia de haciendas con enormes cantidades de tierra no cultivada, y por el otro muchos pueblos de indios que las tenían muy escasas, y un número creciente de mestizos que carecían de tierras totalmente.

Tal realidad obligó al planteamiento, todavía bajo el Régimen Colonial, de una reforma en la distribución y el aprovechamiento del agro. ⁶ Dicha reforma fue propugnada por los comerciantes españoles, que al contrario de los latifundistas, adversaban los movimientos independentistas para mantener el monopolio comercial español, y exigían la distribución de tierras en propiedad a indios y mestizos pobres, y la supresión del trabajo servil, con la finalidad de ampliar el mercado interno. A los comerciantes les interesaba una transformación revolucionaria sin independencia, mientras que a los latifundistas criollos les convenía una independencia sin revolución que implicara la dependencia de las masas campesinas exclusivamente de la clase criolla.

La aplicación de dichas reformas hubiera significado un avance de gran magnitud para la Sociedad Guatemalteca, sin embargo los intereses de la clase criolla latifundista tuvieron más peso, y el resultado final de la confrontación de intereses culminó con la realización de la Independencia, no alterando la matriz económica de la Colonia.

3. LA INDEPENDENCIA

La agudización de las contradicciones entre los hacendados latifundistas y la Corona española motivaron el surgimiento de movimientos de independencia en las colonias españolas en América Latina. Guatemala, no podía escapar a tal situación, concretizándose dicho movimiento en 1821.

⁵ *Ib.*, pag. 168. "El cuadro de latifundios y minifundios, que compendia el problema agrario de nuestro tiempo, no es colonial."

⁶ *Id.*, pag. 184. Es decir, la Reforma Agraria surgió como una necesidad en Guatemala desde 1810.

La independencia con respecto a España no modificó sustancialmente la Formación Económica Social Guatemalteca. Sustituyó el Gobierno representativo de las clases dominantes españolas por el Gobierno de la clase Criolla, quien se dedicó a la explotación de los indios y de las capas medias pobres sin ninguna interferencia extranjera; además suprimió el tributo y el monopolio comercial, instituciones que le habían impedido incrementar su capacidad de enriquecimiento.

La Independencia, suprimió el factor metropolitano de la Estructura Colonial, pero conservó los otros factores esenciales de dicha estructura: la clase terrateniente dominante, el acaparamiento de la tierra por dicha clase, y la explotación servil del trabajo indígena. Para esto último, preservó los mandamientos de indios, la estructura colonial de sus pueblos, y mantuvo el bloqueo agrario a los mestizos.

El período que va de 1821 a 1871 se caracterizó por una sucesión de Gobiernos conservadores y liberales dentro de un contexto de pugnas entre los hacendados latifundistas criollos y los grupos sociales emergentes (estratos medios) por controlar el Estado y manejarlo de acuerdo con sus intereses: los primeros perseguían mantener intactas las relaciones de producción de servidumbre, en tanto que los segundos pretendían una redistribución agraria, abolir el régimen de trabajo forzado y el desarrollo del mercado interno.

Es en el primer Gobierno Liberal de Manuel José Arce, que se promulga la primera Constitución de la vida independiente con evidentes intenciones de disminuir el poder de los terratenientes coloniales. En este sentido, se decreta la libertad de comercio, libertad de imprenta, supresión del fuero eclesiástico, conversión de las tierras baldías en propiedad privada, e impulso al desarrollo artesanal y agrícola.⁷ Es en este Gobierno en que se emite la primera Ley de Tierras dictada por la Asamblea Constituyente, con el objetivo de aumentar el número de propietarios de tierras.

Dichas medidas provocaron la discordia civil, que culminó con el arribo nuevamente al poder, en 1827, del Partido Conservador, que sin embargo no pudo

⁷ Edilberto Cifuentes Medina. "El Comercio, la Usura y la Acumulación Dineraria en el siglo XIX en Guatemala", artículo publicado en la Revista Economía No. 76 del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC, Guatemala, abril-junio 1983; pag. 26.

sostenerse en el Gobierno al ser depuesto en 1829. En dicho año se promulgó otra Ley de corte liberal que suprimía el pago de arrendamiento de tierras con trabajo personal y estipulaba que el trabajador podía ofrecer sus servicios voluntariamente. Es decir, con dicha ley se estaba adoptando el salario para articular la fuerza de trabajo al proceso productivo, situación que no se efectuó por el mismo desarrollo de las fuerzas productivas: La Oligarquía no estaba capacitada para pagar un salario que desvinculara al trabajador de los medios de producción. Tal situación derivó en el restablecimiento del trabajo forzado a través de la Ley de Vagancia.

En 1831 con la ascensión al poder del Dr. Mariano Gálvez, se intensificaron las medidas liberales tendientes a la multiplicación de los propietarios de la tierra, la abolición de la servidumbre del indio, el incremento de la producción agrícola y manufacturera de exportación y la ampliación del mercado interno. De dichas medidas, sobresalió la liberalización de la tierra que favorecía en especial a los estratos medios rurales que habían ido desarrollándose en forma acelerada después de la emancipación, y conformando lentamente una clase social definida. Dicho grupo obtuvo facilidades legales para adquirir las tierras usurpadas y trabajadas por ellos, tanto las baldías (realengas en la Colonia) como las de indios, bajo el pretexto de que éstos las tenían abandonadas. De igual forma sucedió con las tierras que los indios les arrendaban.

La liberalización en la adquisición de tierras se inclinó pues en favor de los agricultores de la capa media rural que era la base social del liberalismo, siendo los indios los más afectados. De allí la posición adoptada por las masas indígenas contra el Gobierno Liberal ya que les cercenaba la propiedad sobre sus tierras comunales, situación que fue aprovechada por los criollos y la Iglesia para deponer al Gobierno de Gálvez.

Durante la dictadura criolla de los treinta años que siguió a la caída del Gobierno Liberal, los estratos medios siguieron desarrollándose económicamente y consolidándose como clase, en virtud de que eran ellos los principales productores del cultivo de la grana o cochinilla, que era el único producto de exportación del país, y por consiguiente el Gobierno Conservador obligadamente tuvo que impulsarlo. Para las masas indígenas, tal período fue de relativa tranquilidad debido a que dicho cultivo no exigía mucha fuerza de trabajo.

Con el descubrimiento de los colorantes químicos por la industria textil europea, la producción y la comercialización de la Grana entró en crisis; por otro lado, el consumo de café aumentaba con rapidez en los mercados de Europa. Fue así como se planteó la necesidad de la sustitución paulatina de la Grana por el Café, dándose en un contexto de condiciones que no existían antes como por ejemplo la existencia de una red de vías de comunicación disponibles para la exportación, y una fuerte cantidad de numerario, lo cual aunado a que las tierras donde se sembraba la Grana eran apropiadas para la producción cafetalera, agilizaron la siembra de cafetos, lo que se tradujo en un incremento de las exportaciones de Café que pasaron de un valor de 690 pesos en 1852 a 1 312 129 pesos en 1871. ⁸

Este extraordinario incremento en las exportaciones de Café tuvo como efecto social la consolidación de la Oligarquía Cafetalera como fracción hegemónica de la clase dominante. Por otro lado, dadas las características del cultivo del café, los productores del mismo -pequeños y medianos terratenientes- se vieron en la necesidad de obtener más tierras, fuerza de trabajo barata y financiamiento, lo cual les fue negado por los criollos que ejercían aún el control político y económico. Pese a ello, la dinámica en el desarrollo de la producción cafetalera se tradujo en un mayor fortalecimiento económico para estos grupos emergentes, lo cual agudizó las contradicciones entre los mismos, provocando nuevamente la toma del poder por los grupos liberales en 1871 que condujo al país a una serie de transformaciones que se analizan a continuación.

4. LA REFORMA LIBERAL DE 1871

Constituye el conjunto de cambios introducidos en la Sociedad Guatemalteca que internamente permitió la ampliación de la clase criolla dominante -los cafetaleros- sobre la base de una ampliación de la disponibilidad de los indios en situación de siervos, y una ampliación notable del número de empresas agrícolas latifundistas. En el ámbito externo, posibilitó la articulación del país al proceso mundial de desarrollo

⁸ Edelberto Cifuentes Medina. "De la Producción de Grana a la Producción Cafetalera", artículo publicado en la Revista Economía No. 79 del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC, Guatemala, enero-marzo 1984, págs. 7-A y 8.

capitalista, cumpliendo el papel que se le había asignado en la división internacional del trabajo: productor de materias primas y consumidor de productos manufacturados. Con esto se dio inicio en el país al desarrollo de un Capitalismo Agrario.

La Reforma se cimentó sobre la base de una legislación de tierras y una legislación laboral. La de tierras se orientó a la supresión de las tierras comunales de los pueblos de indios con el objeto de acrecentar el número de propietarios, situación que vino a favorecer a la capa media alta rural - pequeños y medianos terratenientes- y permitió lanzar al mercado de mano de obra una masa creciente de indios desposeídos de sus tierras. Otro aspecto importante de la transformación liberal del Agro Guatemalteco, fue la multiplicación de las Empresas Agrícolas latifundistas.

En lo referente a la legislación laboral, se crearon los mecanismos normadores de una nueva situación de servidumbre para el indio, en función de los intereses de los finqueros. Aquí destacan el Reglamento de Jornaleros (1877) y la Ley de Vagancia (1878), a través de los cuales los indios quedaron obligados a acudir a las fincas cuando eran demandados por los cafetaleros, es decir, se reactivó el repartimiento de temporadas de la Colonia y se le siguió llamando Mandamiento. Además, se creó la Habilitación, que era una paga forzada con el objeto de retener a los indios en las fincas.

La supresión de las tierras comunales tuvo los siguientes efectos:

- Inició la expropiación del productor directo de sus medios de producción. Un grupo de indios expropiados fueron trasladados a las fincas y se convirtieron en colonos, en tanto que a la inmensa mayoría fue arrinconada en tierras de subsistencia.
- Creó un contingente de fuerza de trabajo disponible para atender las demandas de mano de obra de los finqueros.
- Hizo surgir el Minifundio como la solución a la Oligarquía de no poder convertir al salario como la fuente esencial de la reproducción de la fuerza de trabajo. Es decir, el despojo no fue total para crear la parcela de subsistencia de la mano de obra.
- Agudizó la concentración agraria, que ya era un problema en la época de la Colonia, en favor de los estratos medios rurales, que posibilitó la ampliación de la clase dominante terrateniente.

El gigantesco reparto agrario producto de la Reforma tuvo pues su base

en el despojo a los indios de sus tierras comunales, bajo el pretexto de que eran tierras baldías o que no estaban siendo aprovechadas óptimamente. Sin embargo, debido a que no existía la posibilidad histórica de pagar salario, en tanto que la riqueza acumulada no era suficiente, y por el hecho de la necesidad de fuerza de trabajo en forma irregular durante todo el año, la Oligarquía terrateniente se vio obligada a no expropiar totalmente al indio de la tierra, arrinconándolo en aquella que no era de su interés, la cual posteriormente se constituyó en el Minifundio actual o tierra de subsistencia de la fuerza de trabajo.

Es importante señalar también, que la Reforma no afectó a ningún latifundista, a no ser la Iglesia a quien privó de sus bienes por oponerse al movimiento reformista; luego la aparente democratización de la posesión de los medios de producción se dio pero dentro del mismo grupo social: la clase dominante.

Los nuevos terratenientes consiguieron por fin dominar a los indios y los utilizaron en la habilitación de tierras aptas para la creación de nuevas fincas cafetaleras, abrir caminos y puertos para facilitar la exportación del café, y desarrollar otras actividades como parte del régimen de trabajo forzoso que tendieran a mejorar las condiciones para la comercialización de dicho grano.

Prácticamente hasta la Revolución de 1944, Guatemala fue un país monoagroexportador no obstante los esfuerzos de los Gobiernos Liberales por fomentar la diversificación agrícola, principalmente de alimentos básicos y otros productos exportables, demanda que no fue atendida por la Oligarquía terrateniente en defensa de sus intereses particulares, evitando así fortalecer la economía del país.

Tal situación hizo caer a la Economía guatemalteca en crisis en 1879, cuando debido a la expansión de la producción mundial de café derivada de las grandes cosechas de Brasil, principal productor, bajaron los precios en el mercado mundial, tendencia que se manifestó hasta 1909. Durante todos estos años, se acentuó la debilidad de la Oligarquía que se tradujo en una falta de capital e incapacidad de pagar salarios para desarticular totalmente la fuerza de trabajo con la tierra, lo cual fue contrarrestado con el recrudecimiento del trabajo forzado, que preservó el escaso desarrollo de las fuerzas productivas e impidió en ese momento el establecimiento de las relaciones

capitalistas de producción en el país, y consecuentemente la implantación del salario como fuente principal de subsistencia de la fuerza de trabajo.

La ampliación de la clase dominante, las características del cultivo del café y la existencia del Minifundio, hicieron que el problema para conseguir fuerza de trabajo fuera de mayor magnitud, y por consiguiente constituyera un problema fundamental para la Oligarquía, incluso a principios del siglo XX, ya que el trabajador no acudía voluntariamente a la finca, siendo necesarios los mecanismos de coerción extraeconómica para obligar a los pueblos de indios a proporcionar mano de obra forzada por temporadas. Este esquema de los Mandamientos, que duró desde Barrios hasta Ubico, fue igual al repartimiento del último siglo colonial, con la diferencia de que en lugar de los Corregidores y Alcaldes mayores, eran los Jefes Políticos los que ordenaban los envíos de cuadrillas de indios a las fincas.

En la medida que el tiempo transcurrió, hizo su aparición el proceso de atomización minifundista, que consiste en la disminución paulatina de la extensión de la parcela por familia, debida al crecimiento demográfico y a la imposibilidad de los campesinos de obtener más tierras. El resultado final de la atomización es la autoexpropiación del campesino de sus medios de producción y su inserción en el proceso de proletarianización.

Otro aspecto que también contribuyó a la descomposición de la economía parcelaria fue la individualización de la propiedad comunal lo cual facilitó la compra venta de las tierras que antes no podían ser objeto de transacción por ser de propiedad comunal.

La atomización minifundista vino a favorecer a la Oligarquía en tanto la fuerza de trabajo ya en la segunda década del siglo XX iba voluntariamente a ofrecerse al poseedor de los medios de producción.

La proletarianización del campesino no fue entonces un proceso fulminante, sino que gradual y paralelo a la utilización de la coerción extraeconómica a través de los mandamientos y la retención del rancharo (ladino) dentro de la finca mediante la dotación de tierra en usufructo.

Además, la desarticulación de la fuerza de trabajo con los medios de producción no fue continua en las primeras cuatro décadas del presente siglo. Fenómenos de carácter externo produjeron situaciones inversas al proceso de proletarianización, tal es el caso de la Crisis Mundial de 1929 que provocó una baja en el precio del café incidiendo en una baja en la demanda de fuerza de

trabajo y de los salarios, lo cual se tradujo en una mayor dependencia de la tierra como fuente de subsistencia para la fuerza de trabajo. Ante tal situación, la Oligarquía no obstante las futuras dificultades que le pudiera acarrear, decretó en 1931 a través del Gobierno de Ubico, la concesión en forma gratuita por tiempo indefinido, de hasta cinco manzanas de tierras nacionales para la siembra de granos, y diez para otros cultivos, con la finalidad de abaratar la subsistencia.

Una vez pasada la crisis, se reinició el proceso desarticulador para lo cual, el mismo Gobierno de Ubico emitió en 1936 el Decreto 2159 ^o que permitía la venta de tierras baldías con la intención de que fueran adquiridas por los finqueros y no por los campesinos. A los anterior hay que agregar la autoexpropiación señalada antes y que cobra gran magnitud debido a la importancia que asume el crecimiento demográfico en el presente siglo, principalmente en las zonas central y occidental del país.

Pese a ser favorecida con la concentración agraria, la Oligarquía terrateniente no era una clase fuerte, ya que tenía problemas de financiamiento y dependía grandemente del mercado alemán para la venta de su producción. A partir de la Primera Guerra Mundial los Estados Unidos se convirtieron en el principal importador de café guatemalteco, llegando a absorber en 1948 el 92% de la producción nacional, lo cual significó una alta dependencia del país de Estados Unidos, y por consiguiente verse afectado grandemente por las frecuentes crisis que ha enfrentado la economía norteamericana en lo que va del siglo.

En el marco de la crisis económica mundial derivada de la Segunda Guerra Mundial, se agudizaron en el país las contradicciones internas: tendencia a la proletarización de las masas campesinas y lucha por la conservación del régimen de trabajo forzoso. A lo anterior se agrega la actitud conservadora del Gobierno de Ubico que con mentalidad feudal, se dedicó a atesorar dinero, reduciendo el gasto público y originando un alza en los precios que repercutió sobre el nivel de vida de una población guatemalteca en situación ya aflictiva y despojada de libertades por medios represivos. Tal situación condujo al desarrollo de un movimiento revolucionario orientado por la pequeña burguesía

^o Carlos Figueroa Ibarra. El Proletariado Rural en el Agro Guatemalteco. Editorial Universitaria, Primera Edición, Guatemala 1980, pag. 86.

con la participación de algunas capas medias y obreros urbanos, que desembocó en la caída del régimen ubiquista y por ende la pérdida del poder por la Oligarquía terrateniente agroexportadora.

5. LA REVOLUCION DEMOCRATICA BURGUESA DE 1944-1954

Dentro del marco internacional caracterizado por la propagación de los lemas libertarios de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial, y por el inicio de la "Guerra Fría", Guatemala abordó uno de los períodos de mayor trascendencia en su historia contemporánea. Este proceso revolucionario de carácter pequeño burgués que duró escasamente diez años, significó el período más democrático que ha vivido la Sociedad Guatemalteca en virtud de la participación real y efectiva de todos los sectores en todas las instancias sociales, situación que no se dió ni antes ni después de dicho período.

Por sus características, esta etapa histórica puede dividirse en dos momentos bien definidos:¹⁰ El momento reformista, representado por el período transitorio de la Junta Revolucionaria de Gobierno instaurada el 20 de Octubre de 1944, y por el Gobierno de Juan José Arévalo Bermejo; en tanto que el momento revolucionario estuvo a cargo de Jacobo Arbenz Guzmán.

A través de la Junta Revolucionaria, se decretó la Reforma Bancaria y la Autonomía Universitaria, y se incició el proceso político jurídico que culminaría el 11 de marzo de 1945 con la promulgación de la Constitución Política, cuyos principios eran de carácter reformista moderado y con la meta de instaurar una democracia burguesa y capitalista moderna. Dicha Constitución entrañaba además, un programa pluriclasista en el sentido que recogía los intereses de las clases y fracciones de clase que hicieron posible el movimiento del '44. Esto implicó que no obstante que se desplazó a los terratenientes feudales del poder político, éstos siguieron protegidos por el Estado, por lo que continuaron formando parte del bloque en el poder.¹¹

10 Carlos E. Arriola Avendaño. "La Lucha de Clases durante la Revolución Guatemalteca 1944-1954", artículo publicado en la Revista de la Universidad de San Carlos No. 7, Guatemala, septiembre 1989, pag. 9.

11 El bloque en el poder constituye la composición interna del grupo social que domina el Estado en un momento determinado. Ver Roger Bartra. Breve diccionario de Sociología Marxista. Editorial Grijalbo, Primera Edición. México, 1973, pag. 24.

Lo más relevante de la Constitución de 1945, puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Reconocía y garantizaba la propiedad privada en función social, en tal virtud prohibía los latifundios.
- Protegía y fomentaba la formación de empresas cooperativas.
- Establecía la libertad de Industria, Comercio y Trabajo.
- Definía la obligatoriedad del apoyo Estatal a las Comunidades Campesinas.
- Sentó las bases de la legislación del trabajo.

Con respaldo de la constitución de 1945, el Gobierno Reformista de Arévalo promulgó una legislación sin precedente en la historia de Guatemala: El Código de Trabajo, la Seguridad Social, Leyes de Fomento Industrial, la Autonomía Universitaria, la Reforma Bancaria, etc. De dicha legislación, la de mayor trascendencia, principalmente en lo que se refiere al curso de la política agraria, fue el Código de Trabajo emitido el 10. de mayo de 1947. Mediante el mismo se liberalizó la mano de obra y se reguló el mercado de la fuerza de trabajo, aunque no eliminó totalmente la renta feudal de la tierra. Además, posibilitó la organización sindical, que en sus inicios excluyó a las masas campesinas, las cuales hasta 1948, con la reforma al Código de Trabajo, lograron el derecho a sindicalizarse.

El Código de Trabajo representó pues, la ley tutelar que ofrecía un mínimo de garantías sociales a los trabajadores y que constituía una compensación de sus desigualdades económicas frente al capital.

En el campo Agrario, se adoptaron medidas muy tímidas como la derogación de la Ley de la Vagancia y el Reglamento de Jornaleros, con lo cual se puso fin a la coerción extraeconómica vigente desde la época de la colonia. Otra medida reformista que benefició al sector Campesino fue la Ley de Titulación Supletoria a través de la cual se permitió titular tierras baldías o dadas en usufructo por el Régimen de Ubico.¹²

El no cuestionamiento de la Estructura Agraria en este primer momento histórico queda reflejado en la siguiente declaración del Presidente Arévalo: "En Guatemala no existe problema agrario: lo que pasa es que los campesinos

¹² Dicho mecanismo buscaba en definitiva, garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo en épocas que no eran de cosecha en los grandes latifundios.

psicológica y políticamente están impedidos de trabajar la tierra. El Gobierno les creará la necesidad de trabajar en el campo, pero eso sí, no revisando nada contra otra clase determinada".¹³

De igual forma, fue abordado el tema de la organización campesina. Al respecto Arévalo manifestó: "Se ha acordado: 1o. Mientras se emite el Código de Trabajo, se declara suspensa toda campaña de sindicalización en el campo. 2o. Condénase como ilegal, antipatriótica y contrarrevolucionaria toda acción, manifestación, huelga o agitación entre los trabajadores agrícolas de la República".¹⁴

Lo anterior permite afirmar que el gobierno de Arévalo, estuvo fuertemente influenciado por el poder económico de los grandes propietarios de tierras. Así se tiene que, a través de los experimentos de la colonia agrícola de Poptún y la Empresa Agropecuaria Colectivista de la Finca La Blanca, la creación de Instituciones para impulsar la producción de Agroexportación, y el apoyo estatal a la introducción del cultivo de algodón, el Gobierno de Arévalo pretendía solucionar el problema Agrario: Hacer productiva la agricultura Guatemalteca sin alterar la Estructura Agraria.¹⁵

Es hasta finales de 1949, que el Gobierno, en respuesta a la crisis provocada por la Oligarquía al negar el arrendamiento a los campesinos, promulgó la Ley de Arrendamientos Forzosos, en la cual se fijaba por dos años el arrendamiento obligado de las parcelas que hubieran sido arrendadas durante los últimos cuatro años; además establecía que la renta no podía exceder del 10 por ciento de la producción obtenida, pudiéndose pagar en dinero o en especie. Dicha medida que fue la última adoptada por Arévalo en materia agraria, dio inicio al proceso de afectación de los intereses económicos de la oligarquía terrateniente, el cual fue profundizado por el siguiente Gobierno.

En efecto, con la llegada de Jacobo Arbenz al Gobierno el 15 de marzo de 1951, los intereses feudales quedaron excluidos en el proyecto político de

13 "El Imparcial", Guatemala: 4 de abril de 1945, tomado de Alfredo Guerra Borges. Pensamiento Económico Social de la Revolución de Octubre. Colección Investigación para la Docencia No. 6 Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas. USAC. Guatemala, 1977, p. 23.

14 "El Imparcial", Guatemala: 20 de Septiembre de 1945, tomado de Guillermo Paz. Guatemala: Reforma Agraria. Educa, 1a. Edición, Costa Rica, 1986, p. 112.

15 Carlos E. Arriola Avendaño. *op. cit.*, p. 21.

dicho Gobierno. Los tres objetivos fundamentales planteados en el discurso de toma de posesión ilustran tal situación:

- 1o. Convertir a nuestro país de una nación dependiente y de economía semi colonial en un país económicamente independiente.
- 2o. Transformar a nuestra nación, de un país atrasado y de economía predominante feudal, en un país capitalista moderno.
- 3o. Hacer que esta transformación se lleve a cabo de tal manera que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo. ¹⁶

Como se ve, el programa del Gobierno de Arbenz estaba encaminado a la transformación de la estructura social y económica, es decir, el desarrollo de las fuerzas productivas y la modernización de la Economía.

En este contexto es que se plantearon los tres grandes Proyectos Nacionales: la construcción de la carretera al Atlántico, la construcción del Puerto de Santo Tomás y la construcción de la hidroeléctrica Jurún Marinalá, como una estrategia para romper los monopolios de la inversión extranjera en el campo del transporte y la energía eléctrica.

El desarrollo de la Economía Nacional, donde la Industria sería la punta de lanza, exigía así mismo, la modificación de la defectuosa Estructura Agraria.

Como primer paso en este sentido, Arbenz emitió una Ley de Arrendamientos Forzosos más severa que la de Arévalo. Sus principales características se citan a continuación:

- a) Fijaba el precio del arrendamiento en no más del 5% de la producción obtenida.
- b) Cuando la tierra arrendada no estuviera cultivada, exoneraba el pago de renta por el primer año, y en el segundo establecía como pago el 2 ¹/₂ por ciento de la cosecha obtenida.
- c) La vigencia de los arrendamientos no tenían ningún límite, pudiéndose prorrogar el arrendamiento con el siguiente pago de la

¹⁶ "El Imparcial", Guatemala: 15 de marzo de 1951, tomado de Carlos E. Arriola Avendaño. op. cit., p. 14.

renta. 17

Dichas disposiciones afectaron fuertemente los intereses de la Oligarquía, clase que era más rentista que exportadora, acostumbrada a cobrar rentas en especie hasta del 60% de las cosechas; sin embargo el verdadero contenido revolucionario en materia agraria, fue plasmado en el decreto 900 Ley de Reforma Agraria, aprobado por el Congreso de la República de 17 de Junio de 1952.

Dada la trascendencia de dicha legislación en la historia agraria del país, se presenta a continuación una breve descripción de la misma y de los resultados de su corta aplicación:

a. ANTECEDENTES

En el primer informe al Congreso de la República, Arbenz tomando como base las cifras del Censo Agropecuario de 1950, abordó la aflictiva situación de la tenencia de la tierra, destacando que el 76% del total de pequeños propietarios tenían escasamente el 10% de la superficie, en tanto que apenas el 2.2% del total de propietarios poseían más del 70% de la superficie total de fincas registradas; tal situación, puntualizó, era el origen de la miseria que afligía a la gran mayoría de la población Guatemalteca. 17

Es en este contexto, que surge el Decreto 900 como el principal instrumento Arbenzista para modificar dicha realidad agraria, y en base a la racionalización del recurso tierra, dar inicio al desarrollo nacional.

b. OBJETIVO

La Reforma Agraria de la Revolución de Octubre tenía por objeto liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originaban, para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala. 18

17 Alfredo Guerra Borges. *op. cit.*, p. 25.

18 Carlos E. Arriola Avendaño. *op. cit.*, p. 29.

19 Gobierno de Guatemala. Decreto 900, Ley de Reforma Agraria. Guatemala, 1953. p.7.

c. **CARACTERISTICAS DE LA LEY**

- Para el logro del objetivo, la Reforma Agraria debía impulsar el desarrollo de la economía capitalista de la agricultura, dotar de tierra a los campesinos, mozos y trabajadores agrícolas, facilitar la inversión de nuevos capitales en la agricultura mediante el arrendamiento capitalista de la tierra nacionalizada, diversificar la producción agropecuaria mediante la asistencia técnica necesaria, e incrementar el crédito agrícola. Para esto último preveía la creación del Banco Nacional Agrario.
- Los bienes afectables por la Reforma, lo constituían las tierras en erial, las no cultivadas por el propietario, las dadas en arrendamiento, y los excesos de agua no utilizados en el riego de las tierras.
- La tierra expropiada se indemnizaba con base en la declaración de la matrícula fiscal, y el importe se cubría con "Bonos de la Reforma Agraria", con plazo a 25 años, a una tasa de interés del 3% anual. Para el pago de los bonos de la Reforma Agraria, definía un fondo constituido por las rentas anuales de los usufructos, arrendamientos y amortizaciones de las tierras. No eran afectas las tierras menores de dos caballerías, las de la Comunidades Agrarias y las tierras en producción de cultivos técnicos o económicos.
- La tierra se concedía en usufructo vitalicio, arrendamiento o en propiedad. En este último caso, la extensión concedida no debía de exceder de las 17 has. Fijaba el tres por ciento anual del valor de la cosecha de cada año, como pago por la tierra adjudicada en usufructo, y el cinco por ciento, en los casos de adjudicación en propiedad. En el caso del arrendamiento, establecía un máximo de 279 has. por persona natural o jurídica, y el pago del cinco por ciento de la cosecha anual. El plazo no podía ser menor de cinco años, ni mayor de 25.
- Para su aplicación, la Ley definía entre los Organos de la Reforma Agraria al Presidente de la República y al Consejo

Agrario Nacional que incluía entre sus miembros a un delegado del Banco de Guatemala, de la Asociación General de Agricultores, de la Confederación General de Trabajadores y de la Confederación Nacional Campesina.

d. **RESULTADOS**

Si bien el Decreto 900 fue promulgado en junio de 1952, fue hasta enero de 1953 cuando dieron inicio las expropiaciones, finalizando las mismas en junio de 1954. En estos 18 meses, la Reforma Agraria logró redistribuir 605 348 has. que representaron el 16% del área total en fincas reportada por el Censo Agropecuario de 1950. Otros datos reveladores sobre la aplicación del Decreto 900 se citan a continuación:²⁰

-	Total de propietarios afectados	
	Personas Individuales	1 799
	Personas Jurídicas	90
		<hr/>
		1 889
-	Total de Fincas Particulares afectadas	1 284 ²¹
-	Tierra expropiada a particulares	
	. Menores de 50 caballerías	286 340 has.
	. De 50 o más	319 008 has.
		<hr/>
		605 348 has.
-	Indemnización pagada por la expropiación	Q. 8 304 732

²⁰ José Luis Paredes Moreira. Estudios sobre Reforma Agraria en Guatemala: Aplicación del Decreto 900, IIES, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1964.

²¹ Sólo once fincas fueron expropiadas en su totalidad pues constituían fincas totalmente incultas. Ibiden.

-	<i>Departamentos más afectados por la Reforma</i>	
	. Escuintla	150 770 has.
	. Alta Verapaz	94 673 has.
	. Izabal	82 768 has.
	. Suchitepequez	30 705 has.
-	<i>Area expropiada a la UFCO y Compañía Agrícola de Guatemala</i>	
	. Escuintla	85 449 has.
	. Suchitepequez	2 444 has.
	. Izabal	69 698 has.
		<hr/>
		157 591 has.
-	<i>Tierra otorgada en Usufructo Vitalicio</i>	438 695 has.
-	<i>Tierra otorgada en Propiedad</i>	166 653 has.
		<hr/>
		605 348 has. ²²
-	<i>Familias campesinas beneficiadas con tierra expropiada</i>	100 000
-	<i>Ayuda Crediticia</i>	Q. 12. 5 millones

e. **IMPLICACIONES**

Los resultados alcanzados por la Reforma Agraria fueron positivos para la producción nacional. A fines de 1954 se registró un incremento considerable en todos los rubros de la producción, llegándose incluso en varios de ellos a sobrepasar el consumo nacional y generar exportaciones. Las importaciones de bienes de capital también se incrementaron, alcanzando los Q 20.5 millones

²² Aunque la ley permitía otorgar tierra en arrendamiento, ninguna extensión fue adjudicada en tales condiciones.

al finalizar 1953, con destino principalmente a la Agricultura.²³

En lo que respecta a la influencia del Decreto 900 sobre las variables macroeconómicas, tal influencia fue neutra ya que no incidió significativamente sobre las Reservas Monetarias Internacionales, el movimiento de divisas y precios. Así mismo no implicó una venta desenfranaada de las tierras ante la posibilidad de su expropiación.²⁴

Resulta evidente pues, que la Reforma Agraria estaba produciendo cambios en la Estructura Económica del país, sin embargo, también agudizó las contradicciones de clase al mermar el poder de la Oligarquía terrateniente, a la par de afectar los intereses del Imperialismo Norteamericano, todo lo cual condujo a la ruptura del proceso revolucionario con la caída del régimen de Arbanz el 3 de Julio de 1954, y el inicio del período contrarrevolucionario que significó la anulación de la Ley de Reforma Agraria y consecuentemente retomar el desarrollo del país por la vía oligárquica dependiente,²⁵ que se caracteriza por ser una vía lenta, desigual y de grandes costos sociales, principalmente en el Agro.

6. LA CONTRARREVOLUCION

La oligarquía terrateniente agroexportadora, al retomar nuevamente el poder político, inició un proceso contrarrevolucionario dentro del cual se adoptaron medidas que tendían a anular los logros de la Revolución. Entre tales medidas destaca la emisión del Estatuto Agrario Decreto No. 31, que dejó en suspenso la expropiación de las tierras en tanto se promulgaba una nueva Ley de Reforma Agraria; además sirvió de mecanismo legal para que los

23 Alfredo Guerra Borges. *op. cit.*, p. 17.

24 José Luis Paredes Moreira. *Reforma Agraria, una Experiencia en Guatemala*, Imprenta Universitaria, Guatemala, 1963, ps. 52,53 y 54.

25 Agustín Cueva. *El Desarrollo del Capitalismo en América Latina*. Editorial Siglo XXI, México, 1977, p. 80. Ver también: Lenin, V.I. *El Desarrollo del Capitalismo en Rusia*. Editorial Progreso, Moscú, 1978, p. 15.

propietarios afectados por el Decreto 900 pudieran solicitar la devolución de sus propiedades expropiadas.

De igual manera se emitió el Decreto 57 a través del cual las fincas nacionales, que habían sido otorgadas a los campesinos se restitufan a favor del Estado.

Los efectos negativos de tales disposiciones, se reflejaron en una súbita escasez de alimentos que obligó a la importación de cereales, situación contraria a la de la Reforma donde se generaron excedentes para la exportación.

En febrero de 1956, se emitieron dos leyes que vendrían a consolidar el proceso contrarrevolucionario: El Decreto 570 que introdujo modificaciones al Código de Trabajo y el Decreto 559 nuevo Estatuto Agrario. El primero, estableció una nueva actitud del Estado para los trabajadores, al pasar de una actitud tutelar y proteccionista a una posición de neutralidad; además prohibía la participación de los sindicatos en actividades políticas, lo cual repercutió en una reducción drástica del movimiento sindical.²⁶

El Decreto 559, representaba la intencionalidad de modificar el Agro por la vía evolutiva mediante la colonización de las tierras del Estado, la adquisición de tierras mediante compra y aplicación del complicado proceso del impuesto sobre tierras ociosas. En función de esta legislación y sobre la base de entrega de la tierra exclusivamente en propiedad, se crearon las zonas de desarrollo agrario, los microparcelamientos, las comunidades agrarias y las lotificaciones urbanas.²⁷

El cuadro que sigue refleja los resultados de esta nueva Política Agraria, en comparación con los alcances del Decreto 900.

²⁶ Rafael Piedra Santa Arandi. Introducción a los Problemas Económicos de Guatemala, Editorial Universitaria, Guatemala, 1971, ps. 172 y 173.

²⁷ Manuel Villacorta Escobar. Apuntes de Economía Agrícola, Textos Económicos No. 12, Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas USAC, Guatemala, 1978, p.69 y 71.

CUADRO No. 1
 GUATEMALA: DISTRIBUCION DE TIERRAS PARTICULARES Y DEL ESTADO,
 Y FAMILIAS BENEFICIADAS
 Por Cuerpo Legal (Período 1953 - 1962)

DECRETO	TIEMPO DE VIGENCIA	EXTENSION DISTRIBUIDA (en Has.)	FAMILIAS BENEFICIADAS
No. 900	18 meses	740 596	138 067
No. 559	6 años y 8 meses	155 167	20 867

FUENTE: Piedra Santa Arandi, Rafael. *Introducción a los Problemas Económicos de Guatemala*, op. cit., p.58, y *Estadísticas Agrarias INTA 1955-1969*. Sección de Desarrollo Social, Económico y Fomento Cooperativo. Guatemala, 1973.

De acuerdo a las cifras anteriores, se puede afirmar que el Gobierno de Castillo Armas no pretendió proveer de tierras a los campesinos en forma masiva, ni mucho menos solucionar el problema agrario del país, ya que en un espacio de tiempo cuatro veces mayor, únicamente había logrado entregar el 21% de la tierra distribuida por el Gobierno Arbencista. Además, hay que hacer notar que la fuente principal para la política agraria post revolucionaria, fueron las limitadas tierras estatales, y no las tierras particulares expropiadas, con lo cual el latifundio volvió a renacer en la realidad agraria guatemalteca.

Por considerarse de suma importancia, en el capítulo siguiente, se hace análisis de la Legislación actual relacionada con el Agro, la que aún puede tipificarse de contrarrevolucionaria en virtud de que su esencia responde a la defensa de los intereses de la Oligarquía Terrateniente Agroexportadora.

Únicamente cabe concluir aquí, que la Contrarrevolución hizo retroceder nuevamente el proceso de desarrollo económico y social del país, al soslayar el enfrentamiento de la principal problemática estructural, que como la Agraria, frena su industrialización e independencia económica.

CAPITULO II

LEGISLACION AGRARIA VIGENTE

En términos generales, se entiende que un grupo de normas será de naturaleza agraria si la materia regulada pertenece a la realidad agraria; sin embargo, a la fecha no existe un criterio único en cuanto al contenido del Derecho Agrario.

De acuerdo con el autor Lucio Mendieta y Nuñez¹ una definición suficientemente general para comprender en ella los diferentes aspectos de las relaciones jurídicas agrarias, es la siguiente: "conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".

Como elementos integrantes de la actividad agrícola, o vinculados estrechamente a ella, se suelen señalar los siguientes:

- a) La agricultura propiamente dicha.
- b) La ganadería.
- c) El cultivo y conservación de bosques, la conservación de suelos y la reforestación.
- d) El aprovechamientos de los recursos hidráulicos.

Dentro de este marco conceptual, se presenta un análisis de las principales leyes que conforman la Legislación Agraria Guatemalteca, actualmente en vigencia, tratando de resaltar sus aspectos más relevantes.

1. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA DE 1985

Al constituir la norma de máxima jerarquía de nuestra legislación, lógicamente proporciona los fundamentos de todos aquellos aspectos referidos directa o indirectamente, a las instituciones, las estructuras, las normas y la Política Agraria.

Al igual que los textos constitucionales de 1956 y 1965, la Constitución de 1985 recoge plenamente el principio de la propiedad privada en el capítulo referente a Derechos Individuales. El artículo 39 concretiza tal principio

¹ Lucio Mendieta y Nuñez. Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, S.A., México 1966, p. 6.

así: "Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley"; además indica: "El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos".

Como se puede observar, la institución de la Propiedad se conceptualiza como un derecho del individuo, sin concederle función social alguna, y sin hacer alusión a ningún tipo de limitaciones. Por otro lado, obliga al Estado a asegurar al propietario las condiciones indispensables para el desarrollo y utilización de sus bienes, lo cual, según tal precepto constitucional, "beneficiará a todos los guatemaltecos".

En el artículo 40, se regula lo concerniente al derecho de expropiación en los términos siguientes: "en casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobados". "...el bien afectado se justipreciará por expertos tomando como base su valor actual". "La indemnización deberá ser previa y en moneda efectiva de curso legal..." "Sólo en caso de guerra, calamidad pública, o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenir la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización, pero ésta deberá hacerse inmediatamente después de que haya cesado la emergencia". "La forma de pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras ociosas... no podrá exceder de diez años".

De acuerdo con lo descrito, la facultad de expropiación (instrumento indispensable en todo régimen para lograr la justicia social) se circunscribe a "casos concretos" que la ley no determina, imponiendo además la condición de utilidad colectiva, dentro de la cual no se incluye la situación de extrema pobreza de la clase campesina. Esto permite decir, que la posibilidad de lograr la modificación de la Estructura Agraria dentro del marco jurídico vigente, se ve mediatizada por todo lo normado en torno a los mecanismos de expropiación, configurando una Política Estatal en materia agraria de limitar hasta lo imposible los casos de expropiación por motivos agrarios.

Otro artículo que explicita la protección al derecho de propiedad es el artículo 41, el cual expresa que "...no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna". Además indica que "se prohíbe la confiscación de

bienes y la imposición de multas confiscatorias". Con tal situación, el Estado queda imposibilitado de cualquier acción que atente contra la propiedad privada.

Otros postulados constitucionales relacionados con el tema agrario son: El artículo 67 que expresa que "las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia técnica y crediticia preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida". Así mismo regula que "las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema".

El artículo 68 indica que el Estado, mediante programas especiales y legislación adecuada, proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

Como se puede observar, con los dos artículos precedentes se pretende proteger la forma colectiva de propiedad comunal campesina en el campo, así como privilegiar la entrega de tierras estatales para satisfacer las demandas de tierra de la población indígena, como una disyuntiva a la no expropiación de las tierras privadas.

El artículo 69 se refiere a la regulación para el traslado de trabajadores fuera de sus comunidades bajo la protección de una legislación que les permite al menos teóricamente, condiciones adecuadas de salud, seguridad y previsión social. El artículo 102, inciso d) norma la posibilidad de que el trabajador del campo, pueda recibir, a su voluntad y en calidad de pago productos alimenticios hasta por un treinta por ciento de su salario.

Al analizar a fondo estos dos artículos, se ve que en la Constitución se mantienen aún resabios feudales que persiguen asegurar la afluencia de mano de obra a los centros de producción y conservar el pago en especie.

En el apartado correspondiente al Régimen Económico y Social, el texto constitucional establece que dicho Régimen "se funda en principios de justicia social"; además que "es obligación del Estado, orientar la Economía Nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa

distribución del ingreso nacional".

En este contexto, en el artículo 119 se definen algunas obligaciones del Estado, entre las cuales se destacan las siguientes:

- a) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente.
- b) Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de Cooperativas, proporcionándoles la ayuda técnica y financiera necesaria.
- c) Impedir las prácticas que conducen a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad.
- d) Impulsar programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional. En este orden, debe darse al campesino ayuda técnica y económica.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución vigente instruye al Estado a promover el desarrollo económico del país, velando por la elevación del nivel de vida de todos sus habitantes, sin embargo, como se verá en el Capítulo siguiente, en la práctica dichos preceptos constitucionales no se cumplen desviándose el objetivo de desarrollo al de crecimiento económico en favor de una clase privilegiada.

Otro articulado constitucional, que se estima tiene vinculación con el tema agrario, es el relacionado con la conformación de los Bienes del Estado (artículo 121), sus Reservas Territoriales (artículo 122), la enajenación de los Bienes Nacionales (artículo 124), y lo referente a la Reforestación y el Régimen de Aguas (artículos 126 y 127 respectivamente).

2. DECRETO 1551, LEY DE TRANSFORMACION AGRARIA

Constituye la ley reguladora de la Política Agraria Nacional. Su origen se remonta al año de 1962, y su promulgación tuvo estrecha relación con el compromiso que adquirieron los países latinoamericanos en la suscripción de la "Carta de Punta de Este", a través de la cual se definió como requisito para que dichos países se beneficiaran del programa "Alianza para el Progreso", que los mismos crearan Organismos y Legislación de Reforma Agraria para modificar la Estructura Agraria donde fuere necesario.

Gran parte de su normatividad proviene del Decreto 559 del Presidente de la República (Estatuto Agrario) con algunas modificaciones en favor de la

clase terrateniente, lo cual ha significado que se le considere como una ley altamente conservadora, puesto que no obstante que en su parte considerativa establece que las tierras ociosas "constituyen una remora para la prosperidad económica del país", y que "es conveniente dotar de una ley... que regule al mismo tiempo las obligaciones y limitaciones a la propiedad que sean adecuadas para la transformación de la tierra ociosa... y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación... regulándose la expropiación y proporcionándose medios para el desarrollo agrario del país...", el mecanismo que crea para la fijación y pago de este gravamen y la expropiación de las tierras ociosas, se caracteriza por su escasa agilidad y su parcialidad a favor de los terratenientes, al grado que en los 31 años de vigencia de la ley no ha sabido ninguna expropiación de tierras por este concepto, y por eso la transformación agraria solo se ha basado en la distribución de las fincas nacionales, las que en muchos de los casos carecen de vocación agrícola.

Para tener un mejor panorama, a continuación se describen las principales características de dicho cuerpo legal:

- a) Crea el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) en sustitución de la Dirección General de Asuntos Agrarios, con personalidad jurídica y autonomía (artículo 2). Dicha Institución está regida por un Consejo Nacional de Transformación Agraria, integrado por representantes de los Ministerios que supuestamente en determinada fase del proceso de Transformación Agraria tendrían que intervenir en el desarrollo "integral" de los asentamientos agrarios, tales como Agricultura, Comunicaciones y Obras Públicas, Economía y Salud Pública, además el Presidente del Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP) y el Director General de Desarrollo de la Comunidad ². Con las últimas modificaciones introducidas a la ley mediante el Decreto 54-92, fueron eliminados los representantes de los Ministerios de Economía y Salud Pública, e incluido el de Finanzas Públicas.
- b) Establece como tierras ociosas aquellas que carecen de cultivos o son objeto de explotación inadecuada (artículo 12). Para dicha

² Hasta 1993 fue absorbida por el Ministerio de Desarrollo. A la fecha no tiene representación.

calificación define la ejecución del Catastro Agrológico del país (artículo 13); además, excluye las fincas menores de cien hectáreas, y las tierras que constituyen reserva forestal (artículo 14). Para efectos de la ley, no podrán ser tierras cultivables las tierras que no posean suelo o cuyo horizonte "A" se encuentre en formación, o aquellas en que la pendiente fuese superior a 45%.

- c) Fija un impuesto anual y progresivo sobre las tierras ociosas hasta el quinto año según su calidad, que va de Q 0.75 por hectárea el primer año para tierras de quinta clase, hasta Q 2.50 por hectárea en tierras de primera clase. Para tal efecto, obliga a los propietarios de las fincas correspondientes a presentar una declaración jurada (artículos 16, 18 y 19).
- d) No excluye la posibilidad de expropiación, sin embargo la misma queda sujeta a hacerse efectiva al final del segundo año después de realizada la declaratoria de ociosidad (artículo 28); además la Presidencia del INTA, puede diferir la expropiación ofreciendo al propietario la posibilidad de que ponga las tierras a cultivar de acuerdo a un Plan elaborado para el efecto (artículo 34). Así mismo, el propietario podrá desafectarlas si las arrienda por un mínimo de cinco años, o las traspasa en propiedad a agricultores y campesinos carentes de tierra o con tierra insuficiente (artículos 36 y 37)
- e) En cuanto al monto de la indemnización, el Decreto 1551 retrocede en cuanto a los logros en esta materia alcanzados por el Estatuto Agrario, que fijaba el pago en diez años y en moneda efectiva si así lo permitiesen las posibilidades del Estado. Por el contrario, el Decreto 1551 fija el pago en moneda efectiva y en cinco anualidades (artículo 31).
- f) Conserva la Zonas de Desarrollo Agrario creadas por el Decreto Presidencial 559 definiéndolas como "áreas del territorio nacional de gran extensión....que exigen para su ejecución obras y trabajos complejos que....hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado (artículo 40). Para el efecto el INTA deberá elaborar el Plan General de Desarrollo de las zonas establecidas.

- g) *Mantiene también la figura del Patrimonio Familiar, es decir la distribución de la tierra en parcelas con una extensión mínima de veinte hectáreas. Gran parte del articulado referente al Capítulo del Patrimonio Familiar, fue objeto de posteriores modificaciones, las cuales serán analizadas más adelante.*
- h) *Establece que todas las dependencias del Estado, Municipalidades e Instituciones autónomas, cooperaran con el INTA en la dotación de ayuda y orientación técnica a los beneficiarios de los patrimonios familiares (artículo 84). Así mismo, define la coordinación entre el Banco Nacional Agrario (actualmente BANDESA) y el INTA para prestar la ayuda financiera necesaria a los patrimonios familiares bajo el sistema del Crédito Supervisado (artículo 86), y de conceder crédito a mediano y largo plazo para la adquisición de fincas de pequeña o mediana extensión (artículo 132).*
- i) *Estipula que los patrimonios familiares queden "exentos del pago de cualquier impuesto directo mientras estén sujetos al régimen de la presente ley" (artículo 92).*
- j) *La selección de los beneficiarios queda definida como un acto propio del INTA, quien lo realizará bajo su estricta responsabilidad (artículo 104).*
- k) *Se condiciona la utilización de la tierra adjudicada a las normas e instrucciones del servicio técnico del INTA, dentro de las cuales está la de evitar el monocultivismo, y talar árboles de la parcela sin autorización (artículos 112 y 113).*
- l) *Exonera del pago del impuesto de donación, alcabala, papel sellado y timbres, los contratos vinculados con los traspasos de tierras dentro del régimen de esta ley (artículo 123).*
- m) *Posibilita la entrega a campesinos de lotes destinados a la creación de Centros Urbanos (artículo 124).*
- n) *Establece la extensión de los beneficios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a los adjudicatarios de Patrimonios Familiares (artículo 131).*
- ñ) *En relación al arrendamiento, define una renta no mayor de seis por ciento en efectivo o en especie de la producción total del cultivo, por cosecha (artículo 142).*

- o) *Obliga a los propietarios a proporcionar gratuitamente a sus trabajadores colonos la superficie de tierra para las siembras de temporada (artículo 146).*

En sus 31 años de existencia, el Decreto 1551 ha sido modificado en dos oportunidades: En 1980, mediante el Decreto 27-80 del Congreso de la República, a través del cual se reformaron determinados artículos con la finalidad de agilizar los procedimientos de la ley para que impulsara la transformación del medio agro social, y la búsqueda de una mayor seguridad jurídica. Los principales cambios introducidos fueron los siguientes:

- a) *Da capacidad al INTA para adquirir, poseer, gravar y enajenar bienes, sin más limitaciones que las establecidas por la ley; además de que lo exonera de impuestos y contribuciones.*
- b) *Tipifica los bienes que el INTA tendrá a su disposición para el cumplimiento de sus fines: 1) Las fincas rústicas nacionales o terrenos baldíos; 2) Las tierras ociosas que sean objeto de expropiación; y 3) Las adquiridas por compra, permuta o donación.*
- c) *Obliga la anotación precautoria en el Registro de la Propiedad de la declaración provisional de expropiación de tierras ociosas.*
- d) *Introduce el concepto de Patrimonio Familiar Agrario como una Empresa Agrícola por la cual se adjudica un fundo rústico y otros bienes de producción a una sola persona como titular. La explotación es directa y personal por parte del titular y su familia, y su producción se orienta hacia el mercado.*
- e) *Regula la utilización de asalariados en la explotación del patrimonio familiar en una cantidad de jornales que no exceda el 25% del total necesario para el adecuado laboreo de los cultivos.*
- f) *Norma la extensión superficial de la Empresa Agrícola de tal manera que se evite el latifundio y el minifundio.*
- g) *Contempla el establecimiento del Patrimonio Agrario Colectivo (PAC) fijando las condiciones para su conformación: que los beneficiarios constituyan una colectividad de campesinos que puedan explotar comunitariamente la tierra.*
- h) *Establece que el patrimonio familiar agrario es indivisible, inalienable e inembargable.*
- i) *Libera del pago del impuesto del timbre y papel sellado, los*

créditos a los beneficiarios de la Transformación Agraria hasta por un monto de Q 5 000.00.

- j) Define el procedimiento relacionado con la Sucesión Hereditaria y quienes son las personas llamadas a heredar.
- k) Establece los requisitos para los beneficiarios de los patrimonios familiares agrarios, así como las causales para la pérdida de los derechos a conservar los patrimonios.
- l) Establece los requisitos para los beneficiarios de los patrimonios familiares agrarios, así como las causales para la pérdida de los derechos a conservar los patrimonios.
- m) Regula la inscripción en forma comunitaria a favor de las personas individuales cuya propiedad sea imposible de legitimar.

La otra modificación del Decreto 1551, se concretó recientemente con la emisión del Decreto 54-92 del Congreso de la República, y fue motivada por la necesidad de fijar un límite adecuado al adjudicatario para ejercer a plenitud los derechos inherentes a la propiedad absoluta, a efecto de "evitar un freno a la productividad y el correcto desarrollo social y económico de los adjudicatarios". Los cambios sustantivos introducidos fueron los que se citan a continuación:

- a) Adiciona dos facultades al Consejo Nacional de Transformación Agraria que persiguen, por un lado normar la aplicación y ejecución de las actividades relativas a la compra de fincas rústicas con destino a crear nuevas unidades de producción, bajo el contexto de la figura de Patrimonio Agrario Colectivo; y por el otro, definir la Política Crediticia para la producción y desarrollo de los patrimonios agrarios.
- b) Traslada del INTA hacia los Ministerios de Comunicaciones y Desarrollo, la construcción de las vías de acceso hacia y en los asentamientos agrarios respectivamente, indicando que posteriormente, al salir de la tutela dichos asentamientos, se registrarán por el Código Municipal.
- c) Amplía lo referente a la constitución del Patrimonio Agrario Colectivo al incluir además de la Cooperativa dentro de las opciones para su conformación, a la Empresa Campesina Asociativa (ECA), y la asociación de trabajadores de campo con personalidad

Jurídica.

- d) *Define el período de diez años a partir de la primera adjudicación, para que los patrimonios agrarios puedan salir del tutelaje agrario, una vez hayan cancelado el precio y estén organizados. Dicho trámite se hará sin declaración alguna, rigiéndose en lo sucesivo por el Derecho Civil y Administrativo.*
- e) *Delimita al plazo de diez años a partir de su adjudicación la exención a los patrimonios familiares agrarios del pago de cualquier impuesto directo.*
- f) *Introduce cambios sustantivos en la forma de pago de la tierra al suprimir el diez por ciento inicial, y reducir de veinte a diez la anualidades, debiendo pagarse la primera al año siguiente de la adjudicación. Así mismo, estipula para el caso de las sumas aplazadas, el cobro del 5% de intereses por una sola vez, pagaderos en anualidades.*
- g) *Estipula un plazo no mayor de noventa días para la entrega del título de propiedad, el cual deberá ser inscrito en el Registro de la Propiedad con la declaración expresa que ya salió de la tutela del INTA. Dichos títulos, ya no exigirán la firma del Presidente de la República, sino que sólo de las Autoridades Superiores de la Institución Agraria.*

De acuerdo a todas las características relevantes a que se hicieron referencia anteriormente sobre el Decreto 1551 y sus modificaciones, puede afirmarse que dicha ley fue creada con el propósito de mantener intacta la Estructura Agraria del país, ya que garantiza y fortalece la institución de la propiedad privada descuidando sus características de función social, en tanto que construye un andamiaje normativo de defensas posibles con el propósito de evitar que se pretenda disminuir o anular los privilegios inherentes a la misma. De ahí, que todavía subsista la dicotomía latifundio-minifundio, dentro de una concepción moderna de que es inadmisibles la permanencia de cualquier terreno no cultivado ante una fuerte presión demográfica y económica.

La existencia de un gravamen impositivo mínimo, que no induce al terrateniente a cultivar la tierra, la imposibilidad constitucional de realizar un agresivo plan de expropiación de tierras ociosas, la ejecución de

una política agraria basada fundamentalmente en la dotación de fincas nacionales y un débil proceso de compra venta de fincas particulares, y el escaso desarrollo alcanzado en los asentamientos agrarios debido principalmente a la no integralidad de los servicios públicos de apoyo no obstante lo establecido por la ley, son un reflejo de lo que constituye la Transformación Agraria del país que dista mucho de ser la solución del problema agrario guatemalteco.

Las últimas modificaciones, a las que se hizo referencia anteriormente, responden al contexto de lo que se ha llamado "modernización de la Agricultura" en la cual, a nivel de los beneficiarios de la Transformación Agraria y pequeños agricultores, el objetivo es liberarlos del tutelaje estatal y que participen solos en el mercado, lo cual a la larga puede conducir, en la mayoría de los casos a la enajenación del patrimonio familiar, y consecuentemente a la aplicación de la lógica del Capitalismo de proletarianizar al campesino y concentrar los medios de producción, es decir, la tierra vuelve a reconcentrarse en la clase terrateniente.

La tendencia de la legislación Agraria actual es desligarse cada vez más de su carácter tuitivo o tutelar, despreocupándose de la situación del campesino y normando más en fomentar el crecimiento de la producción agrícola y fortalecer las grandes explotaciones agropecuarias de tipo capitalista. En este contexto la Ley Agraria no será un instrumento eficaz para contribuir al desarrollo nacional.

3. DECRETO LEY 67-84 LEY DE EMPRESAS CAMPESINAS ASOCIATIVAS Y SU REGLAMENTO (ACUERDO GUBERNATIVO No. 136-85)

Esta ley fue promulgada bajo el Gobierno de Facto de 1984 para crear un nuevo modelo organizativo que se adaptara a los proyectos de reestructuración agraria que impulsaría el mismo, basados fundamentalmente en la figura de Patrimonio Agrario Colectivo que esta regulada en el Decreto 1551.

Dichos patrimonios, desde su creación en 1980, estuvieron operando casi como una empresa con la limitación de no contar con personalidad jurídica que los respaldara como sujetos de crédito, teniéndose que recurrir a procedimientos imprácticos como el otorgamiento de mandatos para la gestión de financiamiento, que en la mayoría de los casos no contaban con el aval del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), entidad que les proporcionaba

los créditos.

Con el Decreto Ley 67-84, los Patrimonios Agrarios Colectivos superaron dicho obstáculo al constituirse en Empresas Campesinas Asociativas, modelo que en ese momento estaba en boga en gran parte de los países de Latinoamérica.

En algunos casos se ha tratado de identificar la Empresa Campesina Asociativa (ECA) con la Cooperativa, sin embargo entre ambas se presentan diferencias tal y como se observa en el resumen siguiente:

<i>COOPERATIVA</i>	<i>EMPRESA CAMPESINA ASOCIATIVA</i>
a) <i>No persigue el lucro en sus servicios</i>	a) <i>Si persigue el lucro al comercializar sus productos</i>
b) <i>Libertad de asociación para sus socios</i>	b) <i>Sus miembros deben ser beneficiarios del proceso de Transformación Agraria</i>
c) <i>Las utilidades se distribuyen en proporción a la participación de cada socio</i>	c) <i>Las utilidades se distribuyen en proporción a sus aportes</i>
d) <i>Persigue la cooperación entre sus socios</i>	d) <i>Persigue la integración de sus miembros</i>
e) <i>El trabajo realizado es asalariado, prestado por algunos socios</i>	e) <i>Se da la aportación personal del trabajo en la totalidad de los miembros</i>
f) <i>La autogestión nunca se da</i>	f) <i>Existe un proceso constante hacia la autogestión campesina</i>
g) <i>No existe una vinculación directa del ente fiscalizador en la gestión empresarial.</i>	g) <i>La Institución Agraria puede participar directa e indirectamente en la gestión empresarial, mediante la fiscalización.</i>

En lo que respecta a las principales características de la Ley de ECAS, se pueden mencionar algunas de las más importantes:

- a) *Declara de utilidad pública y de beneficio social la creación de las ECAS (artículo 1), las cuales se definen como aquellas empresas formadas por campesinos beneficiarios del proceso de*

transformación agraria, constituidos en una colectividad para explotar directa y personalmente la tierra en forma eficiente y racional, tendiendo a su propia superación y la de sus miembros individualmente. Se caracterizan por su naturaleza de propiedad social, la que se entiende como copropiedad indivisible entre sus miembros, del patrimonio de la Empresa (artículo 2).

- b) Otorga personalidad jurídica a las ECAS desde el momento de quedar inscritas en el Registro de Empresas Campesinas Asociativas sin necesidad de ningún otro acto (artículo 3).*
- c) Requiere de un mínimo de diez miembros para la integración de la ECA (artículo 4).*
- d) Regula dos tipos de responsabilidad: la de los miembros de la ECA frente a terceros, la cual esta limitada al monto de sus respectivos aportes; y la responsabilidad de la Empresa que compromete únicamente su patrimonio a excepción de la tierra adjudicada cuando aún no haya sido cubierto su valor (artículo 6).*
- e) Establece entre los objetivos de las ECAS el de promover el uso eficiente de los recursos tierra, capital y trabajo; impulsar el mejoramiento económico y social de sus miembros; y buscar la autosuficiencia y consolidación como entidades competitivas dentro del mercado (artículo 8).*
- f) Define como principales requisitos para la constitución de la ECA la presentación de un plan de producción inicial; los estatutos que regirán el funcionamiento de la Empresa, y el inventario de bienes aportados por los miembros (artículo 9).*
- g) Define una estructura administrativa conformada por los Organos de*

Dirección que son la Asamblea Comunitaria y la Junta Directiva, y los Organos de Gestión que son la Junta de Vigilancia y los Comites de Producción, Comercialización, Finanzas, Participación Social y Seguridad (artículo 10).

- h) Condiciona la declaratoria de consolidación y autogestión de la ECA a que en los ejercicios contables de los últimos tres años agrícolas, haya obtenido ingresos que le permitan cubrir las necesidades básicas de sus miembros y cumplir con sus obligaciones. En tanto no se establezca dicha situación, obliga a la ECA a depender de la asesoría técnica del Estado (artículo 13). Tal declaratoria deberá hacerla el Consejo Nacional de Transformación Agraria (artículo 14).*
- i) Generaliza el derecho de todos los miembros de la ECA a participar en la dirección, administración y manejo de la Empresa (artículo 24).*
- j) Prohíbe que un miembro adquiera el derecho a otro miembro, así como también que pertenezca a otra Empresa de la misma naturaleza (artículos 26 y 27).*
- k) Establece la posibilidad de que las Empresas Campesinas Asociativas puedan conformar Federaciones, Centrales de Servicio y Confederaciones, con el objeto de promover conjuntamente la comercialización e industrialización de sus productos (artículos 36, 39 y 40).*
- l) Crea el Registro de Empresas Campesinas Asociativas, adscrito al INTA, con jurisdicción en toda la República y cuya función es la inscripción, anotación y cancelación de las ECAS, las Federaciones*

y Confederación de las mismas (artículo 44).

- m) Establece la obligatoriedad de parte del Estado de proporcionar la asistencia técnica necesaria a las ECAS, Federaciones y Confederación de las mismas, para lo cual las Instituciones Estatales deberán elaborar los planes y programas respectivos (artículos 61 y 62). Así mismo, estipula el goce de exenciones totales de impuestos, contribuciones, tasas y arbitrios que pudieran pesar sobre los bienes, rentas o ingresos de las ECAS, durante el período de diez años.*
- n) Establece una Política Financiera de apoyo a las ECAS (artículo 64), para lo cual define la conformación de un fondo en el Banco de Guatemala para financiar parcial o totalmente los programas que involucren a dichas empresas (artículo 65).*
- ñ) Exige la explotación directa y personal de los miembros de la ECA a efecto de hacer innecesaria la contratación de mano de obra, a excepción de aquellos períodos del ciclo productivo que así lo demanden (artículo 71).*
- o) Define atribuciones de inspección y fiscalización de las ECAS a cargo del INTA (artículos 72 y 73). De igual manera, deja abierta la posibilidad de una intervención del INTA en aquellos casos de incumplimiento de las leyes agrarias (artículo 76).*
- p) Regula todo lo concerniente a la disolución y liquidación de las ECAS, Federaciones y Confederación de las Federaciones. (artículo 78).*
- q) Define un plazo máximo de tres meses a partir de la vigencia de la ley, para que todos los Patrimonios Agrarios Colectivos (PAC) se*

integren en Empresa Campesina Asociativa (ECA) (artículo 87).

Para el caso de las Comunidades Indígenas, les reconoce sus formas de organización tradicional (artículo 89).

Disposiciones complementarias a lo anterior se plasman en el Reglamento de la Ley de ECAS, entre cuyo articulado cabe citar lo siguiente:

- a) Los miembros de las ECAS quedan obligados a aportar su trabajo en forma directa tanto para la explotación de las áreas de responsabilidad individual (trabajaderos) como en las áreas colectivas. Así mismo, deberán cumplir con entregar a la Empresa los productos provenientes del trabajador, y esmerarse en mejorar la cantidad y calidad de los mismos. De acuerdo con lo anterior, tienen prohibido comercializar con personas ajenas a la Empresa a la que pertenecen (artículos 37 y 38).*
- b) El abandono voluntario del área de trabajo, tanto individual como colectiva, durante más de un año, será motivo para que un miembro sea expulsado de la ECA (artículo 39).*
- c) Para que un miembro se incorpore a una ECA deberá realizar un aportación inicial en dinero que es obligatoria e igual para todos los miembros (artículo 66).*
- d) De acuerdo con el plan de producción, se fijarán los jornales anuales no remunerados que cada miembro aporte a la Empresa (artículo 68).*
- e) La distribución de utilidades se hará de la forma siguiente:*
 - Un 10% para reserva de capital*
 - Un 20% para financiar el siguiente plan de producción*
 - Un 5% para constituir un fondo de promoción, previsión y*

desarrollo social

- El 65% restante se distribuirá entre los miembros de la Empresa en proporción a la suma de la aportación inicial, más las aportaciones adicionales y el trabajo no remunerado (artículo 73).
- f) La Junta Directiva de la Empresa establecerá los trabajos comunitarios de beneficio colectivo no remunerado (artículo 82)
- g) El INTA velará porque los trabajadores presenten características de potencialidad productiva que permitan a todos los miembros obtener similares resultados económicos (artículo 85).
- h) Las utilidades o pérdidas de la Empresa se distribuirán entre sus miembros conjuntamente con los resultados del proceso de producción, transformación y comercialización (artículo 87).

Después de realizada una breve descripción de los principales artículos de la Ley de ECAS y su Reglamento, es dable afirmar que el Gobierno que promulgó dicha legislación tuvo la intención de propiciar la consolidación de los patrimonios agrarios al convertirlos en Empresas Campesinas Asociativas autogestionarias, que utilizaran eficientemente los factores productivos, prueba de ello es que las declaró de Utilidad Pública y Beneficio Social, y definió obligatoria la asistencia estatal necesaria en apoyo a las mismas, y la transformación de todos los Patrimonios Agrarios Colectivos en ECA.

En la práctica sin embargo, dicho proceso también fue politizado y como consecuencia se desarrolló en forma irregular, llegándose incluso a estancarse, ya que como se verá más adelante hasta la fecha se han constituido únicamente 44 ECAS de los 247 Patrimonios Agrarios Colectivos existentes. Así mismo, sólo a 4 de las Empresas inscritas se les ha declarado la

Autogestión, situación que es discutible si se toma en cuenta que dicha declaratoria estuvo condicionada por la obtención de financiamiento externo y no por los requisitos que establece la ley.

Es importante señalar también, que lo normado en cuanto a la protección y asistencia estatal se ha incumplido en su totalidad, ya que a la fecha no se ha constituido en el Banco de Guatemala el fondo financiero en apoyo a las ECAS, ni el INTA recibe el apoyo necesario de las otras Instituciones del Sector Público, para desarrollar integralmente las ECAS constituidas.

En ese estancamiento del proceso han contribuido también los mismos beneficiarios, los cuales no aceptan a cabalidad ciertas regulaciones de la ley, principalmente en lo referente a la distribución de utilidades, lo cual ha conllevado a la existencia de mecanismos para evadir la venta a la ECA de la producción generada en las áreas de responsabilidad individual.

No obstante, la ley tiene las virtudes de otorgar personalidad jurídica a los asentamientos agrarios, lo cual facilita el acceso de los mismos a los servicios, principalmente del crédito. De igual forma, define la creación de Federaciones, Centrales de Servicio y Confederación de ECAS con la finalidad de facilitar mediante acciones conjuntas la comercialización de insumos y productos, y a la vez la realización de procesos de transformación agroindustriales.

En conclusión se puede decir que la ley de ECAS, en el fondo se opone a la ley de Transformación Agraria y a la realidad estructural del campo, puesto que en tanto la primera impulsa formas colectivizadas a nivel campesino, la segunda favorece intereses de clase dominante.

4. DECRETO 38-71, LEY DE ADJUDICACION, TENENCIA Y USO DE LA TIERRA DE EL PETEN, Y SU MODIFICACION EL DECRETO 48-72.

No obstante lo preceptuado en el artículo 1o. del Decreto 1551, Ley de Transformación, Agraria, de que el INTA tiene jurisdicción en todo el territorio de la República, en 1971 el Congreso de la República emitió el Decreto 38-71 para normar lo relativo a la adjudicación de tierras en el Departamento del Petén, en función de las características especiales del régimen de uso y tenencia de la tierra en dicho Departamento.

Los órganos superiores encargados de la aplicación de este cuerpo jurídico son la Comisión de Tierras y la Empresa Nacional de fomento y Desarrollo Económico del Petén -FYDEP- (suprimida desde 1987).

La Comisión de Tierras se integró con el Ministro de Agricultura como presidente, el promotor del FYDEP, el presidente del INTA, el Secretario de SEGEPLAN y un representante de la Asociación de Municipalidades del Petén.

Las principales características de esta legislación son las siguiente:

- a) Define a la Comisión de Tierras como la Autoridad máxima para dictar las directrices de la Política Agraria en el Petén, y al FYDEP (actualmente el INTA por Acuerdo Gubernativo No. 367-90) como Organó Ejecutor de la ley, para lo cual le asigna las funciones siguientes: 1) determinar la extensión de las tierras del Departamento del Petén y elaborar los programas de adjudicación; 2) inscribir a nombre de la Nación los baldíos existentes en dicho Departamento; 3) autorizar los títulos de propiedad. (artículos 2 y 3)
- b) Declara al Departamento del Petén como una zona de desarrollo silvícola, agropecuaria e industrial (artículo 4).

- c) *La áreas de vocación forestal deben conservarse como bosques nacionales y no podrán ser enajenados, pero si dadas en arrendamiento a Empresas de capital mixto con la participación del Estado (artículo 6 inciso a).*
- d) *Establece tres etapas de colonización con sus respectivas áreas: la primera etapa para colonización y desarrollo agropecuario; la segunda etapa de colonización con suelos capaces de soportar una agricultura permanente o en forma intensiva (en este caso la superficie no excederá las 45 hectáreas por persona); y la tercera etapa de colonización con fines ganaderos (el límite de adjudicación es de 675 hectáreas por persona) (artículo 6 incisos b y c).*
- e) *Regula que las tierras no pueden ser destinadas a explotaciones agropecuarias sin que antes se hayan aprovechado sus recursos forestales (artículo 8).*
- f) *Define como parámetros de evaluación en la adjudicación de tierras, el aumento de la producción nacional, la ocupación de mano de obra, el aprovechamiento de los recursos naturales, la contribución a un mejor reparto del ingreso, y el aumento de las capacidad para exportar (artículo 14).*
- g) *Excluye de toda adjudicación los monumentos, los centros arqueológicos, parques nacionales, las áreas de reserva forestal y las de conservación de la fauna (artículo 15).*
- h) *Define entre los requisitos de los solicitantes de tierra, que no sean propietarios de bienes inmuebles rústicos de más de 45 hectáreas y de empresas de carácter industrial, minero o comercial*

(artículo 16).

- i) *Da preferencia a los campesinos originarios o inmigrantes espontáneos ya asentados y en segundo lugar a los campesinos sin tierra de otras regiones del país (artículo 18).*
- j) *Sujeta las adjudicaciones a las siguientes limitaciones: (artículo 21)*
 - *Los beneficiarios no podrán enajenar, permutar, gravar o dividir la finca durante el término de veinte años a partir de la fecha de adjudicación, sin haber obtenido autorización del FYDEP (actualmente del INTA)*
 - *Deberán iniciar en el término de un año inversiones en las tierras adjudicadas.*
 - *Las tierras para desarrollo ganadero no podrán ser utilizadas en la explotación de cultivos carpidos o limpios (se exceptúan áreas pequeñas para consumo familiar).*
 - *Los beneficiarios deben observar las instrucciones técnicas relacionadas con la explotación de las tierras.*
- k) *Obliga a las Entidades del Estado a prestar a los beneficiarios la asistencia técnica, financiera y de comercialización . (artículo 22)*
- l) *Identifica la forma de adjudicación en forma individual u otorgada como cuotas, partes alícuotas ideales integrantes de un inmueble proindiviso (artículo 26). Indica también la adjudicación a Cooperativas (artículo 28); sin embargo, define como la forma típica de adjudicación la Sociedad Agrícola de Desarrollo del Petén (SADEP) que se define como aquella forma asociativa de*

producción en la que las aportaciones de capital y trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas que asumen por igual las responsabilidades de gestión administrativa y trabajo (artículos 29 y 30). La SADEP, se entiende además como un unidad física y geográfica, y como una etapa transitoria de tres años en el proceso de colonización que va desde la toma de posesión hasta la toma de decisión del beneficiario por cual forma de adjudicación optare SADEP, Cooperativa o individual (artículos 31, 33 y 34). Los beneficios de la SADEP, se repartirán entre los asociados en partes proporcionales a la cantidad de trabajo aportado (artículo 36).

- m) Define la forma de Usufructo o de dotación provisional en la adjudicación a la SADEP, otorgando el título definitivo hasta transcurridos los tres años ha que se hicieron referencia en el inciso anterior (artículo 42)
- n) Impide la contratación de asalariados en forma directa y la comercialización de lo producido en forma independiente (artículo 43).
- ñ) Evita el fraccionamiento irracional de la propiedad al obligar al adjudicatario a designar un solo heredero que lo subroge en sus derechos en caso de muerte, y de que éste indemnice a los demás herederos legales (artículo 45).
- o) Define la distribución de los fondos privativos provenientes del valor de la tierra de la siguiente forma: 45% para las municipalidades y 52% para el FYDEP (ahora el INTA).

El Decreto 38-71 surgió de la necesidad de que la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de El Petén (FYDEP) contara con un instrumento legal específico que regulara la tenencia y uso de la tierra en el Departamento de El Petén, en virtud de que el Decreto 1551 resultaba inoperante para esta parte del territorio que por sus bajos rendimientos, requería de la entrega de extensiones mayores a las del resto del país.

Dicha situación, bajo la Ley de Transformación Agraria, hubiera significado que dichas adjudicaciones fueran catalogadas como latifundios, pudiendo en la realidad constituir un minifundio, no por la extensión, sino por las condiciones ecológicas de sus suelos.

Es así como se emite el Decreto 38-71, que no obstante su intencionalidad desarrollista, ha perdido su positividad en tanto que la mayor parte de sus normas no se cumplen.³ Al respecto cabe señalar lo siguiente: La Ley presenta debilidades en cuanto a normar la explotación forestal, lo que ha conducido a una explotación irracional y antitécnica de los bosques sin que haya representado ninguna utilidad para el Petén. Entre estas debilidades se cuenta la inexistencia de una tabla de impuestos por concepto de extracción de madera, lo cual limitó la capacidad de generación de ingresos para el FYDEP.

Así mismo, en lo que respecta a su aplicación, es de señalar el incumplimiento del articulado referente a la documentación que debe acompañar la solicitud de tierras, donde se ha obviado la constancia de carencia de bienes mayores de 45 hectáreas y la constancia de domicilio permanente, con lo

³ Mirtala Concepción Góngora Zetina de Trujillo. *La Tenencia de la Tierra en el Departamento de El Petén y su Legislación.* Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Tesis de Graduación. Guatemala, Octubre de 1984., p.235. A juicio de la autora, el 63.3% de estas normas no se cumplen, y del 36.7% que sí cumple, el 15% son normas que rigen situaciones de trámite sin mayor importancia.

que se ha favorecido a los agricultores y ganaderos que poseen grandes fincas en otra parte del país.

En lo que se refiere a la rescisión de las adjudicaciones en propiedad, tal decisión quedó a criterio de la política del Promotor del FYDEP, la cual, en general, fue de no recoger ni una caballería, incumpliendo principalmente lo relacionado a rescindir las adjudicaciones abandonadas por más de seis meses, situación que hubiera dado lugar a la rescisión de más del 50% de las adjudicaciones.

Al definir la Ley, que en la Comisión de Tierras participarían: el Ministro de Agricultura y el Secretario General de Planificación Económica, se pensó que con dichos funcionarios se asegurarían las decisiones en materia agraria de alto nivel, sin embargo, en la realidad tal estructura no se ha traducido en decisiones que beneficien el desarrollo agrario de el Petén, sino por el contrario en anarquía e inseguridad en cuanto a la legalización de la tierra.

La delegación de los funcionarios mencionados, en otros de menor jerarquía permitió que el Promotor del FYDEP fuera el ente decisorio y al mismo tiempo el ejecutor, llegando incluso a desintegrar en 1978 la Comisión de Tierras, usurpando las funciones inherentes a la misma.⁴

Con la liquidación del FYDEP, y la consiguiente exclusión en la comisión del Promotor de dicha empresa, se esperaba un cambio de dinámica en el Organismo Directriz de la Política Agraria en el Petén, sin embargo la ausencia del ejecutor directo como lo era el Promotor del FYDEP ha producido una centralización de las decisiones, incidiendo en la lentitud y burocratización de los trámites de titulación.

⁴ *Ibidem*, páginas 180 y 181

El Decreto 38-71, definió claramente las atribuciones del FYDEP. En el transcurso de los 16 años en que dicho Organismo fue el ejecutor de la Ley, fue incapaz de dar un cumplimiento efectivo a sus atribuciones, lo que significó la implantación en el Petén del régimen Latifundio-Minifundio, y la explotación irracional de sus recursos naturales.

Dicha situación, motivó al Congreso de la República a incluir en las Disposiciones Transitorias del Decreto 52-87 ⁵ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la derogación del Decreto 1286 que creó la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de el Petén, y disponer su consiguiente liquidación.

Tales medidas crearon un vacío institucional debido a que no se definió de inmediato, por parte del Organismo Ejecutivo, la Institución que asumiría las funciones del Ex-FYDEP, sino hasta abril de 1990, es decir 2 años 7 meses después, cuando a través del Acuerdo Gubernativo No. 367-90 se designó al Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) como sucesor del FYDEP, trasladándose por consiguiente las funciones y obligaciones que le correspondían a dicha Institución. Esta asignación, sin embargo, no conllevó un reforzamiento técnico y financiero del INTA para el cumplimiento de sus nuevas funciones, a la vez que implicó, como ya se dijo antes, la centralización de las decisiones en la ciudad capital.

⁵ Gobierno de Guatemala. Decreto 52-87 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala, Septiembre 1987. Artículos 31 y 33.

Para profundizar en los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, en el capítulo siguiente se presenta el análisis detallado de este tema.

Por ahora cabe concluir que la Legislación Agraria, como todo elemento superestructural, no puede desviarse de su contenido clasista, de allí que defienda los intereses de la Oligarquía Terrateniente Agroexportadora por mantener incólume la Estructura Agraria existente en el país, y determine que ninguno de los instrumentos jurídicos en el campo agrario, contengan disposiciones favorables a los campesinos y obreros agrícolas, sino solamente elementos que consolidan a los grupos oligárquicos.

CAPITULO III

EVALUACION GENERAL DEL PROBLEMA AGRARIO GUATEMALTECO Y SU SITUACION ACTUAL EN EL CONTEXTO ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO VIGENTE

1. LA ESTRUCTURA AGRARIA

Antes de proceder a definir lo que en este trabajo se entiende por Estructura Agraria, y a describir sus principales características y componentes, es necesario previamente conocer las particularidades esenciales de la Formación Económica Social Guatemalteca, ya que es en este contexto en el que se plantean las relaciones que rigen dicha Estructura.

Guatemala, presenta una Formación Económica Social Capitalista de tipo subdesarrollada y dependiente en la cual coexisten relaciones de producción capitalistas poco evolucionadas, con relaciones de producción de carácter precapitalista, ámbas orientadas a satisfacer los intereses del capital nacional y transnacional, situación que se traduce en un freno al desarrollo de las fuerzas productivas. El modo de producción dominante es el capitalista, siendo éste el que impone sus leyes y subordina a las características de producción precapitalista.

Esta tipología de la Formación Económica Social Guatemalteca, responde a la alternativa conservadora adoptada por el país en su desarrollo capitalista,¹ y a su articulación al capitalismo mundial, de acuerdo con su papel como productor de materias primas en la división internacional del trabajo.

En estas condiciones, el capitalismo en Guatemala no puede consolidar el proceso de acumulación originaria² y generalizar de manera permanente la reproducción capitalista del país por medio del salario, debiendo por

¹ Esta alternativa o vía de desarrollo "oligarquica dependiente", ha sido desarrollada para Latinoamérica por Agustín Cueva en "El Desarrollo del Capitalismo en América Latina", Editorial Siglo XXI, México, 1977.

² Se entiende por Acumulación Originaria al proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción, que posibilita la destrucción de la propiedad privada basada en el trabajo propio, y su sustitución por la propiedad basada en la apropiación del plusproducto del trabajo ajeno.

consiguiente realizar, aunque en forma lenta, la acumulación capitalista en base a los procesos agrícolas de exportación, sustentados fundamentalmente en la existencia del minifundio.³ De ahí la importancia que asume el conocimiento de la Estructura Agraria en el análisis de la problemática socioeconómica derivada de las características que adopta el Capitalismo en Guatemala.

Por Estructura Agraria se entiende entonces, al conjunto de formas de producción existentes en la Agricultura, que se encuentran articuladas entre sí y con los otros sectores de la Economía, en el marco general de la Formación Económica Social. En este sentido, el concepto vertido hace referencia a los sistemas de uso y tenencia de la tierra, organización social en el campo, mecanismos de crédito, asistencia técnica y comercialización agrícola; además a los aspectos jurídicos, ideológicos y políticos que conforman el entorno superestructural en el agro.

La Estructura Agraria Guatemalteca, como resultado del capitalismo subdesarrollado, se ha caracterizado desde la Revolución Liberal de 1871, por mantener la dicotomía latifundio-minifundio, dentro de la cual el elemento fundamental es la concentración de la tierra por parte de la clase terrateniente, que arrincona a una gran masa de la población campesina en tierras marginales, en un proceso permanente de atomización minifundista.

Para entender la magnitud de la concentración de la tierra, es necesario conocer el ámbito geográfico en el cual se inserta dicho fenómeno. Guatemala, es un país excesivamente montañoso, lo cual influye significativamente en la limitada disponibilidad de tierra apta para la Agricultura. En un estudio realizado en 1982,⁴ se estableció que de los 108 889 km² del territorio nacional, escasamente el 16.6% podía ser utilizado para explotaciones agrícolas, y un 10.7% adicional podía también ser utilizado, pero con severas limitaciones.

El Cuadro que sigue, permite apreciar el efecto de la fisiografía guatemalteca sobre el uso potencial de la tierra:

³ Constituye aquella explotación que por sus condiciones naturales y de escasez, su producción es tan baja que resulta insuficiente para absorber la capacidad de trabajo de una familia rural. Ver FAO. El Minifundio en América Latina. Chile, 1987, p.4.

⁴ Richard Hough y Otros. Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluación. AID/Washington, 1983.

CUADRO No. 2
GUATEMALA: POTENCIAL DE UTILIZACION DE LAS TIERRAS
 (en km.²)

TIPO DE TIERRA	EXTENSION ^{1/}	%
<i>Primera Clase</i>	9 524	8.7
<i>Segunda Clase</i>	8 595	7.9
<i>Usos Múltiples</i>	11 661	10.7
<i>Para Bosque</i>	45 643	41.9
<i>Reservada</i>	12 429	11.4
<i>Pantanosas</i>	2 644	2.4
<i>Karst (para bosque)</i>	<u>18 393</u>	<u>17.0</u>
TOTAL	108 889	100.0

FUENTE: *Elaboración propia con base en Richard Hough y Otros, Op. Cit., p.5 Anexo 1.*

1/ No incluye el Departamento de Belice

La cifras anteriores corroboran lo indicado en relación a la pobreza agrícola del suelo guatemalteco, en virtud de que el 70.3% del territorio nacional es apto para fines forestales debido a sus altas pendientes y suelos erosionables.

Otro estudio elaborado en 1980, que distribuyó el territorio nacional por clases de potencialidad de la tierra, permite detallar a nivel de Departamento, las serias limitaciones de los suelos del país. Los resultados de dicho estudio se reflejan en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. 3
GUATEMALA: DISTRIBUCION DE CLASES DE CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LA TIERRA
EN EL TERRITORIO NACIONAL 1/
(En Km²)

DEPARTAMENTO	CLASES DE CAPACIDAD PRODUCTIVA 2/								OTRAS 3/	TOTAL
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII		
PETEN	-	-	4573	3227	574	8374	15308	3669	129	35854
HUEHUETENANGO	-	-	120	835	49	1685	3553	1158	-	7400
QUICHE	-	225	1046	762	75	941	4712	611	6	8378
ALTA VERAPAZ	-	376	1831	1776	38	934	3243	483	5	8686
IZABAL	-	1130	60	1728	586	921	2278	1511	824	9038
SAN MARCOS	155	74	249	151	126	1073	1468	495	-	3791
QUETZALTENANGO	60	38	344	195	266	547	188	310	3	1951
TOTONICAPAN	12	15	49	60	12	272	629	12	-	1061
SOLOLA	-	8	32	50	29	363	143	300	136	1061
CHIMALTENANGO	59	96	81	100	51	565	409	618	-	1979
SACATEPEQUEZ	36	12	23	40	73	143	12	124	2	465
GUATEMALA	27	42	187	112	91	810	550	212	95	2126
BAJA VERAPAZ	-	54	123	271	-	351	2131	194	-	3124
EL PROGRESO	16	-	10	47	3	340	687	819	-	1922
ZACAPA	-	4	101	347	74	302	272	1587	3	2690
JALAPA	7	16	51	63	45	479	519	879	4	2063
CHIQUMULA	4	15	43	81	21	307	660	1243	2	2376
RETALHULEU	4	104	993	174	124	154	49	254	-	1856
SUCHITEPEQUEZ	72	140	735	149	84	71	1049	210	-	2510
ESCUINTLA	687	977	1361	301	168	729	33	126	2	4384
SANTA ROSA	59	142	312	195	136	564	842	672	33	2955
JUTIAPA	87	93	334	156	117	823	1433	174	2	3219
TOTALES:	1285	3561	12658	10820	2742	20748	40168	15661	1246	108889

FUENTE: Elaboración propia en base a la Memoria Explicativa del Mapa de Capacidad Productiva de la Tierra. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Guatemala, 1,980

1/ A escala 1:250 000

2/ La definición de cada Clase se incluye en el Anexo No. 1

3/ Se refiere a áreas urbanas y aquellas ocupadas por agua

De acuerdo con el Cuadro anterior, el 16% de la superficie total (clases I, II y III), puede considerarse como tierras aptas para uso agrícola, un 32% (clases IV, V y VI) sólo para cultivos permanentes o pastizales con limitaciones en cuanto a la intensidad de su uso, y un 52% exclusivamente para explotación silvícola, vida silvestre y áreas no aptas para fines agropecuarios.

La superficie de clases I, II y III, se encuentra distribuida en todos los Departamentos de la República, pero especialmente en Escuintla, Alta Verapaz, Izabal, Suchitepequez, Retalhuleu y el Petén, los cuales absorben en conjunto el 78% de dichas tierras. En el caso de el Petén, es importante señalar que, no obstante la significativa cantidad de tierras clase III que posee, éstas son de material kárstico, lo que las convierte en tierras marginales para uso agrícola que requieren cuidados especiales en su manejo para no degradar el sistema ecológico; además, se encuentran alejadas de las actuales vías de comunicación.

En relación a las clases VII, VIII y Otras, todos los Departamentos también poseen tierras con dichas clases, sin embargo, es en Escuintla, Retalhuleu, Quezaltenango, Sacatepequez, Guatemala y Alta Verapaz, donde las mismas representan menos del 50% de sus respectivos territorios, siendo Escuintla la de más bajo porcentaje (4%).

Con este marco referencial en cuanto a la limitada disponibilidad de tierras cultivables, es oportuno analizar entonces el fenómeno de la concentración de la tierra. Para el efecto, se tomaron en consideración los datos de los tres Censos Agropecuarios realizados en el país a nivel nacional en los años 1950, 1964 y 1979, cuya consolidación se presenta a continuación:

CUADRO No.4
GUATEMALA: NUMERO Y EXTENSION DE EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS
POR CLASE DE FINCA
AÑOS 1950, 1964 y 1979

CLASE DE FINCA 1/	FINCAS						SUPERFICIE (HAS.)					
	1950		1964		1979		1950		1964		1979	
	NUMERO	Z	NUMERO	Z	NUMERO	Z	NUMERO	Z	NUMERO	Z	NUMERO	Z
Microfinca 2/	74 269	21.3	85 083	20.4	166 724	31.4	28 524	0.8	32 619	0.9	55 331	1.3
Subfamiliar	233 804	67.0	279 796	67.0	301 736	56.7	503 647	13.5	607 856	17.7	622 038	15.2
Familiar	33 041	9.5	43 656	10.5	49 509	9.3	499 928	13.5	648 900	18.8	779 610	19.0
Multifamiliar Mediana	7 057	2.1	8 420	2.0	13 176	2.5	1 165 429	31.4	1 258 546	36.6	1 814 311	44.2
Multifamiliar Grande	516	0.1	389	0.1	478	0.1	1 516 601	40.8	894 601	26.0	834 022	20.3
TOTAL	348 687	100.0	417 344	100.0	531 623	100.0	3 714 129	100.0	3 442 522	100.0	4 105 312	100.0

FUENTE: Elaboración propia con base en los Censos Agropecuarios de 1950, 1964 y 1979.

1/ Microfinca: Menor de 1 manzana; Subfamiliar: de 1 a menos de 10 manzanas; Familiar: de 10 a menos de 64 manzanas; Multifamiliar Mediana: de 1 a menos de 20 caballerías; Multifamiliar Grande: De 20 y más caballerías.

2/ En los años 1964 y 1979 no incluye las fincas menores de una cuerda para facilitar la comparación con los datos de 1950, en cuyo año no se censaron dichas fincas.

Las cifras anteriores son elocuentes en relación a la concentración agraria: en 1950 el 2.2% de la totalidad de fincas registradas poseían el 72.2% del total de la superficie en fincas; para los otros dos censos la relación fue la siguiente 62.6 para el 2.1%, y 64.5% para el 2.6%. En el otro extremo, las cifras reflejan la permanencia y profundización de la atomización en las regiones minifundistas, al pasar de una extensión promedio de 1.7 has. en 1950 a 1.5 has. en 1979. Es claro que estos indicadores se tornan más dramáticos, si se incluyen en el análisis las fincas menores de una cuerda, las cuales para 1979 alcanzaban la cifra de 73 408 con una extensión total de 1 488 has.

Al comparar las cifras de los Censos de 1979 y 1964, se puede deducir lo siguiente:

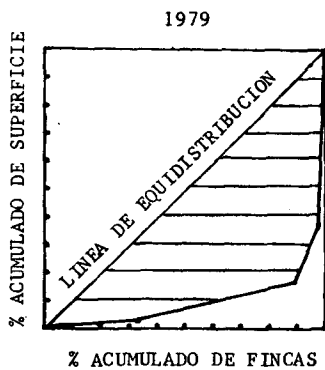
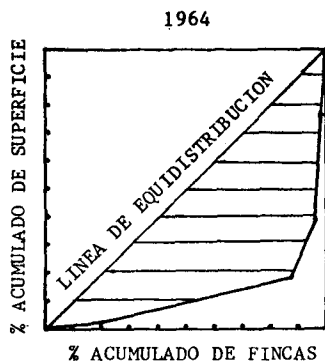
- En 15 años la superficie en fincas se incrementó en 662 790 has., en tanto que el número de fincas aumentó en 114 279, éste último principalmente en las categorías de Microfincas y Subfamiliares (91% del aumento total).
- Adicionalmente se produjo una redistribución de la superficie registrada en el Censo de 1964 de 227 581 has., como resultado de la disminución de 39 a 17 fincas Multifamiliares Grandes mayores de 100 caballerías.
- El 81% de la tierra redistribuida, más el incremento en la superficie, favoreció a las fincas de 1 a 100 caballerías; el 15% permitió incrementar el promedio de las fincas Familiares de 14.9 has. a 15.7 has.; y el restante 4% se distribuyó entre las numerosas Microfincas y Subfamiliares.

- De acuerdo con lo anterior, el panorama agrario de 1964 a 1979 ha significado la distribución de tierras entre el mismo sector terrateniente, y la agudización del minifundismo con la reducción de la extensión promedio de las Microfincas y fincas Subfamiliares, de 1.7 has. a 1.5 has.

La concentración de la tierra, puede ser analizada también mediante la utilización de dos indicadores de concentración de recursos como los son la Curva de Lorenz y el Coeficiente de Gini.⁵

⁵ Aplicados al recurso tierra, ambos indicadores se determinan tomando como base los porcentajes acumulados de las variables número y tamaño de la finca, y extensión. En una distribución perfecta la Curva de Lorenz se iguala a la Línea de Equidistribución (ver Gráfica No. 1) indicando que el primer 50% de las fincas posee el 50% de las tierras, en tanto que el otro 50% de fincas le corresponde el 50% restante de la superficie. En esta situación el Índice de Gini es igual a cero. En la medida que empieza a darse el fenómeno de la concentración, la Curva de Lorenz deja de ser lineal y se desplaza hacia la derecha señalando el área entre ella y la Línea de Equidistribución, como la magnitud de la desigualdad en la distribución de la tierra: entre mayor es el área mayor es la desigualdad. De igual manera, entre mayor sea el Coeficiente de Gini (100 es el máximo teórico) mayor será la concentración de las tierras en las fincas más grandes.

GRAFICA No. 1
CONCENTRACION DE LA TIERRA EN GUATEMALA
MEDIDA A TRAVES DE LA CURVA DE LORENZ
AÑOS 1964 Y 1979



MAGNITUD DE LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA

CUADRO No. 5
 GUATEMALA: CONCENTRACION DE LA TIERRA MEDIDA A TRAVES DEL INDICE DE GINI
 AÑOS 1964 Y 1979

DEPARTAMENTO	INDICE DE GINI	
	1964	1979
Escuintla	91.95	94.05
Suchitepequez	91.76	92.96
Retalhuleu	91.12	90.59
Guatemala	82.08	86.58
Quezaltenango	82.90	86.26
Santa Rosa	86.32	85.93
Izabal	89.31	83.83
El Progreso	77.90	81.61
Baja Verapaz	79.92	81.00
Alta Verapaz	85.20	80.96
Chimaltenango	78.21	77.30
Chiquimula	70.53	75.61
El Petén	67.17	75.46
Jutiapa	75.91	74.35
Zacapa	83.41	72.42
San Marcos	73.08	71.92
Jalapa	77.39	71.38
El Quiché	68.13	67.55
Solola	63.03	64.62
Huehuetenango	71.29	63.94
Sacatepéquez	68.87	60.11
Totonicapán	60.93	58.25
A NIVEL NACIONAL	82.42	84.81

FUENTE: *Elaboración propia con base en Richard Hough y Otros.
 Op. Cit. p. 2, y las cifras del Censo Agropecuario 1979.*

La imperfecta distribución del recurso tierra puede ser observada tanto en la Gráfica No. 1 como en el Cuadro No. 5. Es evidente que el problema de la concentración de la tierra se incrementó en el periodo intercensal, en lugar de haber disminuido. A nivel de la Curva de Lorenz, ésta se desplazó más hacia la derecha, lo cual refleja una mayor desigualdad en 1979 que en 1964. En lo que respecta al Coeficiente de Gini, éste aumentó a nivel nacional de 82.42% a 84.81%, no obstante que a nivel de algunos

* Para el caso de los otros países centroamericanos, el Índice de Gini es: para el Salvador y Nicaragua, antes de la Reforma Agraria, de 82.7% y 80.1% respectivamente; para Costa Rica de

Departamentos disminuyó y en otros se mantuvo casi invariable.

Los lugares que presentaron un mayor nivel de concentración en 1979 son los Departamentos de Escuintla, Suchitepequez, Retalhuleu, Guatemala, Quezaltenango y Santa Rosa, con Indices de Gini superiores al 85%. Lo anterior es como consecuencia de que para los seis Departamentos en conjunto, el 1% de la totalidad de fincas y que corresponden a la categoría de Multifamiliares, abarcó el 25% de la superficie total en fincas, que representa parte del área geográfica donde se localizan los mejores suelos cultivables del país.

Por el contrario, en los Departamentos de el Quiché, Solola, Huehuetenango, Sacatepequez y Totonicapan, el Índice de Gini alcanzó valores por debajo del 68%, lo cual se debe a que en estos Departamentos el peso relativo de las fincas Multifamiliares Grandes disminuyó significativamente al grado de que en Totonicapan no se registró la existencia de fincas de este tipo, dando lugar a un cierto grado de concentración a nivel de fincas Familiares, y una relativa mejor distribución de las tierras Subfamiliares.

El fenómeno de la concentración, influye sobre la determinación de las diferentes formas de tenencia. Para 1979, la Estructura de la Tenencia de la Tierra se presentaba de la siguiente forma:

CUADRO No. 6
GUATEMALA: NUMERO DE FINCAS POR REGIMEN DE TENENCIA
AÑO 1979
(Cifras Absolutas y Relativas)

FORMA DE TENENCIA	No. Fincas	%
Propia	393 202	74
Arrendada	33 413	6
Comunal	6 110	1
En Colonato	24 901	5
Otras Formas Simples	10 617	2
Formas Mixtas	63 380	12
TOTAL	531 623	100

FUENTE: Elaboración propia con base en las cifras del Censo Nacional Agropecuario 1979.

78.2%, y Honduras de 75.7%. El promedio para 67 países en desarrollo era en 1972 del 67.0%. Ver Richard Hough y Otros. Op. Cit. p. 2.

De acuerdo con lo anterior, el régimen "en propiedad" prevalece en las formas de tenencia, situación que es de significancia si se toma en cuenta que en 1964 constituía el 58%, dando muestra del avance del régimen capitalista en el país, que se sustenta en la propiedad privada sobre los medios de producción, principalmente sobre el recurso tierra. Es de notar también, la presencia de las formas precapitalistas que aún subsisten en el agro guatemalteco, frenando el desarrollo agropecuario e impidiendo una mejor distribución del ingreso agrícola. Dichas formas de tenencia se encuentran diseminadas en todo el país, pero especialmente en los Departamentos de Alta Verapaz, Escuintla, Suchitepequez e Izabal.

El análisis de la concentración requiere también, relacionar la distribución de la tierra con las clases de suelos existentes en las fincas. Los Cuadros Nos. 7 y 8 citados a continuación, permiten mostrar en forma estimada la relación entre ambas variables:

CUADRO No.7
 GUATEMALA: DISTRIBUCION DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LA TIERRA DEL TERRITORIO NACIONAL 1/
 AÑO 1979
 (EN HAS.)

CLASE DE CAPACIDAD PRODUCTIVA 2/	SUPERFICIE DE FINCAS						RESTO DEL TERRITORIO	Z	TOTAL	Z
	MULTIFAMILIAR MEDIANA Y GRANDE	Z	MICROFINCAS SUBFAMILIARES Y FAMILIARES	Z	SUBTOTAL	Z				
CLASE A	1 459 260.07	62.6	91 131.93	6.3	1 750 400.00	42.6	---	1 750 400	16.1	
CLASE B	823 396.43	31.1	756 223.52	51.9	1 579 619.95	38.5	1 051 300.05	27.3	3 431 000	31.5
CLASE C	165 669.86	6.3	609 623.08	41.0	775 292.94	18.9	4 932 207.66	72.7	5 707.500	52.4
TOTAL	2 440 334.36	100.0	1 456 978.53	100.0	4 105 312.00	100.0	6 703 507.11	100.0	10 888 900	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base al Cuadro No.8

1/ Para criterios de cálculo ver anexo No.2

2/ Clase A: se refiere a las clases de capacidad productiva I, II y III.
 Clase B: Se refiere a las clases de capacidad productiva IV, V y VI
 Clase C: Se refiere a las clases de capacidad productiva VII, VIII y otras.

CUADRO No. 8

GUATEMALA: DISTRIBUCION DE LA TIERRA DEL TERRITORIO NACIONAL
POR DEPARTAMENTO, POSEEDOR Y CLASE DE CAPACIDAD PRODUCTIVA Y
AÑO 1979
(En Hect.)

DEPARTAMENTO	FINCAS MULTIFAMILIARES MEDIANAS Y GRANDES			MICROFINCAS, SUBFAMILIARES Y FAMILIARES			TOTAL		RESTO DEL TERRITORIO		
	CLASE A	CLASE B	CLASE C	SUB TOTAL	CLASE A	CLASE B	CLASE C	SUB TOTAL	EN FINCAS	CLASE B	CLASE C
ESCUINTLA	302600	81 776	29763	41 4038	16824	38025	28965	66960	481028	66642	320862
ALTA VERAPAZ	220700	51 216	13646	285562		126042	32601	157643	448205	49840	49840
SANTA ROSA	51300	89500	34249	176049		68720	65086	99068	240195	213646	496630
IZA-BAL	119000	41 134	6009	166143		16781	38932	55481	197271		45465
SUCHITEPEQUEZ	94700	30400	36639	166939		12459	33718	32061	131051	32741	21608
RETALHULEU	93276	5114	98390	98390		32798	8147	40945	134352	22472	38277
QUEZALTENANGO	44200	46630	3877	93407		80915	23193	104108	196266	12276	170337
SAN MARCOS	47800	41810	2570	92180		26893	12785	38648	116828	24211	59012
3UATEMALA	25800	51 206	3182	79988		118396	42747	189143	223813	88788	427818
HUEHUETENANGO	12000	52738	484	65170		118396	42747	189143	109777	1172	76581
CHIMALTENANGO	23800	37087	3620	64187	68421	33991	90947	46390	109777	1172	76581
EL QUICHE	59879	14384	1217	56886		21192	22114	179960	581607	150608	441338
EL PETEN	467800	38232	6343	478027		61466	26007	83680	190998	1141882	1882148
JUTIAPA	51400	72300	1989	91621		71989	30839	99375	130004		130004
ZACAPA	10500	60579	952	90570		1621	30839	30839	121808		147491
BAJA VERAPAZ	17700	44370	989	62769		14330	36099	50429	128448		183922
JALAPA	7400	39000	4817	46417		18219	22459	68878	109169		109112
EL PROGRESO	2800	22681	135	29016		10839	2214	52044	81000		128824
CHIQUIMULA	6200	3630	567	11197		16456	3932	20068	24390	11131	9823
SACATEPEQUEZ	7100	5947	141	10088		8036	12899	20812	80179	21797	94127
SOLOLA	4000	1713	46	1769		8036	12899	20812	26871		61186
TOTONICAPAN	1659268	823397	165063	2648364		758226	608925	1458983	4108917	1951879	4982207
TOTALES:											

FUENTE: Estimaciones propias en base al Cuadro No. 3 y el Censo Agropecuario de 1979. Sobre forma de cálculo ver Anexo No. 2.

1/ Clase A: Se refiere a las clases de capacidad productiva I, II y III.

Clase B: Se refiere a las clases de capacidad productiva IV, V y VI.

Clase C: Se refiere a las clases de capacidad productiva VII, VIII y otras.

Las cifras de los Cuadros anteriores son reveladoras en cuanto a permitir hacer una aproximación de que el 95% de los mejores suelos del país están acaparados por las fincas Multifamiliares Medianas y Grandes, lo cual deriva que el 63% de la superficie de dichas fincas está constituido por clase A.

Por el contrario, las Microfincas, Subfamiliares y Familiares, poseen fundamentalmente suelos de clase B y C, siendo únicamente en los Departamentos de Retalhuleu, el Quiché y Totonicapán, donde a juicio del autor se estima que apenas un 5% de suelos clase A, existe en fincas de este tipo. Por otro lado, se estima que en los Departamentos de Santa Rosa, Suchitepequez, Zacapa y el Progreso, las fincas referidas son las más afectadas, ya que la totalidad de superficie que poseen es de clase C, con un margen nulo de explotación técnica de actividades agrícolas.

La información del Cuadro No. 7 posibilita deducir también, siempre estimativamente, que la ampliación de la frontera agrícola por la vía de mayor superficie, implicará el recurrir a tierras clase B en los Departamentos del Centro, Occidente y Norte del país, y tierras clase C en la parte sur y oriente del mismo, con las implicaciones negativas en los ya deteriorados recursos naturales.

De acuerdo con el análisis anterior, se puede arribar a la siguiente conclusión: en Guatemala, el 2.6% de las fincas existentes en el país y que corresponden a la categoría de Multifamiliares Medianas y Grandes, posee el 64.5% de la superficie total en fincas, dentro de la cual queda incluida el 95% de los mejores suelos del país, es decir suelos con vocación agrícola.

Tal situación tiene connotaciones aún más dramáticas cuando se analiza la utilización de dichas tierras. Para el efecto, se elaboró el Cuadro No. 9 que vincula los datos del Cuadro No. 7 y la información del Censo Agropecuario de 1979 sobre el uso de la tierra en las fincas censadas. Los resultados se presentan como sigue:

CUADRO No. 3
GUATEMALA: USO DE LA TIERRA
POR TIPO DE FINCA Y CLASE DE CAPACIDAD PRODUCTIVA 1/
AÑO 1973
(En Hec.)

Tipo de Finca y Clase de Capacidad Productiva 2/	CULTIVOS ANUALES	CULTIVOS Permanentes y Semipermanentes	PASTOS	BOSQUES Y MONTES	OTRAS 4/ TIERRAS	TOTAL
- MULTIFAMILIAR						
Clase A	483329.60	364395.76	611542.71	-	-	1659269.07
Clase B	-	-	88650.60	734745.83	-	823398.43
Clase C	-	-	-	87443.89	98228.17	185689.86
Subtotales	483329.60	364395.76	800193.31	602189.52	98228.17	2648334.36
- OTRAS FINCAS 3/						
Clase A	61131.93	-	-	-	-	91131.93
Clase B	674642.28	61581.28	-	-	-	756223.52
Clase C	-	31410.44	221682.91	314810.76	41718.97	808823.08
Subtotales	785774.19	112991.70	221682.91	314810.76	41718.97	1456978.53
TOTAL	1249103.79	477387.46	1121876.22	1117000.28	139945.14	4105312.89

FUENTE: Estimaciones propias en base al Censo Nacional Agropecuario de 1973, y el Cuadro No. 6

1/ Para criterios de cálculo ver Anexo No. 2

2/ Clase A: Se refiere a las clases de capacidad productiva I, II y III

Clase B: Se refiere a las clases de capacidad productiva IV, V y VI.

Clase C: Se refiere a las clases de capacidad productiva VII, VIII y otras

3/ Comprende las Microfincas, Subfamiliares y Familiares.

4/ Incluye el área ocupada por arenales, pantanos, caminos, viviendas etc.

Tomando en consideración los parámetros técnicos de uso adecuado de los suelos por clase agrológica,⁷ y la información del Cuadro anterior, se puede estimar, como mínima, la siguiente problemática:

- a) Existe una excesiva subutilización, y probablemente ociosidad, del recurso tierra en las fincas Multifamiliares Medianas y Grandes, en virtud de que aproximadamente el 60% del suelo clase A, se encuentra sembrado de cultivos permanentes como café y hule, y pastizales, que teóricamente deberían estar sembrados en suelos clase B. Así mismo, en éstos suelos se encuentran sembrados alrededor de 700.0 miles de has. de bosque que deberían de estar aprovechados a través de planes de manejo, formulados a partir de un inventario forestal.
- b) Existe una intensiva utilización de la tierra en las Microfincas, Subfamiliares y Familiares, ya que el 88% de la superficie con cultivos anuales están sembrados en suelos clase B, caracterizados por elevadas pendientes y fuertes limitaciones para cultivos intensivos. De igual forma, aproximadamente 250.0 miles de has. sembradas con cultivos permanentes y pastos, se hallan sembrados en suelos clase C, que tienen aptitud para fines silvícolas.

Es así pues, como las relaciones de propiedad impiden la utilización adecuada de los recursos al mantener una gran cantidad de tierra en condiciones de ociosidad o subutilización en perjuicio del desarrollo de las fuerzas productivas y del aumento racional de la producción agrícola, derivando al mismo tiempo desocupación de una gran cantidad de población cada vez más en aumento que, ante la falta de otras opciones productivas como la Industria, vende temporalmente su fuerza de trabajo en las grandes fincas, y paralelamente explota tierras marginales en detrimento de la ecología del país.

Tal situación, no es más que el reflejo de la vía conservadora por la que transita el país en su desarrollo capitalista, que responde a los intereses de la Oligarquía Terrateniente agroexportadora, los cuales determinan en última instancia la Estructura Agraria, y por consiguiente

⁷ Ver C.S. Simmons y Otros. Clasificación de Reconocimiento de los Suelos de la República de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Guatemala, 1959.

condicionan el grado de avance del Capitalismo en Guatemala.⁸

Es precisamente en este contexto, en el que se desarrolla la economía de agroexportación, que como ya se señaló anteriormente, es la forma en que el país se vincula al mercado mundial, de conformidad con el papel que se le ha asignado en la División Internacional del Trabajo. Tal vinculación se concretiza principalmente en cinco productos agropecuarios tradicionales, que en definitiva constituyen la base de la reproducción capitalista en el agro guatemalteco.

Este modelo agroexportador, le ha impregnado a la producción agropecuaria la característica de baja productividad, lo que se traduce en una utilización irracional de los recursos tierra, trabajo y capital. Sobre el recurso tierra, ya se señaló anteriormente la sobre y subutilización en que se encuentra dicho recurso. En lo referente al trabajo, la ausencia de un proceso sostenido de diversificación de cultivos, y las características propias de los actuales cultivos de exportación, derivan que gran parte de la población rural en edad de trabajar, sea empleada únicamente en ciertos períodos del ciclo productivo; además, los requerimientos de trabajo por parte de la economía agroexportadora, están condicionados por el mercado exterior, el cual limita la demanda de los productos guatemaltecos mediante la fijación de precios o cuotas de exportación.

El Cuadro que se presenta a continuación, permite apreciar la magnitud de la problemática del empleo en Guatemala:

8

La adopción de la vía de desarrollo conservadora, al substituir en forma lenta la economía terrateniente y por consiguiente mantener vigente la concentración agraria, deriva también en la existencia de la Renta Capitalista del Suelo, tanto en su forma Absoluta como Diferencial, lo cual provoca el retraso de la economía agrícola respecto de la industria, al desviar gran parte del producto excedente generado por la fuerza de trabajo hacia las manos improductivas del terrateniente. Ver Spiridinova, Atlas y Otros. Curso Superior de Economía Política. Volumen I, Editorial Grijalbo, México, D.F., 1974, ps. 250-271.

CUADRO No. 10
GUATEMALA: EVOLUCION DE LA PROBLEMATICA DEL EMPLEO
AÑOS 1981-1993
(Habitantes)

SECTOR DE POBLACION	1981	1993
Total	6 054 227	10 030 357
Rural	4 073 694	6 247 463
PEA Total	<u>4 095 153</u>	<u>7 066 993</u>
a) Empleada	1 683 828	2 897 467
b) Desempleada	2 411 325	4 169 526
PEA en la Agricultura	<u>2 215 885</u>	<u>3 524 310</u>
a) Empleada	908 513	1 444 967
b) Desempleada	1 307 372	2 079 343

FUENTE: *Elaboración propia con base en: a) Castro, Miguel Angel. Características de la Población Económicamente Activa en Guatemala, Revista del IIES No. 89, Guatemala, 1986, ps. 69, 76 y 96; b) Boletín Estadístico del Banco de Guatemala, Guatemala, 1993, p.59; c) Proyecciones de Población Urbana y Rural, por Región y Departamen to 1980-2000, SEGEPLAN, Guatemala, 1988.*

El Cuadro anterior recoge la información de la otra variable que debe ser incluida en el análisis del problema agrario guatemalteco, como lo es el crecimiento poblacional y su absorción por la Economía Nacional.

De acuerdo con las cifras, la población ha crecido en el período de doce años, aproximadamente en 3.9 millones de habitantes, de los cuales 2.2 millones incrementaron la población rural existente en 1981 que era de 4.1 millones. En ese momento, tal contingente poblacional, constituía ya un elemento de fuerte presión sobre el recurso tierra, que como se dijo antes, no sólo es limitado en cuanto a su aprovechamiento agrícola, sino que se haya concentrado en poder de pocos propietarios que no lo utilizan adecuadamente, ni permiten la generación de otras alternativas ocupacionales que contribuyan a reducir los elevados niveles de desempleo, que para 1993 alcanzó el 59% de la Población Económicamente Activa (PEA). Dicho porcentaje podría ser mayor si se considera que de la población empleada, existe aproximadamente un 65% de personas que se encuentran subempleadas.

En relación a la PEA perteneciente a la Agricultura es importante señalar, que no obstante que a nivel de cifras globales absolutas se incrementó en 536 454, el sector formal de dicha rama económica presenta una tendencia decreciente en la contratación de trabajadores. Tal situación se refleja en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. 11
GUATEMALA: NUMERO TOTAL DE TRABAJADORES
Y NUMERO DE TRABAJADORES EN LA AGRICULTURA^{1/}
PERIODO 1988-1992

No. DE TRABAJADORES	1988	1989	1990	1991	1992
TOTAL	779 554	788 367	785 753	786 903	795 708
AGRICULTURA	259 038	291 467	279 234	237 488	221 168

FUENTE: Banco de Guatemala, Boletines Informativos Nos. 14 y 89. Guatemala, 1990 y 1993.

1/ Se refiere a los trabajadores cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Entre las causas que se argumentan a dicha situación está la reducción del área cosechada, principalmente de algodón, café y granos básicos; así como el traslado de trabajadores hacia otras actividades como la Industria de la Maquila y los servicios privados. Esta última causa ha incidido en una escasez de mano de obra, principalmente en la época de cosecha de los principales productos de exportación, que ha dado lugar a un aumento nominal de los salarios en el campo.⁹

⁹ Es de considerar que el aumento de los salarios nominales en las actividades agrícolas se debió también al alza registrada en 1990 en el salario mínimo que alcanzó los 8.11.20 diarios. Recientemente en el mes de Julio de 1994, se definió conjuntamente entre los sectores patronal y de trabajadores, el salario mínimo de 8.14.50, que sin embargo no cubre el costo de la canasta básica. (Ver Cuadro No. 12).

Como se ve, el carácter de las relaciones de producción de la Economía Guatemalteca, y en especial de la economía de agroexportación, limita la generación de nuevos puestos de trabajo. Se estima que anualmente cerca de 85 000 habitantes se incorporan a la PEA, pero la Economía Nacional no genera las plazas suficientes para absorber tal aumento; el déficit es entonces cubierto por la vía del subempleo o incrementando aún más el desempleo abierto, de tal manera que el problema se torna de carácter estructural y permanente.

Es esta población, principalmente rural, que no cuenta con un empleo permanente o se encuentra desempleada, la que conforma fundamentalmente la demanda de tierra. En 1973 la magnitud de la misma ascendía a 310 000 trabajadores;¹⁰ según estimaciones del autor, para 1993 aproximadamente 684 000¹¹ familias de trabajadores del medio rural carecen de tierra, lo cual equivale al 33% de la PEA en la Agricultura que esta desempleada.

Para paliar la problemática del desempleo y subempleo en el campo, el Capitalismo Agrario Guatemalteco -ante la incapacidad de lograr su reproducción permanente por medio del salario-, ha mantenido la existencia del Minifundio como una fuente de subsistencia y reproducción de toda esa fuerza de trabajo que sucumbiría ante la falta de empleo permanente.¹² El Minifundio también cumple la función de facilitar a la Oligarquía terrateniente el dedicarse exclusivamente a la producción de exportación, al producir más del 65% de la producción de alimentos para la población. Sin embargo, el Minifundio también debe servir de fuente de fuerza de trabajo a las grandes fincas, principalmente en las épocas de cosecha; de allí que el área del Minifundio sea de reducida extensión e improductividad para permitir

10 Ver Richard Hough y Otros. Op. Cit. p. 11 Anexo 1.

11 Ver forma de cálculo en Anexo No. 2.

12 Por el subdesarrollo del Capitalismo Agrario Guatemalteco, la fuerza de trabajo tiene que ser asalariada pero no puede vivir exclusivamente del salario, sino que tiene que estar vinculada a la tierra para poder subsistir. Es decir, un proletario rural que tiene que ser campesino para poder desempeñar su función proletaria. Ver Carlos Figueroa I., Op.Cit. p. 421.

la expulsión temporal de fuerza de trabajo en dichas épocas. En este sentido, la concentración agraria se convierte en el mecanismo necesario para los intereses terratenientes de evitar que la vinculación de la fuerza de trabajo con la tierra sobrepase los límites adecuados que aseguren la disponibilidad de mano de obra en el momento requerido por las grandes fincas.¹³

Las explotaciones agropecuarias que representan el Minifundio, constituyen cerca del 70% del total de fincas del país. Según cifras del Censo Agropecuario de 1979, en el Agro Guatemalteco existen 468 460 fincas que poseen en conjunto apenas 677 368 has. (16% de la superficie total), lo que da un promedio de 1.5 has. por finca.

Estas fincas minifundistas se encuentran diseminadas en todo el país, pero especialmente en los Departamentos de Totonicapán, Sololá, el Quiché y Sacatepéquez, donde la extensión en poder de tales fincas es mayor del 40% del área total en fincas en dichos Departamentos, llegando en el caso de Totonicapán al 71%, lo cual da un indicador que estos cuatro Departamentos funcionan como centros de reproducción de fuerza de trabajo, principalmente indígena.

No obstante las condiciones de marginalidad de las tierras, y por la misma necesidad de subsistencia, las fincas minifundistas dedican el 77% de la totalidad de la superficie que poseen a cultivos anuales y cultivos permanentes,¹⁴ con el consiguiente deterioro de los recursos naturales. En otras palabras, la presión demográfica y la utilización de prácticas culturales inadecuadas, principalmente en cuanto a conservación de suelos se refiere, contribuyen a perjudicar seriamente los sistemas ecológicos existentes en el país.

13 De acuerdo con el ciclo agrícola de los cultivos existentes en el país, la demanda de mano de obra por parte de las grandes plantaciones ocurre de septiembre a diciembre, de abril a agosto la fuerza de trabajo se dedica a la producción familiar de granos básicos, en tanto que entre enero y marzo se produce la mayor subutilización de mano de obra.

14 Ver Cuadro No. 9.

Las fincas minifundistas, sobre la base de la producción mercantil simple, abastecen al mercado nacional de granos básicos, hortalizas y otros cultivos de consumo de la población, sin embargo, es de señalar que la baja productividad es el denominador común en la producción minifundista. Tal situación genera por un lado una oferta insuficiente de alimentos para el mercado interno, y por el otro bajos niveles de ingreso familiar. Esto último da lugar a la búsqueda de otras fuentes adicionales como el salario; sin embargo, en la Agricultura tal remuneración es baja comparada con otras ramas de la actividad económica e inferior al promedio nacional.¹⁵

Tomando el criterio de que el salario constituye el principal componente del ingreso familiar a nivel rural,¹⁶ se puede derivar la situación de pobreza e indigencia¹⁷ por la que atravieza la gran mayoría de la población rural. Las cifras del cuadro No. 12 constituyen una aproximación a dicha problemática.

¹⁵ El salario real promedio que recibe el trabajador en el Agro, representa el 48% del salario en la Industria, el 41% en el Comercio, y el 59% del promedio nacional. Ver Banco de Guatemala. Boletín Informativo No. 89. *Op. Cit.* p. 5.

¹⁶ En FAO. Pobreza Rural en América Latina y el Caribe, Roma, 1988, p. 37.; se afirma que entre más pequeña es la unidad productiva, mayor es la dependencia del grupo familiar del salario.

¹⁷ Por pobreza se entiende la situación de incapacidad de un individuo de poder satisfacer en forma permanente sus necesidades básicas; en tanto que indigencia es una profundización de la pobreza en el sentido de que no se satisface ni siquiera la dieta mínima.

CUADRO No. 12
 GUATEMALA: EVOLUCION DE LA LINEA DE INDIGENCIA
 PERIODO 1986-1992
 (EN QUETZALES)

ANO	SALARIO PROMEDIO MENSUAL ^{1/}	COSTO MENSUAL DE LA CANASTA BASICA ^{2/}	DIFERENCIA
1986	99.93	191.81	(91.88)
1987	114.04	220.18	(106.14)
1988	127.16	245.82	(118.66)
1989	153.70	287.43	(133.73)
1990	180.32	445.86	(265.54)
1991	238.53	556.52	(317.99)
1992 ^{3/}	330.80	582.11	(251.31)

FUENTE: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Guatemala, 1992.

- 1/ Corresponde al Salario en el sector formal de la rama de la Agricultura.
- 2/ Se refiere al costo de alimentos básicos en el área rural.
- 3/ Cifras a Septiembre.

Las cifras del Cuadro anterior son elocuentes en cuanto a la aflictiva situación de pobreza extrema que se vive en el campo, ya que el salario promedio apenas constituye el 57% del costo de la canasta básica de alimentos.¹⁸ Traducido lo anterior a nivel poblacional, significa que el 71% de la población rural se encuentra en situación de indigencia, principalmente en los Departamentos de Huehuetenango, el Quiché, Alta y Baja Verapaz, donde se alcanzan porcentajes por arriba del 80%,¹⁹ debido a que son áreas caracterizadas por su alta densidad poblacional, y por contar con la mayor concentración de población indígena, pequeños campesinos y familias sin tierra.

En síntesis, la Estructura Agraria Guatemalteca, como reflejo del Capitalismo subdesarrollado y dependiente, se caracteriza por mantener la dicotomía latifundio-minifundio, donde la concentración y subutilización de los mejores suelos con vocación agrícola, genera elevadas tasas de subempleo

¹⁸ Nótese que en 1990 el salario escasamente cubría el 40% de la canasta básica, lo cual se debió a que en dicho año el índice inflacionario alcanzó la tasa del 60.6% anual.

¹⁹ Ver Instituto Nacional de Estadística. Perfil de la Pobreza en Guatemala. Volumen V, Guatemala, 1991, p. 42.

temporal y desocupación de la Población Económicamente Activa en la Agricultura, lo cual aunado a los bajos salarios en el campo, y a la tendencia inflacionaria del sistema capitalista, deriva por un lado, la imposibilidad de ensanchar el mercado interno que viabilice un desarrollo industrial del país en forma sostenida; y por el otro, un empobrecimiento cada vez mayor, de gran parte de la población, principalmente rural.

2. EL PAPEL DE LA TRANSFORMACION AGRARIA

A continuación, se hará un esbozo de las medidas de política agraria que los Gobiernos han impulsado desde 1962 a la fecha, no con el propósito de corregir la defectuosa Estructura Agraria, sino para mediatizar sus efectos negativos, dentro del marco de intereses de la Oligarquía terrateniente.

Como se expuso en los capítulos precedentes, la Transformación Agraria surgió como una medida contrarrevolucionaria, al mismo tiempo que constituía la respuesta del Gobierno guatemalteco a los requerimientos de los Estados Unidos como parte de los acuerdos de la "Alianza para el Progreso" en relación al tema agrario.

Para efectos de una mejor ilustración se ha dividido el lapso de tiempo que abarca la Transformación Agraria en cuatro periodos: De 1962²⁰ a 1980, de 1981 a 1986, de 1987 a 1992, y de 1993 a la fecha.

A. Primer Período 1962-1980

Este lapso de tiempo está caracterizado por la continuidad de las medidas agrarias del Decreto 559 -Estatuto Agrario-, es decir, la creación de zonas de desarrollo agrario²¹ en tierras inexploradas y fincas del Estado, y la inaplicabilidad del mecanismo de gravamen y expropiación de las tierras ociosas.

La entrega de parcelamientos, algunos de ellos localizados en áreas "donadas por la United Fruit Company, en agradecimiento por la devolución de

²⁰ Aunque para el autor la Transformación Agraria como una medida tendiente a mantener intacta la Estructura Agraria después de la Revolución de 1944-1954, dió inicio después de ser suspendido el Decreto 900, aquí se toma como referencia inicial, el año de promulgación de la Ley que regula dicho proceso, y que aún continúa vigente.

²¹ Ver definición en Capítulo 2, p. 30.

las tierras expropiadas por la Reforma Agraria", fué la respuesta del Gobierno a los campesinos que habían sido favorecidos con el Decreto 900 y que posteriormente fueron despojados de la tierra. El Gobierno de turno pretendía con la entrega de parcelas individuales de 20 y 10 has. promedio, fomentar la producción de granos básicos, que se destinarían a los trabajadores de las grandes fincas, dado que los niveles de abastecimiento habían mermado con la restitución de la tierra a los latifundistas, y consecuentemente su uso para cultivos de exportación.

Previo a presentar la cuantificación de los datos, es oportuno aclarar que se estima que la fuente original -el INTA-, no dispone de información exacta y confiable en virtud de que presenta discrepancias en sus cifras; así mismo, en la mayoría de casos los datos están sobredimensionados debido a la doble contabilización tanto de la tierra adjudicada como de los beneficiarios, situación que ocurre no sólo en las readjudicaciones de tierra que ya había sido otorgada, sino también en el sistema de entrega de títulos definitivos, los que en una primera instancia ya habían sido registrados en las estadísticas del INTA con la adjudicación inicial, a través del llamado título provisional.²²

Por tal motivo, el autor tuvo que depurar y ajustar la información proveniente del INTA, tomando como referencia los datos del libro "Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluación".²³ De allí que la información de los siguientes cuadros donde la Fuente es el INTA, responde a los ajustes efectuados a los datos primarios.

Con esta advertencia, se presentan a continuación las cifras de los programas agrarios de este primer período:

²² Desde 1962, el INTA concede un título provisional al campesino cuando éste paga el 10% (enganche) sobre el valor de la tierra. Al ser cancelado el valor total, se otorga un título definitivo que es el que finalmente se inscribe en el Registro de la Propiedad.

²³ Ver Richard Hough y Otros. Op. Cit., Cuadros Nos. 15-21 Anexo 1.

CUADRO NO. 13
GUATEMALA: ADJUDICACION DE TIERRAS
POR MODALIDAD DE TENENCIA Y TIPO DE ASENTAMIENTO
(1962-1980)

MODALIDAD DE TENENCIA Y TIPO DE ASENTAMIENTO	BENEFICIARIOS		EXTENSION (EN HAS.)	
	No.	%	No.	%
A. Individual:	<u>13 367</u>	<u>44</u>	<u>211 101</u>	<u>49</u>
a) Parcelamiento	7 028	23	168 294	39
b) Microparcelamiento	6 339	21	42 807	10
B. Colectiva:	<u>16 837</u>	<u>56</u>	<u>222 703</u>	<u>51</u>
a) Finca Cooperativa	4 820	16	108 398	25
b) Patrimonio Familiar	12 017	40	114 305	26
Mixto				
TOTALES	30 204	100	433 804	100

FUENTE: *Elaboración propia con base en el Cuadro No. 3 de la Publicación No. 4-82 de la Sección de Estadística y Recopilación de Datos del INTA, y Estadísticas Agrarias 1955-1969, Sección de Desarrollo Social, Económico y Fomento Cooperativo, INTA, 1973.*

Las cifras anteriores reflejan que en los primeros 18 años de la Transformación Agraria, escasamente 30 204 familias se beneficiaron con la dotación de tierra por parte del Estado, es decir, sólo un 11% de la población sin tierra en 1964.²⁴ Por otro lado, las 433 804 hectáreas adjudicadas, reflejan el débil impacto sobre los patrones de tenencia, ya que la tierra distribuida provino de fincas nacionales, las que ya habían sido entregadas por el Gobierno de Arbenz,²⁵ así como de tierras vírgenes que fueron

²⁴ De acuerdo con Richard Hough y Otros. *Ibidem*, p. 34, el número total estimado de los beneficiarios potenciales en 1964 era de 264 750.

²⁵ Después de la suspensión del Decreto 900, se promulgó el Decreto 57 que ordenaba la restitución al Estado de las fincas nacionales entregadas durante el gobierno arbenquista. Posteriormente en el Gobierno de Ydigoras se trasladaron mediante procedimientos ilícitos las mejores fincas a representantes del Sector Privado; el resto sirvió después para los programas agrarios del Gobierno de Méndez Montenegro. Ver Rafael Piedra-Santa Arandi. *Op.Cit.* p.63.

colonizadas a un elevado costo²⁶ en los Departamentos de Huehuetenango, el Quiché, Alta Verapaz, Izabal y el Petén.

La adjudicación de las tierras no tuvo un comportamiento regular en todo el período ya que fue lento de 1962 a 1970 a un promedio de 10 300 has. anuales. De 1971 a 1974 se alcanzó la mayor extensión distribuida con 221 240 has., a un ritmo anual promedio de 55 300 has. De 1975 a 1980 la distribución anual se redujo a 21 690 has.

En relación a las modalidades de adjudicación, éstas se dividieron en aproximadamente el 50% para cada una de las formas individual y colectiva. La modalidad individual, corresponde a las tierras distribuidas en las zonas de desarrollo agrario, en tanto que en la forma colectiva se incluyen los Patrimonios Familiares Mixtos que sustituyeron a la Comunidad Agraria del Decreto 559; y las Fincas Cooperativas²⁷ que representan la entrega de 26 fincas estatales de Alta y Baja Verapaz, y Santa Rosa, a las cooperativas formadas por trabajadores de las mismas.

En el aspecto cualitativo, no hubo desarrollo integrado principalmente de los parcelamientos, no obstante contar con un promedio de 20 has. de tierra de buena calidad. Lo anterior obedeció a la ausencia de los servicios de crédito, comercialización y asistencia técnica y social, a la par de una infraestructura insuficiente y deficiencias en la coordinación de las Instituciones que por ley tenían que haber actuado en apoyo a los parcelarios. Prácticamente, el proceso integrador de tierra, asistencia técnica y crediticia, y dotación de infraestructura básica que conlleva el concepto de Transformación Agraria, se redujo a la adjudicación de tierra, abandonando a su suerte al campesino beneficiario.

Tal situación condujo, a pesar de las restricciones del tutelaje agrario, a la transferencia de las parcelas bajo el mecanismo legal de "cesiones de derechos", a otros grupos sociales²⁸ que en la mayoría de los

26 El principal proyecto en este sentido fue el de la Colonización de la Franja Transversal del Norte (FTN) desarrollado por el Gobierno con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Ver Richard Hough y Otros. *Op. Cit.* ps. 36-40.

27 La base legal que enmarcó dicha forma de adjudicación fue el Decreto 1653.

28 De acuerdo con José Morales Ehrlich. Informe de Cooperación Técnica, FAO, Guatemala, 1989, dichos grupos eran agricultores medios y grandes, profesionales, comerciantes y militares.

casos no reunían los requisitos exigidos para una adjudicación,²⁹ lo cual contribuyó a desvirtuar aún más los objetivos de equidad social en el campo que teóricamente pretende la ley agraria. Al respecto, un estudio realizado en 1968 por FLACSO en tres parcelamientos de la Costa Sur, arribó en la fecha de tal estudio, a la conclusión de que el 24.4% de la tierra adjudicada inicialmente pertenece a individuos no campesinos.³⁰ En la actualidad, se considera que dicho porcentaje es mayor por la reducción de la tutela del INTA a 10 años³¹ y la mínima prestación de servicios de apoyo por parte del Estado, lo que conducirá a la reproducción, fundamentalmente en los parcelamientos, del patrón de concentración de tierras a nivel nacional.

En cuanto a la aplicación de las normas referidas al régimen de tierras ociosas en este período, se siguió en la misma dirección del Decreto 559, es decir la de no afectar la gran propiedad latifundista. Para ello, el mecanismo de gravamen y afectación de las tierras fue diseñado de tal forma que con lo insignificante de las tasas del impuesto, y el complicado trámite, se favorecía a los terratenientes.³² Sin embargo, a pesar de las tasas tan irrisorias, en 1972 los recargos por mora ascendían a más de un millón y medio de quetzales, hecho que da una idea de la magnitud del grado de concentración de la tierra y su uso inadecuado. Ante tal situación, los terratenientes representados en la Asociación General de Agricultores (AGA) solicitaron la derogación del Decreto 1551, y su sustitución por otro que incluyera enmiendas al capítulo de tierras ociosas. El Gobierno se vió entonces obligado a emitir por intermedio del Ministerio de Finanzas, que en esa época era también el recaudador de este impuesto, dos acuerdos de exoneración del pago de los

²⁹ Ver Decreto 1551 artículo 104.

³⁰ Thomas Schweigert. Los Parcelamientos La Máquina, Caballo Blanco-Santa Fé, Debate No. 5, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala, 1969, p. 22.

³¹ Al respecto ver Capítulo 2, ps. 34.

³² El propio presidente del INTA en 1968, Ing. Leopoldo Sandoval, concluía que el procedimiento de expropiación de las tierras ociosas era muy engorroso, con plazos muy largos previos a la misma, lo cual hacía que el Decreto 1551 fuera inoperante e inefectivo, diseñado para impedir una Reforma Agraria real. Tomado de Rafael Piedra-Santa Arandi. Op.Cit., p. 68.

recargos adeudados.³³ Por otro lado, no obstante la fuerte ociosidad y subutilización de la tierra en la mayoría de las fincas mayores de cien hectáreas, que según el Censo Agropecuario de 1964 ascendían a 5 725 fincas, solamente se afectaron en 1971 con el pago del impuesto, a 9 de ellas.

B. Segundo Período 1961-1986

Los programas agrarios de este período se desarrollaron en un ambiente político convulsionado por dos golpes de Estado en el transcurso de 18 meses. En el aspecto legal, el Decreto 1551 sufrió su primera reforma con la emisión del Decreto 27-80, a través del cual se instituyó la figura del Patrimonio Agrario Colectivo (PAC)³⁴ como principal forma de adjudicación, en sustitución del Patrimonio Familiar Mixto. Otro aspecto que incluyó el Decreto 27-80 fue la fundamentación legal, a través de la forma de Comunidad Legalizada, para resolver los conflictos agrarios derivados de la imposibilidad de legitimar los derechos de los comuneros sobre la posesión de sus tierras.

Un poco más tarde, pero siempre dentro de este período, surge la figura organizativa de la Empresa Campesina Asociativa (ECA), implantada por el segundo gobierno de facto con la finalidad de superar la debilidad de los PACs en cuanto a su carencia de personalidad jurídica. No obstante tal beneficio, no ha sido aceptada por parte de los campesinos en virtud de que existen regulaciones en la ley respectiva³⁵ que en la práctica han derivado en obstáculos para que los PACs se constituyan en ECA.³⁶

³³ Para mayor detalle ver Oscar Farrán González. Estudio de la relación de la Legislación Agraria y el Régimen de Tenencia de la Tierra en Guatemala. Guatemala, Noviembre, 1974.

³⁴ Forma de adjudicación que se establece cuando el titular es una cooperativa de trabajadores de campo, cuando los beneficiarios explotan la tierra comunitariamente, y cuando coexiste la propiedad individual del algunos elementos del Patrimonio Familiar, y propiedad colectiva respecto de los otros. Ver Decreto 1551 artículo 73.

³⁵ Ver Capítulo 2 ps. 35-42.

³⁶ A la fecha, de 247 PACs sólo se han constituido 44 ECAS, y la mayoría ha sido por condicionamiento para recibir financiamiento externo y no por convencimiento de la Ley. Se aduce por parte de los campesinos beneficiarios, que la mayor limitante es la forma como el

Los datos de este período se presentan en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. 14
GUATEMALA: ADJUDICACION DE TIERRAS POR TIPO DE ASENTAMIENTO^{1/}
(1981-1986)

TIPO DE ASENTAMIENTO	BENEFICIARIOS		EXTENSION (EN HAS.)	
	No.	%	No.	%
Patrimonio Agrario Colectivo	16 441	59	116 845	83
Comunidad Legalizada	<u>11 308</u>	<u>41</u>	<u>23 261</u>	<u>17</u>
TOTAL	27 749	100	140 106	100

FUENTE: Elaboración propia con base al Cuadro No. 3 de la Publicación No. 4-82. *Op. Cit.*, y Estadísticas de la Sección de Estadística del INTA años 1980-1986.

1/ No incluye las entregas a título individual, ya que son readjudicaciones que no implican distribución de tierra adicional, sino de aquella que ya había sido entregada anteriormente.

Las cifras anteriores reflejan que la utilización de la forma de adjudicación colectiva, esconde en la extensión total de las fincas nacionales entregadas, regresión de los programas gubernamentales al fortalecer el minifundio, ya que en la práctica al interior de los PACs se han creado los llamados "trabajaderos o áreas de responsabilidad individual" que son extensiones que no permiten el desarrollo de las familias beneficiarias.

Colectivamente, tampoco se produce la consolidación de la comunidad al prevalecer el criterio individualista -como es lógico si se toma en cuenta que el contexto es individualista por naturaleza-, y por no darse procesos de producción planificada como los que requiere el manejo de una finca grande. De allí que los PACs se han estancado en su desarrollo, hecho que se agrava por la falta de asistencia técnica, crediticia y de comercialización de parte del Estado.

Reglamento de la Ley establece la distribución de las utilidades entre los miembros de la Empresa, lo cual desestimula la productividad a nivel individual, e incide negativamente sobre los resultados financieros de la ECA.

En lo que respecta a las tierras ociosas, el autor estima (por carecerse de información en este periodo), que la tendencia fué la de continuar eludiendo la afectación de las tierras incultas, y el cobro insignificante del impuesto correspondiente.

C. Tercer Período 1987-1992

Motivados por el marco de apertura democrática que ofrecía el Gobierno instaurado en 1986, aproximadamente 200 000 campesinos organizados en agrupaciones Pro-Tierra solicitaron a dicho Gobierno la solución a la problemática del agro guatemalteco.

En apoyo a tal petición, la Iglesia Católica se pronunció en los términos siguientes:

"El clamor por la tierra es, sin duda alguna, el grito más fuerte, más dramático y más desesperado que se escucha en Guatemala. Brota de millones de pechos de guatemaltecos que no solo ansían poseer la tierra, sino ser poseídos por ella... Son como forasteros en la tierra que les perteneció por milenios y se les considera como ciudadanos de segunda clase en la Nación que forjaron sus colosales antepasados".

"La carencia de tierra debe considerarse como núcleo fundamental de todo el problema social de nuestro país".

"La realidad innegable es que la inmensa mayoría de la tierra cultivable está en manos de una minoría numéricamente insignificante, mientras que la mayoría de los campesinos no posee un pedazo de tierra en propiedad para realizar sus cultivos".³⁷

Ante estos signos de presión, y ante las fuertes limitaciones en cuanto a la disponibilidad de tierras nacionales para adjudicación,³⁸ el Gobierno

³⁷ Carta Pastoral Colectiva del Episcopado Guatemalteco. El Clamor por la Tierra, Guatemala, Febrero de 1988.

³⁸ De 125 baldíos (159 758 has.) ubicados en los Departamentos de el Quiché, Huehuetenango, Izabal y Alta Verapaz, con tierras no aptas para la agricultura, 95 han sido declarados como áreas de reserva, el resto se encuentra en su mayoría ocupado por poseionarios pendientes de legalización de la tierra. Ver Leopoldo Sandoval. El Problema Agrario Guatemalteco: Evolución y Opciones. Incluido en 500 años de lucha por la Tierra, Tomo II, FLACSO, Guatemala, 1992.

de turno creó la llamada Comisión Nacional de Tierras -CONATIERRA-³⁹ a través de la cual se canalizaron recursos del Presupuesto Estatal para comprar fincas a particulares.

Esta Comisión, que estuvo presidida por el Ministerio de Agricultura, prácticamente entró en duplicidad de funciones con el INTA, al que le restó su poder decisorio y lo dejó sólo en el plano de ejecutor. A través de este mecanismo se llegó a lo siguiente:

CUADRO No. 15
GUATEMALA: ADQUISICION Y ENTREGA DE TIERRAS
PROGRAMA "COMPRA-VENTA DE FINCAS PRIVADAS"
(1987-1992)

ANO	No. DE FINCAS ADQUIRIDAS	LOCALIZACION	EXTENSION (EN HAS.)	FAMILIAS BENEFICIADAS	COSTO TOTAL (EN MILES DE Q.)
1987	8	Suchitepéquez, Retalhuleu, Quezaltenango, Escuintla, Chimaltenango.	2 446.59	925	5 357.7
1988	1	Quezaltenango.	344.38	73	1 175.0
1989	3	Escuintla, Chimaltenango, Alta Verapaz.	11 825.46 ^{1/}	1 736	6 850.0
1990	5	Suchitepéquez, Puerto Barrios, Santa Rosa, Retalhuleu,	1 610.90	672	4 678.5
1991	3	Suchitepéquez,	994.91	356	7 875.0
1992	1	Retalhuleu	1 432.49	359	11 200.0
	21		18 654.73	4 121	37 136.2

FUENTE: Elaboración propia con base en Guillermo Pedroni. Políticas Agrarias y Programas de Acceso a la Tierra, Debate No. 11, FLACSO, Guatemala, 1991, ps. 47 y 48; y Memorias INTA 1990-1992.

- 1/ Incluye la Finca Yalpemech que fué destinada a los Programas de Repatriados, con una extensión de 10 880.34 has., y que fué adquirida a un costo de Q.4.0 millones. Esta finca, localizada en su mayor parte en Chisec, Alta Verapaz, tiene el 87.6% de sus suelos con clases agrológicas IV y VI, es decir suelos aptos para cultivos permanentes.

³⁹ Ver Acuerdo Gubernativo No. 454-88, publicado el 29 de junio de 1988.

No obstante que CONATIERRA se formalizó jurídicamente hasta en junio de 1988, el Gobierno inició desde 1987 la adquisición de 8 fincas para paliar la presión de las organizaciones Pro-Tierra que amenazaban con la invasión de fincas privadas. Posteriormente con el establecimiento de CONATIERRA, se adquirieron 13 fincas más a un costo de Q.31.7 millones, lo cual elevó el costo del programa a Q.37.1 millones (un costo promedio de Q.1 991/ha.) beneficiando escasamente a 4 121 familias con una extensión de 4.5 has. promedio.

A pesar que todas las fincas de CONATIERRA fueron entregadas a sus beneficiarios, únicamente 10 de ellas con una extensión de 3 507 has. fueron adjudicadas formalmente a 1 165 familias hasta 1992; el resto quedó pendiente para los siguientes años por lentitud en el trámite de legalización.

La distribución total de tierras correspondiente a este período fué la siguiente:

CUADRO No. 16
GUATEMALA: ADJUDICACION DE TIERRAS POR TIPO DE ASENTAMIENTO
(1987-1992)

TIPO DE ASENTAMIENTO Y ORIGEN DE LA ADJUDICACION	BENEFICIARIOS	EXTENSION (EN HAS.)
- Patrimonio Agrario Colectivo	3 794	33 934
.. Fincas adjudicadas por CONATIERRA	1 165	3 507
. Tierras Nacionales	2 629	30 427

FUENTE: Elaboración propia con base en Estadísticas INTA 1993.

La información anterior permite visualizar la tendencia decreciente en la adjudicación de tierras por parte del Estado, la que puede atribuirse a la escasez de tierras nacionales para destinar a los programas agrarios; de allí que la cantidad de tierra proveniente de la legalización de baldíos ascendió apenas a 30 427 has. durante el período analizado, y que complementaron la tierra adquirida por el CONATIERRA.

En relación al régimen de tierras ociosas, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre los ingresos por este concepto, y los provenientes de la amortización de la tierra por parte de los campesinos beneficiarios, lo que es otra muestra de la incapacidad del mecanismo de la Transformación Agraria para inducir un cambio sobre el patrón de tenencia de la tierra.

CUADRO No.17
 GUATEMALA: COMPARACION INGRESOS POR TIERRAS OCIOSAS - AMORTIZACION DE LA TIERRA.
 (EN MILES DE Q.)

TIPO DE INGRESO	1987	Z	1988	Z	1989	Z	1990	Z	1991	Z	1992	Z	TOTAL	Z
- Amortización de la Tierra.	988.1	90	1 243.3	97	1 441.8	93	1 775.2	97	1 781.5	93	2 772.5	96	10 002.4	95
- Impuesto de Tierras Ociosas	106.3	10	38.0	3	102.7	7	49.0	3	130.9	7	123.4	4	551.1	5

FUENTE: Elaboración propia con base en Estados Financieros del INTA 1987 - 1992.

Los datos anteriores son reveladores objetivamente de como actúa la Transformación Agraria, ya que en el período de 1987 a 1992 el INTA ha recibido 18 veces más ingresos privativos por el cobro de la tierra adjudicada a los campesinos que por el gravamen a las tierras ociosas; es decir, se puede comprender que el terrateniente no sólo no permite la redistribución del recurso tierra, sino que además elude el pago de los impuestos por mantener dicho recurso ocioso, dejando así al Estado y a los beneficiarios la responsabilidad de financiar los proyectos de tipo agrario.

C. Cuarto Período: 1993 a la fecha

En este último período se ensaya una nueva modalidad de los programas gubernamentales de compra-venta de fincas particulares a través del Fondo Nacional de Tierras -FONATIERRA-.⁴⁰ Aunque al inicio se contempló la posibilidad de que los recursos del Fondo fueran manejados directamente por el INTA, los mismos finalmente se canalizaron a un fideicomiso constituido en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-.

Las variantes principales del FONATIERRA en relación al CONATIERRA, son que en el primero las decisiones en cuanto a la compra las toma el Consejo Nacional de Transformación Agraria. Además, incluye la dotación de financiamiento productivo, aunque fundamentalmente de corto plazo y a tasas de interés comerciales. Esto último ha incidido en el poco acceso que han tenido los beneficiarios a dicho financiamiento.⁴¹

A pesar del corto tiempo de ejecución del FONATIERRA, ya se visualiza que el mismo no tendrá incidencia para modificar el patrón de concentración de tierras existente, ya que no obstante estar incluido dentro de las directrices del actual Gobierno, en la práctica no representa prioridad alguna.⁴² lo

⁴⁰ Ver Acuerdo Gubernativo No. 751-92 publicado el 9 de Septiembre de 1992.

⁴¹ Según estimaciones del autor, sólo el 12% de la cartera para crédito productivo ha sido ubicado entre los beneficiarios de la Transformación Agraria, quedando el resto en disposición de BANDESA para inversiones financieras que no es el objetivo fundamental del FONATIERRA.

⁴² Desde 1954 a la fecha, todos los Gobiernos han soslayado la definición de una Política Agraria Global que enfrente la solución del problema agrario guatemalteco, incluyendo únicamente acciones aisladas dentro de la Política Agrícola cuya orientación va encaminada a favorecer los intereses productivos de la Oligarquía terrateniente agroexportadora. El actual Gobierno no es la excepción; sus directrices de carácter agrario quedaron enmarcadas en la Agenda de

cual se evidencia en los progresivos recortes a su presupuesto. Tal situación, a la par de procedimientos engorrosos y elevados precios de la tierra, lógicamente incidirá en un débil impacto del FONATIERRA para satisfacer la demanda de tierra de la gran mayoría de la población rural que carece de este recurso.

El siguiente Cuadro, recoge los datos de este proyecto en los últimos 18 meses:

CUADRO No. 18
GUATEMALA: EJECUCION DEL PROGRAMA FONATIERRA
(1993-1994^{1/})

AÑO	No. DE FINCAS ADQUIRIDAS	UBICACION	EXTENSION (EN HAS.)	FAMILIAS BENEFICIADAS	COSTO TOTAL (EN MILES DE Q.)
1993	6	Alta Verapaz, Retalhuleu, Guatemala, Sacatepéquez.	3 944.41	958	40 136.7
1994	3 9	Suchitepéquez,	2 009.58 5 953.99	472 1 430	20 862.0 60 998.7

FUENTE: Elaboración propia con base a Memorias de Labores del INTA 1993 e Informe de Ejecución FONATIERRA 1994.

1/ Al mes de Junio.

Si se toman en cuenta las proyecciones iniciales del Proyecto FONATIERRA en las cuales se definía un aporte anual de Q.60.0 millones,⁴³ dicho proyecto ya se desfasó en sólo un año y medio de ejecución, ya que según éstas debería haber adquirido fincas por un valor mínimo de Q.90.0 millones, y sólo lo hizo por Q.61.0 millones. Lo anterior muestra la falta de prioridad que para el actual Gobierno, al igual que para los anteriores, tiene el problema agrario, ya que fija únicamente su atención en aquellos casos que representan conflictos de tierras privadas y que le podrían ocasionar problemas de orden

modernización de la agricultura a cargo del Ministerio correspondiente, donde se establecen dentro del marco de la Política Sectorial de Desarrollo Productivo, acciones paliativas como la modernización del catastro y agilizar la titulación. Ver Agenda para la Reactivación y Modernización de la Agricultura. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Guatemala, 1993.

43 Ver INTA. Proyecto del Fondo Nacional de Tierras. Guatemala, 1992.

político.⁴⁴ Nótese también en el Cuadro la fuerte cantidad gastada por el FONATIERRA en comprar tierras para beneficiar sólo a 1 430 familias. Esto es una muestra de los elevados precios de compra de la tierra por razones especulativas, los que limitan el impacto de los programas agrarios.

Al igual que las fincas del CONATIERRA, las del proyecto FONATIERRA fueron entregadas a los campesinos beneficiarios, pero en este caso por motivo que el Acuerdo Gubernativo de creación de dicho proyecto establece un año de prórroga para la primera amortización, lo cual difiere la entrega del título de propiedad provisional a los beneficiarios, no se han adjudicado las fincas formalmente.

La modalidad de adjudicación, continuó siendo colectiva a través del PAC, condicionando la entrega de la tierra a la constitución de la ECA, y al cumplimiento de las normas contenidas en las modificaciones a la Ley de Transformación Agraria aprobadas en octubre de 1992.⁴⁵

Las tierras adjudicadas durante este período se presentan como sigue:

CUADRO No. 19
GUATEMALA: ADJUDICACION DE TIERRAS POR TIPO DE ASENTAMIENTO^{1/}
(1993-1994^{2/})

TIPO DE ASENTAMIENTO Y ORIGEN DE LA ADJUDICACION	BENEFICIARIOS	EXTENSION (EN HAS.)
- Patrimonio Agrario Colectivo	1 869	13 957
. Fincas adjudicadas por CONATIERRA	646	2 409
. Tierras Nacionales	1 223	11 548

FUENTE: Elaboración propia con base en Estadísticas INTA 1994.

1/ Incluye únicamente la adjudicación de una parte de las Fincas del Programa CONATIERRA, y de los baldíos inscritos a favor de la Nación.

2/ Al mes de Septiembre.

⁴⁴ Al respecto cabe señalar el caso de la finca Cajola, para cuya "solución" se erogaron 0.29.7 millones con cargo al FONATIERRA, para la adquisición de una finca (Nueva Cajola) en Champerico, Retalhuleu.

⁴⁵ Ver Capítulo 2, ps 33-34.

Es notorio el descenso en las adjudicaciones iniciado desde 1967, lo cual como se dijo anteriormente, obedece a las limitaciones en cuanto a la disponibilidad inmediata de tierras para la Transformación Agraria.

Sobre el Programa CONATIERRA, es de observar que de las 11 fincas pendientes en el período anterior del título provisional, sólo 4 de ellas recibieron oportunamente el acuerdo de adjudicación, quedando pendientes 7 con una extensión de 12 739 has. Tal situación, es otra prueba de lo tardío del trámite de legalización, lo cual repercute en la inseguridad sobre la tenencia de la tierra por parte de los campesinos beneficiarios.

En relación a la recaudación del impuesto de tierras ociosas para este período, es importante señalar que el monto adeudado a diciembre de 1993 por 358 fincas afectas, asciende a Q.3.2 millones, deuda que en algunos casos se arrastra desde 1962.

Otro dato importante, es que a la fecha, únicamente un 3% de las fincas sujetas a dicho gravamen cuenta con expediente en la unidad encargada de aplicar el régimen de tierras ociosas, ya que el resto no han presentado aún la declaración jurada que establece la ley y cuyo requerimiento se hizo desde 1962, lo cual de hecho prácticamente la ha exonerado de una inspección y posterior afectación al impuesto. Tal situación demuestra una vez más la inoperancia de la legislación en este aspecto, y el irrespeto a la misma por parte de los terratenientes.

Para finalizar este apartado, es conveniente abordar, siempre en el marco de la Transformación Agraria, las experiencias del Sector Privado en el campo agrario, que se han dado principalmente a través de ONGs y con apoyo de Organismos Internacionales.

La Institución que se hizo cargo de tal responsabilidad fue la Fundación del Centavo -FUNDACEN-, que surgió en 1962 como una Organización No Gubernamental -ONG- dedicada a proporcionar crédito agrícola a pequeños agricultores del altiplano. En 1984, después de concluir que la causa del problema de la pobreza rural era la falta de acceso a la tierra, inició un programa piloto de compra-venta de tierras con el financiamiento de la USAID. Los principales componentes del programa son:

- a) La adquisición y posterior reventa de fincas a campesinos sin tierra o con escasa extensión.*
- b) Crédito Productivo.*

CUADRO No. 20
 GUATEMALA: DISTRIBUCION DE TIERRAS POR LA FUNDACION DEL CENTAVO
 (1984-1990)

ANO	No. DE FINCAS ADQUIRIDAS	UBICACION	FAMILIAS BENEFICIADAS
1984	1	Solola.	15
1985	4	Escuintla, Suchitepequez, Alta Verapaz y Solola.	274
1986	10	Escuintla, Retalhuleu, Santa Rosa, Chimaltenango.	382
1987	6	Escuintla, Zacapa, Alta Verapaz, Santa Rosa y Solola.	449
1988	5	Suchitepequez, Alta Verapaz, Santa Rosa y Chimaltenango.	247
1989	1	Santa Rosa.	53
1990	1	Alta Verapaz.	62
	28		1 482

FUENTE: *Elaboración propia con base en Guillermo Pedroni.
 Op. Cit., ps. 49-52.*

Si las cifras anteriores se comparan con la demanda de tierras,⁴⁷ se podrá deducir el mínimo impacto que el modelo privado también tiene sobre el patrón de tenencia de la tierra. A lo anterior, hay que agregar la problemática en torno a las fincas entregadas, manifestada en la inseguridad en la tenencia de la tierra, insuficiencia del crédito de trabajo, problemas de comercialización, baja capacidad de administración, etc.⁴⁸ que no permitió conseguir los resultados esperados, por lo cual las familias beneficiadas se encuentran en la actualidad imposibilitadas para hacer frente a la fuerte carga de la deuda de la tierra y el crédito que tienen con FUNDACEN, al extremo de pedir la condonación de la misma.⁴⁹

En conclusión, se puede afirmar que la Transformación Agraria no ha sido

⁴⁷ Ver página 71 del presente Capítulo.

⁴⁸ Ver Marisol de la Cadena y Ronald Strohlic. Los Estudios de Caso de la Fundación del Centavo y el INTA: Conclusiones y Recomendaciones. Guatemala, 1990.

⁴⁹ Ante la negativa de la FUNDACEN de solucionar el problema de la deuda, los campesinos dirigieron sus peticiones a la Embajada norteamericana. Ver Prensa Libre, Febrero 1994.

CUADRO No. 20
 GUATEMALA: DISTRIBUCION DE TIERRAS POR LA FUNDACION DEL CENTAVO
 (1984-1990)

ANO	No. DE FINCAS ADQUIRIDAS	UBICACION	FAMILIAS BENEFICIADAS
1984	1	Solola.	15
1985	4	Escuintla, Suchitepequez, Alta Verapaz y Solola.	274
1986	10	Escuintla, Retalhuleu, Santa Rosa, Chimaltenango.	382
1987	6	Escuintla, Zacapa, Alta Verapaz, Santa Rosa y Solola.	449
1988	5	Suchitepequez, Alta Verapaz, Santa Rosa y Chimaltenango.	247
1989	1	Santa Rosa.	53
1990	1	Alta Verapaz.	62
	28		1 482

FUENTE: *Elaboración propia con base en Guillermo Pedroni.
 Op. Cit., ps. 49-52.*

Si las cifras anteriores se comparan con la demanda de tierras,⁴⁷ se podrá deducir el mínimo impacto que el modelo privado también tiene sobre el patrón de tenencia de la tierra. A lo anterior, hay que agregar la problemática en torno a las fincas entregadas, manifestada en la inseguridad en la tenencia de la tierra, insuficiencia del crédito de trabajo, problemas de comercialización, baja capacidad de administración, etc.⁴⁸ que no permitió conseguir los resultados esperados, por lo cual las familias beneficiadas se encuentran en la actualidad imposibilitadas para hacer frente a la fuerte carga de la deuda de la tierra y el crédito que tienen con FUNDACEN, al extremo de pedir la condonación de la misma.⁴⁹

En conclusión, se puede afirmar que la Transformación Agraria no ha sido

⁴⁷ Ver página 71 del presente Capítulo.

⁴⁸ Ver Marisol de la Cadena y Ronald Strohlic. Los Estudios de Caso de la Fundación del Centavo y el INTA: Conclusiones y Recomendaciones. Guatemala, 1990.

⁴⁹ Ante la negativa de la FUNDACEN de solucionar el problema de la deuda, los campesinos dirigieron sus peticiones a la Embajada norteamericana. Ver Prensa Libre, Febrero 1994.

más que un mecanismo del sistema imperante -después de la caída de la Revolución en 1954- para paliar el problema agrario y mantener intacta la Estructura Agraria del país. Mecanismo que al inicio adoptó la colonización de tierras vírgenes y del Estado, para posteriormente, y en función de la insuficiente disponibilidad de tierras nacionales, orientarse a la compra de escasas fincas particulares, lo cual fue soslayando la solución a la problemática de la población rural carente del recurso tierra.

Tal ha sido el poco impacto de la Transformación Agraria que en los casi 32 años de vigencia no ha podido igualar los logros obtenidos en 18 meses de aplicación del Decreto 900, tanto en número de beneficiarios, como de extensión de la tierra distribuida, lo cual puede comprobarse en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. 21
GUATEMALA: DISTRIBUCION DE TIERRAS
POR APLICACION DEL CUERPO LEGAL CORRESPONDIENTE
(1953-1994)

DECRETO	TIEMPO DE APLICACION	EXTENSION (EN HAS.)	FAMILIAS BENEFICIADAS
900	18 meses	740 596	138 067
1551	32 años	621 801	84 483

FUENTE: Elaboración propia con base en Rafael Piedra-Santa Arandi.
Op. Cit. p.58; y Cuadros Nos. 13, 14, 16 y 19.

Por otro lado, y como complemento, se puede indicar que dentro de este contexto se dió el mismo tratamiento a las tierras ociosas; es decir, un marco legal inadecuado que por un lado, ha impedido la expropiación a la fecha de fincas en esta condición,⁵⁰ y por el otro no ha obligado al propietario a hacer producir la tierra ni a pagar los respectivos impuestos, cuyos ingresos deberían generar suficientes recursos para financiar los programas agrarios.

⁵⁰ Con la Constitución de 1985, prácticamente se vuelve muy remota la expropiación ya que la condiciona a razones como la utilidad colectiva, y al pago previo y en efectivo. Ver Capítulo 2 p. 26.

3. EL CONTEXTO ACTUAL

Es necesario hacer ver, que sin referirse expresamente a las Estructuras Agrarias de los países, actualmente los procesos económicos mundiales, tendrán repercusiones sobre éstas, por lo que se ha considerado conveniente presentar en las siguientes líneas, un esbozo muy general del contexto actual, el que se ha denominado "Globalización de la Economía", y la visualización en este marco, de las alternativas de solución al problema agrario guatemalteco.

La agudización de la crisis del Sistema Capitalista, y el desplome del Sistema Socialista en la década de los 80's, crearon el ambiente propicio para que las ideas del Liberalismo Económico se fortalecieran bajo el concepto del Neoliberalismo,⁵¹ doctrina que fundamenta el proceso actual de Globalización de la Economía.⁵²

Los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural dictados por el Capital Financiero Internacional a partir de 1981, son reflejo inicial de dicho proceso, y que fueron incorporados como recetas neoliberales, en las Políticas Económicas aplicadas por los países latinoamericanos, con el objeto de corregir los desequilibrios en las variables macroeconómicas y el crecimiento desmedido de la deuda externa, así como para crear las condiciones para la liberalización de la Economía.

Entre las características de la Globalización, se pueden citar las siguientes:

- El aumento de la competitividad en los mercados internacionales, una desregularización e integración de los mercados de capital, y un incremento acelerado del progreso técnico, principalmente en las ramas de la electrónica y las comunicaciones.
- Mayor apertura de la Economía hacia el exterior.
- El proceso económico se reorienta de la producción masiva a la

⁵¹ La concepción neoliberal se diferencia de la concepción monetarista, que estuvo aplicándose en alternancia con las Políticas Desarrollistas en los últimos 25, en que su énfasis se sitúa en la liberación de la Economía y la apertura del sector externo, en tanto que el Monetarismo enfatiza el control de las variables monetarias.

⁵² Por Globalización se entiende el conjunto de procesos económicos a través de los cuales se integran los sistemas productivos de los países, extendiendo la división internacional del trabajo y permitiendo la internacionalización de las fuerzas productivas.

- diferenciación de productos, de la competencia de precio se pasa a la competencia de calidad, y de el mercado nacional al mercado global.
- La productividad asume un papel determinante para el logro de mayores niveles de ingreso.
 - Las empresas deben alcanzar la calidad total en todos los niveles buscando la producción de alto valor.
 - Los productos pierden la nacionalidad y pasan a ser de origen multinacional.
 - Se dan fusiones y compras de empresas en los sectores productivos, el mercado financiero, los servicios, y la generación de tecnología, por parte de las corporaciones transnacionales, tanto dentro de los países como a través de las fronteras.
 - Desinserción de algunas materias primas del mercado internacional por las innovaciones en la Biotecnología.⁵³

El otro proceso económico del nuevo ordenamiento mundial muy asociado a la Globalización, y tal vez antagónico con ésta, es la Regionalización que consiste en la formación de bloques, con la finalidad de reducir las barreras intraregionales al comercio y la inversión, así como de incrementar la capacidad de negociación frente a países con mayor desarrollo o la competitividad frente a otros bloques.

Aunque todavía no está muy definida la tendencia que pueda seguir el nuevo regionalismo, se teme que el mismo implique la división del mundo en bloques comerciales orientados hacia el interior, es decir, habrá libre comercio dentro de cada bloque pero elevados obstáculos al comercio entre ellos.⁵⁴

En la actualidad existen tres bloques regionales: el americano integrado por Estados Unidos, Canada y México a través del Tratado de Libre Comercio (TLC); el europeo constituido por los países de la Comunidad Económica Europea; y el asiático conformado por Japón, Corea, Hong Kong, Taiwan, Malasia, Tailandia, Singapur, Indonesia y Filipinas. Estos tres

⁵³ Ver Mariano Rayo Muñoz. El Reto de la Globalización. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Guatemala, 1993.

⁵⁴ Jaime de Melo y Arvind Panagariya. "El Nuevo Regionalismo". Revista Finanzas y Desarrollo. Diciembre, 1992.

bloques generan aproximadamente el 70% del Producto Interno Bruto mundial, y el 75% del comercio internacional.⁵⁵

Ante tal panorama, los países latinoamericanos se han visto obligados a realizar reformas a sus políticas comerciales de tal forma que puedan insertarse en la Economía Global y evitar quedar en el aislamiento internacional.

En el caso de Guatemala, las medidas que se han tomado en este sentido han sido entre otras, las siguientes: incorporación al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Tratados de Libre Comercio con los países vecinos del sur, acuerdos de complementación económica con México, Venezuela y Colombia, retomar el proceso de Integración Centroamericana, y participación en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).⁵⁶

La cercanía con los países del TLC, y la consideración de que el 67% de las exportaciones agropecuarias se venden en el mercado norteamericano,⁵⁷ y que el 80% de las mismas compiten con los productos mexicanos, son factores para deducir que Guatemala, debe acogerse a dicho Tratado, para evitar ver restringidas sus exportaciones a Estados Unidos mediante aranceles, cuotas, normas sanitarias y otras medidas proteccionistas incluidas en el TLC.⁵⁸

Lo anterior requiere sin embargo, que Guatemala aumente su capacidad para captar y orientar nuevas inversiones, destinadas a mejorar en forma cualitativa y cuantitativa su oferta exportable; en otras palabras, la reconversión de su estructura productiva en función de un incremento de sus exportaciones a Norteamérica. Así mismo, se demandan reformas a la Política Comercial a tono con lo señalado en los acuerdos sobre comercio internacional.

⁵⁵ Alfredo Guerra Borges. "Nuevo Contexto Mundial para América Latina". Revista Enfoques Económicos. Guatemala, 1993.

⁵⁶ Mariano Rayo Muñoz. *Op. Cit.* p. 10.

⁵⁷ En el caso de Guatemala, casi la totalidad de productos cárnicos, frutas y legumbres, azúcares y mieles, bebidas y tabáco, y el 50% de las exportaciones de café, se venden en Estados Unidos. Ver Mauricio Pérez Salazar. Efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre el acceso de las Exportaciones Agropecuarias de Centroamérica al Mercado Norteamericano. IICA, Octubre, 1992.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 1.

Sobre este último punto, a nivel interno persisten resabios de proteccionismo a los grupos empresariales guatemaltecos, derivado del atraso en cuanto a productividad y competitividad, con el que se presentan al abordaje de las nuevas condiciones del mercado internacional. Tal situación ha provocado conflictos de intereses entre el mismo sector empresarial, tal como ocurrió en 1992 entre los sectores industrial y comercial debido a la reducción de los aranceles para la importación de los Estados Unidos, de piezas de pollo.

La falta de gradualidad en la apertura comercial, se ha convertido en un factor desequilibrante para las empresas nacionales que durante años estuvieron bajo los esquemas proteccionistas, y que por lo consiguiente presentan problemas tecnológicos y de competencia.

La Política Cambiaria, y la aprobación de los Bonos del Café, han sido otros factores de confrontación entre los sectores empresariales, lo cual confirma la reducción de la hegemonía terrateniente en el bloque de poder, y la presencia de contradicciones entre las distintas fracciones de la Burguesía Guatemalteca.

Son precisamente estas contradicciones, aunadas a las nuevas condiciones derivadas de la Globalización y la Regionalización, las que han dado lugar a un cambio de estrategias en el sector cafetalero al reorientar sus metas para los próximos quince años, a la industrialización y comercialización de grano tostado y molido.⁵⁹

En relación al sector agrario, al momento todavía no se cuenta con estudios sobre las implicaciones del contexto actual sobre el mercado de tierras, por lo que se infiere que, tampoco hay una posición al respecto.

A continuación, se citan algunas apreciaciones sobre lo manifestado, las que son producto de las entrevistas realizadas por el autor, como parte de la investigación efectuada para el presente trabajo:

"La visión de la Oligarquía no cambiará en el corto plazo. La Globalización no va a impactar tanto en la venta de tierras como en la inversión y generación de empleo; sin embargo, ante presiones tributarias adicionales puede ser que entonces se

⁵⁹

Ver ANACAFE. Plan para la Modernización, Productividad y Desarrollo Integral de la Caficultura 1994-2010. Guatemala, 1994.

establezca la venta."⁶⁰

"Habrá un cambio de actitud del terrateniente orientada a realizar más inversión de capital desarrollando la Agroindustria"⁶¹

"La presión actual puede modernizar al agroexportador. Si vende la tierra, otro capitalista la comprará, manteniendo el modelo de propiedad."⁶²

"La producción de café deberá orientarse a mejorar la calidad. La producción nacional de algunos productos agropecuarios tenderá a desaparecer."⁶³

"Se espera la ampliación de la base agrícola para la exportación, por ejemplo la arveja china, lo cual puede implicar una sustitución de cultivo tradicional por uno no tradicional, en áreas dedicadas al primero. La misma situación se espera que suceda con áreas del altiplano donde se sustituya la producción de hortalizas y frutales para la exportación.

En relación a la tierra, si el costo de ociosidad es elevado pueden darse mayores inversiones en el campo, o las opciones de venta o arrendamiento son evidentes, así como cambios positivos en la productividad. En el mercado de tierras, la presencia del Estado hará menos desigual el acceso al recurso tierra."⁶⁴

"La clase terrateniente guatemalteca aún no se está preocupando por las inversiones en tecnología que tendría que realizar para insertarse en el proceso de Globalización. A excepción de una Universidad privada, no se están realizando investigaciones

⁶⁰ Ronald Stochlic. Consultor del Centro de la Tenencia de la Tierra de Wisconsin, USA. Guatemala, Enero, 1993.

⁶¹ Guillermo Pedroni. Consultor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala, Febrero de 1993.

⁶² Juan Gerardi. Miembro de la Conferencia Episcopal de Guatemala. Guatemala, Febrero 1993.

⁶³ Edgar Reyes. Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Febrero de 1993.

⁶⁴ Pablo Snider. Director del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Guatemala, Febrero de 1993.

tecnológicas para mejorar la competitividad del país."⁶⁵

De lo anterior puede concluirse que las tendencias globalizadoras y de regionalización en las cuales se encuentra inmersa la Economía guatemalteca, conllevará entre sus implicaciones positivas, a la utilización eficiente de los factores productivos dentro de los que destaca la tierra, con la finalidad de elevar la productividad y competitividad del país.⁶⁶

A nivel del sector agrario, se sostiene la hipótesis de que tal situación se traducirá en un mejoramiento de los niveles de inversión y empleo, producto de la mejor utilización del recurso tierra en actividades agrícolas más competitivas tanto para el mercado externo como para el interno.

En este proceso, no se descarta la activación del mercado de tierras tanto a nivel de venta como de arrendamiento como consecuencia de que las nuevas condiciones del mercado serán adversas para el terrateniente conservador, principalmente en lo que se refiere a la introducción del concepto de calidad total en la producción, que requiere de fuertes inversiones a las que el terrateniente tradicional no está acostumbrado ni en capacidad de realizar, quedándole entonces sólo las opciones de venta o arrendamiento de las tierras.

Es precisamente, en este marco del mercado de tierras donde se plantea la posibilidad de la mejor utilización de los recursos en el área rural, lo que conlleva una redistribución de la tierra agrícola, mediante la participación del Estado, bajo el esquema de las nuevas funciones que le han sido asignadas. El mecanismo específico y las condiciones para su operatividad son los temas que se abordan en el siguiente capítulo.

⁶⁵ Gustavo Palma Murga. Investigador de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Febrero de 1993.

⁶⁶ En el decenio de 1980, los países de América del Sur fueron presionados para abrir sus mercados. Los aparatos productivos locales no pudieron escapar del dilema: los eficientes sobreviven, los otros quiebran. Luego, al menos en teoría, la mano de obra y el capital quedan libres para ser utilizados de mejor manera. Ver Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO). "Nuevos Dilemas para Guatemala". Guatemala, Septiembre, 1992.

CAPITULO IV

EL FONDO AGRARIO

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

En los capítulos anteriores, se hizo una descripción de la génesis del problema agrario guatemalteco, y la evolución que el mismo ha tenido hasta la actualidad, pasando por un período transitorio en el cual se trató con seriedad su solución, pero que por sus mismas raíces, quedó al final como un experimento al ser anulados sus resultados, y dar al traste con la posibilidad histórica para el país de poder haber iniciado el camino indicado para su industrialización y desarrollo.

Así mismo, se efectuó un análisis del marco legal existente que entraña en su contenido, la defensa de los intereses de una Oligarquía terrateniente que aún no ha logrado comprender los beneficios del desarrollo y que en función de ésto, sigue utilizando mecanismos superestructurales, que como las leyes, le permiten mantener rígidas las estructuras económicas y sociales del país, para su propia conveniencia.

De igual manera, se intentó actualizar, dentro de las limitaciones de información, el problema agrario en el nuevo contexto mundial, el cual se caracteriza por un cambio en las relaciones entre los países y que a nivel de Guatemala, probablemente se traduzca en un mejoramiento de la eficiencia económica de los recursos a través de la competencia.

Tal contexto, aunado a otros factores de orden interno, son la base de sustentación del presente planteamiento. El detalle del mismo se encuentra a continuación.

2. FUNDAMENTACION

El Fondo Agrario es un mecanismo financiero del Estado, a través del cual se viabiliza el aumento de la disponibilidad de tierras destinadas a satisfacer las necesidades de la población rural carente de dicho recurso. Así mismo, y en función de un enfoque integrador de la solución al problema agrario, facilita la obtención de crédito para la producción y la asistencia técnica, de tal manera que se optimice la utilización de los factores tierra y trabajo, y derivado de ello se alcancen mejores niveles de bienestar en la

población campesina beneficiada.

El Fondo Agrario tiene su principal base de sustentación en la existencia y agudización del problema agrario en el país, que se sigue manifestando a través de la concentración y subutilización de la tierra de mejor calidad para fines agrícolas, por parte de un grupo muy reducido de propietarios, y la presencia de un contingente de población rural cada vez más en aumento, que no tiene acceso a los recursos productivos y que por deficiencias del Sistema Económico, se mantiene la mayor parte del tiempo en situación de desempleo o subempleo improductivo, manifestando condiciones de elevada pobreza y de marginación del crecimiento económico.

En el presente trabajo, se ha estimado que para 1993 la porción de la población rural pobre que constituye la Demanda de Tierra, asciende a 684 000 familias¹ Por otro lado, y de acuerdo a las cifras del Censo Agropecuario de 1979, se estima que a nivel nacional más de 1.9 millones de hectáreas que forman parte de las fincas Multifamiliares, se encuentran desutilizadas,² en detrimento de la Economía del país.

Tal problemática debe ser enfrentada como paso previo a la ejecución de estrategias de diversificación de la base económica, principalmente en lo referente al despegue industrial. Aunque se considera que el único medio eficaz para lograr tal objetivo en toda su magnitud es la Reforma Agraria, las condiciones imperantes no permiten, por el momento, la aplicación de este instrumento de desarrollo. De allí que la presente propuesta constituya el atenuante más favorable antes que todas las opciones ejecutadas desde 1954 a la fecha.

Otros argumentos en favor del Fondo Agrario son los siguientes:

- En la actualidad los recursos financieros del Estado que podrían dirigirse, dentro del marco legal vigente, a promover la desconcentración de la tierra y su uso racional e inducir el desarrollo del Capitalismo en el Sector Agrario, son muy limitados, en virtud de los reducidos presupuestos asignados para tal fin, situación que se agrava aún más por los elevados precios a que se cotiza la tierra y las

1 Ver forma de cálculo en Anexo No.2.

2 Ver Capítulo 3, Cuadro No.9.

fuerzas demandas de dicho recurso y de los servicios complementarios de apoyo por parte de la población rural pobre.

- De acuerdo con estudios realizados anteriormente, la existencia de una estructura de financiamiento institucional por medio de la cual se garantice el pago al vendedor de la tierra, sería imperativa para activar y ampliar un mercado comercial de tierras destinadas a los programas agrarios.³ Así mismo, se afirma que bajo la imperfección del mercado de tierras subyace la existencia de un problema de mercado de capital.⁴
- La casi inexistente demanda efectiva de tierra, plantea la necesidad de la participación del Estado en el mercado de tierras, a través de un mecanismo sólido y dinámico que tenga aceptación por parte de los propietarios de fincas.

Desde el punto de vista legal, el Fondo Agrario se enmarca en lo preceptuado por la Constitución de la República, en especial lo referente a garantizar el derecho de propiedad, y la obligación del Estado de orientar la Economía Nacional buscando la utilización de los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza y la equitativa distribución del ingreso nacional; así como la de proveer tierras mediante programas especiales y legislación adecuada, a las comunidades indígenas para su desarrollo.⁵

Así mismo, en lo relacionado con el mecanismo de financiamiento del Fondo, se prevee lo referente al trámite de aprobación ante el Congreso de la República, de la emisión de valores del Estado (artículo 171 inciso 1), y lo estipulado por la legislación específica en la materia, como la Ley Orgánica del Banco de Guatemala -Decreto 215- artículos 107 y 108;⁶ la Ley de Bancos -Decreto 315- artículos del 55 al 62, 94 y 96;⁷ y la Ley Orgánica del

³ Ver Richard Hough y Otros. Op. Cit. Anexo 6 p. 3.

⁴ Ver Thomas Schweigert y Ronald Strohlic. Op. Cit. p. 108.

⁵ Ver Capítulo 2, ps. 32, 34 y 35.

⁶ Se refieren a las regulaciones para la emisión de títulos o valores por el Estado o las Entidades Públicas.

⁷ Señalan la reglamentación para la emisión de bonos hipotecarios y prendarios, y lo relativo a los Activos Extraordinarios.

Presupuesto - Decreto Ley 2-86- artículo 52.⁸

Por último, el Fondo Agrario se fundamenta en los siguientes supuestos:

- a) El Estado, tomando en cuenta el agravamiento de las condiciones económicas y sociales imperantes en el medio rural y que se manifiestan, entre otras, por un alto desempleo, insuficiente producción agropecuaria para el mercado interno, inadecuada utilización de los recursos naturales, elevados niveles de pobreza, invasiones de terrenos, y aumento de las migraciones urbanas, apoyará en sus instancias políticas y financieras, la definición y ejecución de una Política Agraria Nacional tendiente a dinamizar el desarrollo agrario del país, dentro de la cual se incluyan directrices para la creación del Fondo Agrario y para el establecimiento de impuestos que castiguen la ociosidad o subutilización del recurso tierra.
- b) Que la existencia de un mecanismo financiero con suficiente respaldo será un atractivo para que los propietarios vendan al Estado, las tierras que no están siendo aprovechadas óptimamente.

3. **FUNCIONAMIENTO**

A. **CONCEPTO**

Institucionalmente, el Fondo Agrario se conceptualiza como una Entidad estatal, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con duración de 20 años prorrogables, y que dependerá jerárquicamente de la Presidencia de la República.

B. **OBJETIVOS**

a. Objetivo Fundamental:

Servir como mecanismo financiero para agilizar la adquisición de fincas particulares destinadas a satisfacer la demanda de tierra por parte de la gran mayoría de la población rural; así como la de facilitar crédito productivo a la población beneficiaria del Fondo.

⁸ Se refiere al Fondo de Amortización para el pago de los Bonos del Estado.

b. Objetivos Específicos:

- *Facilitar la redistribución voluntaria de las tierras agrícolas del país a favor de los pequeños agricultores.*
- *Facilitar la utilización racional de las tierras incultas o subutilizadas.*
- *Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural en situación de pobreza.*
- *Coadyuvar al aumento y diversificación de la producción agropecuaria nacional, y al incremento del empleo, principalmente rural.*

C. PRINCIPALES FUNCIONES

Tal como se señaló en el objetivo, el Fondo Agrario constituye un mecanismo financiero, y como tal su accionar girará exclusivamente en torno a los aspectos referentes al manejo financiero de los recursos que obtendrá para la compra de tierras particulares, y la dotación de financiamiento agropecuario. Es decir, no será de su competencia la realización de todas las fases técnicas previas y posteriores a la compra, las cuales estarán a cargo del INTA, situación que será analizada más adelante. Con esta consideración, seguidamente se presentan sus principales funciones:

a. Adquisición de Tierras

Constituye la actividad medular del Fondo Agrario, ya que es por medio de ésta que se considera viable el incremento en la disponibilidad de tierras destinadas a satisfacer la demanda de tierra por parte de las familias pobres del medio rural, a través del planteamiento de una variante en la forma de pago que hasta hoy se ha usado para adquirir fincas particulares dirigidas a los programas agrarios, y que se considera podría interesar a los propietarios actuales. La mecánica de esta variante es la siguiente:

Una vez que ha sido seleccionada la finca y aprobada su negociación, el Fondo Agrario cancela al propietario vendedor, el valor de la misma en la forma siguiente:

- Un pago inicial en efectivo correspondiente al 40% del valor total.⁹
- El 60% restante pagadero en Bonos Agrarios redimibles durante tres años así:

- . Bonos Serie "A" para el 20% del valor total, con vencimiento a un año de efectuada la venta, con intereses a una tasa del 20% anual.
- . Bonos Serie "B" para otro 20% del valor, con vencimiento a dos años, a una tasa del 21% anual.
- . Bonos Serie "C" para el último 20%, con vencimiento a tres años, a una tasa del 22% anual.

De acuerdo con lo anterior, la situación de pago de una finca adquirida el primer año sería la siguiente:

CUADRO No. 22
FORMA DE PAGO DEL FONDO AGRARIO
(Cifras Relativas)

P A G O	AÑOS ^{1/}							
	1		2		3		4	
	C	I	C	I	C	I	C	I ^{2/}
En Efectivo	40%							
Bonos Serie "A"	20% 20%							
Bonos Serie "B"	21% 20% 21%							
Bonos Serie "C"	22% 22% 20% 22%							

FUENTE: Elaboración Propia.
 1/ Las operaciones se realizan al INICIO del año.
 2/ C = Capital I = Interés

⁹ En el momento de la ejecución, sin embargo, el Fondo podría subir el porcentaje en efectivo si el valor de la finca no es muy significativo, lo cual redundará en un menor servicio de la Deuda Agraria.

Siguiendo el esquema anterior, anualmente, por espacio de diez años, se espera adquirir un grupo de fincas por valor de Q.300.0 millones, lo cual significa un pago en efectivo de Q.120.0 millones y el pago en Bonos Agrarios por Q.180.0 millones. Al final del cuarto año, los intereses adeudados por grupo de fincas ascienden a Q.76.8 millones.

De acuerdo con el Plan de Amortización de los Bonos Agrarios,¹⁰ se puede deducir lo siguiente:

- *El Gobierno complementa los recursos del Fondo necesarios para la compra de las fincas hasta el año 10. De aquí en adelante, se suspenden las compras de fincas para que los ingresos por amortización de la tierra adjudicada, cubran la Deuda Agraria, y se reintegren parte de los recursos del Gobierno aportados al Fondo.*
- *El año 4 es el que requerirá el mayor aporte del Gobierno para el Fondo, alcanzando la cifra de Q.286.8 millones.*
- *En el año 13, se cancela en su totalidad la Deuda derivada de la negociación de los Bonos Agrarios.*
- *A partir del año 14, el Fondo destina exclusivamente los ingresos por amortización de la tierra, para reintegrar los aportes del Gobierno.*
- *En el año 20, Gobierno recupera el total de capital invertido en el Fondo Agrario, a excepción de los intereses que, ante la ausencia de otra alternativa que no dañifique a la población beneficiaria del Fondo, tendrán que ser absorbidos por el Estado Guatemalteco.*

En relación a las fincas que se adquiriran con el Fondo, tal aspecto será tratado en apartado posterior, únicamente cabe señalar aquí, que a través del Fondo se estima adquirir cerca de 450 000 hectáreas de tierra para fines agrícolas.

b. Fondo de Garantía

La magnitud de los montos que serán manejados por el Fondo Agrario, la obligatoriedad de pago al vencimiento de los Bonos Agrarios, y la posible iliquidez del Fondo en determinado momento, hacen necesario que el mismo administre los recursos necesarios para garantizar los pagos

¹⁰ Ver Anexo No.3.

completos de capital más los intereses correspondientes, derivados de la colocación de los Bonos Agrarios.

Para este caso particular, el Fondo de Garantía se establecerá con un aporte inicial del Gobierno de la República de Q.7.5 millones, el cual se incrementará anualmente en otro monto similar de tal manera, que cubra un probable incumplimiento de pago equivalente al 25% de los ingresos estimados por concepto de amortización de la tierra. De acuerdo con esto, al año 11 el Fondo de Garantía requerirá el máximo monto de Q.75.0 millones, a partir del cual se irá reduciendo el aporte del Gobierno en Q.7.5 millones anuales, hasta el año 13 en que la Deuda Agraria queda totalmente cancelada. El Cuadro siguiente esquematiza lo anteriormente descrito.

CUADRO No.23
ESTIMACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA EL FONDO DE GARANTIA
(EN MILLONES DE QUETZALES)

CONCEPTO	A Ñ O S												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Deuda Agraria	-	97.8	183.6	256.8	256.8	256.8	256.8	256.8	256.8	256.8	256.8	159.0	73.2
2. Amortización de la Tierra	-	30.0	60.0	90.0	120.0	150.0	180.0	210.0	240.0	270.0	300.0	270.0	240.0
3. Fondo de Garantía	1/ -	7.5	15.0	22.5	30.0	37.5	45.0	52.5	60.0	67.5	75.0	67.5	60.0

FUENTE: Elaboración propia con base en el Anexo No.3.

1/ Calculado en base a un probable incumplimiento por parte de los beneficiarios del Fondo Agrario del 25X sobre las amortizaciones de la tierra.

Por la naturaleza contingente del monto que se garantiza, el Fondo Agrario podrá invertir los recursos no utilizados, en inversiones de corto plazo de alta rentabilidad y solvencia, incrementando así el Fondo de Garantía, lo cual en la práctica podrá reducir los aportes al mismo por parte del Gobierno.

c. Crédito Productivo

Como parte de las acciones definidas en la Política Agraria Nacional, encaminadas a incorporar integralmente al campesino al proceso productivo, el Fondo Agrario canalizará también recursos a los beneficiarios del mismo, para el financiamiento de la producción.

El crédito se otorgará en función de la extensión y el tipo de cultivo, bajo las condiciones señaladas por la Política que se defina para el otorgamiento del crédito,¹¹ la cual deberá contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Quiénes serán los usuarios del crédito.
- Cuáles serán los límites máximos de financiamiento, los plazos, la tasa de interés, el período de gracia, y las garantías sobre el crédito.
- Cuáles serán los límites de autorización de crédito para el Director del Fondo Agrario.

Otras condiciones que deberán de observarse para el otorgamiento del crédito son:

- Que la actividad productiva este enmarcada en las recomendaciones agrológicas y de rentabilidad, dando preferencia a cultivos que fomenten la diversificación para el mercado interno y la generación de mayor valor agregado.
- Que dentro del capital de trabajo a financiarse, se incluya la contratación de un técnico en agronomía para proporcionar la asistencia técnica necesaria, que posibilite la explotación de la

¹¹ Dicha Política deberá estar enmarcada en las directrices de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia aprobada por la Junta Monetaria.

tierra en forma eficiente.

- *Que en el caso de morosidad por el pago de la tierra, se extenderá el crédito productivo con el compromiso de solventar previamente tal adeudo.*

Dado que en las actividades agrícolas el tiempo es crucial, se establecerá un procedimiento dinámico para el trámite de análisis y aprobación del crédito, a efecto de que pueda llegar oportunamente a los beneficiarios.

Se ha estimado que el Fondo Agrario estaría manejando un mínimo de Q.120.0 millones anuales para cubrir las necesidades crediticias de las familias beneficiadas con el Fondo. Tal situación se presenta en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. 24
REQUERIMIENTOS ANUALES PARA EL FINANCIAMIENTO PRODUCTIVO

AREA 1/	Tierra para producción (en HAS.) 2/		Costo Promedio por Hectarea (en Q.)		Financiamiento (en Miles Q.)	
	CLASE A	CLASE B 3/	CLASE A	CLASE B	CLASE A	CLASE B
1	9 388	10 706	3 500	4 000	32 868	42 824
2	926	1 765	3 600	4 250	3 334	7 501
3	1 235	2 965	3 700	4 500	4 589	13 342
4	2 471	-	3 800	-	9 390	-
5	1 647	-	4 000	-	6 588	-
	15 667	15 436			56 739	63 667

FUENTE: Elaboración propia en base a Ajustes al Cuadro No. 28 y a los Costos de Producción temporada 1993 - 1994 del Banco de Guatemala.

- 1/ Area 1 Incluye los Departamentos de Escuintla, Suchitepequez, Retalhuleu, Santa Rosa e Izabal.
 Area 2 Incluye los Departamentos de Chimaltenango y Guatemala.
 Area 3 Incluye los Departamentos de San Marcos y Quetzaltenango
 Area 4 Incluye el Departamento de Alta Verapaz
 Area 5 Incluye los Departamentos de El Quiché y Huehuetenango

2/ Se estima que del total adquiridos solo el 70% se puede destinar para la producción, quedando el 30% restante como área de reserva forestal, centro urbano, caminos internos, ríos, etc.

3/ Clase A se refiere a las clases de capacidad productiva I, II y III.
 Clase B se refiere a las clases de capacidad productiva IV, V y VI.

D. **REQUERIMIENTOS FINANCIEROS**

La implementación y establecimiento del Fondo Agrario, requiere de una significativa cantidad de recursos para la ejecución de sus tres actividades básicas, lo cual se debe fundamentalmente a dos factores: a) la necesidad de adquirir una fuerte cantidad de tierra para satisfacer una porción de la demanda de tierra que provoque cambios multiplicadores a nivel del empleo, principalmente rural, y que por lo tanto reduzca la presión sobre el recurso tierra; y b) la distorsión de los precios de venta debida a la imperfección del mercado de tierras, y consecuentemente a la presencia de procesos especulativos sobre el valor de dicho factor productivo.

El Cuadro que sigue, presenta un resumen del costo que representaría la puesta en marcha del Fondo Agrario:

CUADRO No. 25
COSTO DE ESTABLECIMIENTO Y EJECUCION DEL FONDO AGRARIO
(AÑOS 1-20)

ACTIVIDAD	COSTO (EN MILLONES DE Q.)
Adquisición de Tierras	3 768.01 ^{1/}
Fondo de Garantía	540.02 ^{2/}
Crédito Productivo	1 565.32 ^{2/}
TOTAL	5 873.3

FUENTE: Elaboración propia con base en los Cuadros 23 y 24, y el Anexo No. 3.

1/ Calculado para 20 años, incluyendo los intereses de la Deuda Agraria que ascienden a Q.768.0 millones.

2/ Calculado para 13 años.

Si se considera que la vida del Fondo es de 20 años, el costo promedio anual será de Q.255.0 millones, a los cuales se agregarían los costos administrativos que se han estimado en Q.1.0 millón anual, a excepción del primer año que requerirá Q.1.0 millón adicional para la implementación del Fondo.

E. FINANCIAMIENTO

Los recursos que alimentan el Fondo Agrario provendrán de las siguientes fuentes:

- Aporte anual del Gobierno
- Amortización de la tierra adjudicada
- 25% de los recursos generados por el Impuesto Territorial
- 100% de los ingresos generados por el Impuesto sobre Tierras Ociosas.
- Utilidades del Fondo por la inversión de recursos temporalmente inmovilizados.
- Donaciones y/o préstamos de la Comunidad Internacional.¹²

En el caso de aporte del Gobierno, una parte se hará en efectivo, y la otra a través de los Bonos Agrarios.

Los aspectos principales de la emisión y negociación de los mismos, se citan a continuación:

- Anualmente se hará una emisión de Bonos Agrarios por Q.180.0 millones en la siguiente forma:
 - . Bonos Serie "A" por un monto de Q.60.0 millones, pagaderos al finalizar el primer año de la emisión.
 - . Bonos Serie "B" por un monto de Q.60.0 millones, pagaderos al finalizar el segundo año de la emisión.
 - . Bonos Serie "C" por un monto de Q.60.0 millones, pagaderos al finalizar el tercer año de la emisión.

¹²

En años recientes, el Banco Mundial ha tomado gran interés en la reforma de la tenencia de la tierra, como parte vital para solucionar el problema de la pobreza y el crecimiento en los países en desarrollo. Ver Lin, Sein. *Financiamiento de la Reforma Agraria en América Latina y Asia*. Ponencia publicada en *Reforma Agraria en Centroamérica y el Caribe*. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1990, p. 45.

- Las tasas de interés serían así:¹³

. Serie "A" 20%

. Serie "B" 21%

. Serie "C" 22%

- Características de los Bonos:

. Garantía de recompra al vencimiento.

. Emisión al portador.

. Negociados por sus tenedores a precios distintos de su valor nominal en el mercado de valores.

. Aceptación como garantía de crédito, pago de impuestos, pago de servicios públicos y deuda al Estado, y como capital de inversión para actividades agrícolas e industriales.¹⁴

- Forma de Amortización:

Tipo de Bono	AÑOS ^{1/}		
	1	2	3
Serie "A"	Capital + Intereses		
Serie "B"	Intereses	Capital + Intereses	
Serie "C"	Intereses	Intereses	Capital + Intereses

1/ Con relación a la emisión.

¹³ Determinadas en función de las tasas anuales promedio de los CENIVACUS, y las tasas anuales promedio ponderada para los depósitos a plazo en 1994.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Bancos, el Sistema Bancario está autorizado para invertir en Bonos como los propuestos, sin perjuicio del cumplimiento de los Requerimientos Mínimos de Capital.

En función de hacer atractivos los Bonos Agrarios, la emisión de los mismos estará a cargo de el Ministerio de Finanzas Públicas, quien solicitará anualmente su aprobación al Congreso de la República, al incluirlos en el Proyecto de Presupuesto Estatal de Ingresos y Egresos; es decir, los Bonos Agrarios tendran la garantía plena del Estado.

Tomando como base lo anteriormente descrito, se definió el Plan de Amortización de los Bonos Agrarios, de acuerdo con el cual la Deuda Agraria queda solventada hasta el año 13 de la ejecución del Fondo.¹⁵

Sin perjuicio del cumplimiento de dicho Plan, el Fondo Agrario podrá invertir momentáneamente los recursos acumulados, tanto para la adquisición de tierras y el crédito productivo, como para el pago de la Deuda Agraria, en valores de adecuada liquidez, que permitan incrementarlo y disminuir los aportes requeridos al Gobierno.

El Cuadro que sigue, permite comparar los Costos del Fondo con el Financiamiento:

¹⁵ Ver Anexo No.3.

CUADRO No. 26
FUENTE Y USOS DEL FONDO AGRARIO
(AÑOS 1-20)
-en millones de Quetzales-

ACTIVIDAD	USO	FUENTE	
		AMORTIZACION DE LA TIERRA	OTROS INGRESOS ^{1/}
Adquisición de Tierras	3 768.0	3 000.0	768.0
Fondo de Garantía	540.0	-	540.0
Crédito Productivo	<u>1 565.3</u>	-	<u>1 565.3</u>
TOTAL	5 873.3	3 000.0	2 873.3

FUENTE: Elaboración propia con base en el Cuadro No.25 y el Anexo No. 3.

1/ Incluye Aporte del Gobierno, Ingresos por Tributación, Utilidades del Fondo, y Financiamiento Externo.

Como se puede observar, el 51% del costo total al final del año 20, será financiado por los ingresos provenientes de la amortización de la tierra; el 49% restante correrá a cargo del financiamiento ajeno al Fondo, dentro del cual destaca significativamente el Aporte del Gobierno.

La consolidación de las cifras anteriores, permite deducir que de los Q.1 929.0 millones que el Gobierno otorgará al Fondo Agrario del año 1 al año 10, al finalizar la vida del Fondo, recuperará Q.1 161.0 millones, absorbiendo Q.768.0 millones, que representan los intereses devengados por la Deuda Agraria. Así mismo, de no ser utilizados en su totalidad los recursos del Fondo de Garantía, el Gobierno recuperaría por lo menos Q.200.0 millones adicionales.

F. ESTRUCTURA ORGANICA DEL FONDO AGRARIO

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se ha definido una Estructura Administrativa mínima, que como ya se señaló anteriormente,

responda exclusivamente a las actividades de tipo financiero, dejando al INTA la competencia sobre la selección de las fincas y los beneficiarios, los traspasos de las escrituras, la titulación, la organización empresarial, y la asistencia técnica.

Las funciones principales del Fondo serían entonces:

- a) Adquirir las fincas seleccionadas por el Consejo Nacional de Transformación Agraria.
- b) Otorgar Crédito Productivo agropecuario a los beneficiarios del Fondo.
- c) Operación y control de los Bonos Agrarios.
- d) Manejar el Fondo de Amortización de los Bonos Agrarios.
- e) Cobrar las amortizaciones de la Tierra y el Crédito.
- f) Manejar el Fondo de Garantía que asegure los pagos oportunos a los vendedores de las fincas.

En el Anexo No. 5, se ha esbozado con cierto detalle, el procedimiento administrativo que normaría el funcionamiento del Fondo Agrario, el cual refleja la estrecha coordinación de éste con el INTA, y las relaciones entre las unidades hacia el interior del Fondo.

G. ESTRUCTURA OPERATIVA A CARGO DEL INTA

La eficiencia del Fondo Agrario, dependerá grandemente del accionar del INTA, por ser ésta la principal institución que ejecutará las fases previa y posterior a la actuación del Fondo.

En este sentido, se considera conveniente reestructurar el Esquema Orgánico del INTA, de tal manera que responda en forma ágil a los requerimientos del Fondo.

La reestructuración sugerida, girará en torno a los siguientes aspectos:¹⁸

- a) La modificación de los integrantes del Consejo Nacional de Transformación Agraria.
- b) La sustitución de la Presidencia y las dos Vicepresidencias por la Gerencia y dos Subgerencias.

¹⁸ Ver detalles complementarios en apartado "Requisitos Básicos".

- c) *El traslado del área de fiscalización a la dependencia del Consejo Nacional de Transformación Agraria.*
- d) *El traslado del área jurídica a la Subgerencia Técnica.*
- e) *La incorporación en el Departamento de Capacitación Campesina, de la función de organización empresarial de los adjudicatarios.*
- f) *La división de las unidades ejecutoras directamente involucradas en todo el proceso de legalización de la tierra, en dos áreas de trabajo: tierras nacionales y tierras particulares, dándole énfasis a ésta última.*
- g) *Efectiva desconcentración y descentralización de los recursos institucionales.*
- h) *Ajuste del recurso humano al estrictamente necesario para el cumplimiento de los objetivos de la Política Agraria.*

Tal viraje en la Organización del INTA, lógicamente deberá ser apoyado con un presupuesto suficiente y oportuno. Se estima que con un monto de Q.30.0 millones anuales, el INTA contaría con una capacidad operativa adecuada a las nuevas acciones que tiene que realizar. La fuente de financiamiento podría originarse en parte de las utilidades que genere el Fondo Agrario con la inversión de recursos temporalmente ociosos. El traslado de los fondos tendrá que ser legalizado en el acuerdo de creación del Fondo Agrario, y concretado en la práctica mediante Convenios Interinstitucionales.

a. *Selección de las Fincas.*

Los criterios mínimos que deberán privar en la selección de la finca, deberán ser:

- *Poseer un potencial adecuado que permita la explotación de cultivos rentables (suelos clase A y B).*
- *Que el precio esté acorde con las condiciones de la finca.*
- *Que su capacidad de soporte poblacional sea lo más elevado posible a efecto de beneficiar a un mayor número de familias.*
- *Deberá tener buena ubicación y acceso con el objeto de evitar posteriores costos adicionales de infraestructura de apoyo a la producción y a los servicios básicos.*
- *Que no tengan hipotecas o problemas de tipo judicial, salvo*

que sean solventados por el propietario previamente a la compra.

- Que no esten invadidas.

Lo anterior implicará que las unidades técnicas del INTA, con el apoyo especializado de otras Instituciones Estatales, deban realizar los siguientes estudios:

- Legal, para constatar la propiedad, y establecer si el inmueble está hipotecado o pesa sobre él algún otro gravamen.
- Topográfico, para verificar la extensión.
- Catastral, para determinar si no hay traslapes en la propiedad.
- Agrológico, para establecer el uso actual y potencial, así como la capacidad de soporte poblacional.
- De Avalúo, para establecer el valor fiscal y comercial.

b. Selección de los Beneficiarios.

Sin detrimento de los requisitos que establece la ley para ser beneficiarios de tierras del Estado,¹⁷ deberán considerarse además los criterios citados a continuación:

- Se dará preferencia a la población rural más pobre.
- Deberá priorizarse las solicitudes con un mayor tiempo de antigüedad, y principalmente aquellas cuyas familias residen cerca de la finca.
- Se procurará en lo posible la homogeneidad de los beneficiarios en lo referente al idioma y grupo étnico.
- Dependiendo de las circunstancias específicas podrá complementarse la selección efectuada por el INTA, con la autoselección a nivel de grupo o comunidad.

¹⁷ Ver Decreto 1551, artículo 104.

- En los casos de fincas que antes de la compra eran arrendadas, se dará privilegio a los arrendantes.
- No se aceptarán como beneficiarios del Fondo Agrario a exadjudicatarios de tierras del Estado.

Para que la selección se ejecute eficientemente, se realizará un estudio poblacional a nivel de los demandantes, que proporcione los datos necesarios sobre número y situación socioeconómica de los mismos. El manejo de la información requerirá de los respectivos programas computacionales.

c. Adjudicación.

Una vez que la finca ha sido inscrita a nombre de la Nación, se procederá a su adjudicación tomando en cuenta las modificaciones propuestas en el presente trabajo al Decreto 1551.¹⁸ De acuerdo a las condiciones particulares de las fincas y los beneficiarios, la adjudicación podrá ser individual o colectiva, buscando el objetivo de optimización de los factores productivos. De esta forma, se evitará fraccionar unidades económicas en plena producción, adjudicando la tierra a grupos de campesinos organizados.

En el caso de adjudicación individual, se fomentará la organización para la comercialización de insumos y productos, y la contratación de asistencia técnica, a través de la Empresa Comercializadora, tratando así de corregir las deficiencias de los antiguos parcelamientos en estos aspectos.

Con la finalidad de mejorar la seguridad en la tenencia de la tierra, y por ende la inversión y la productividad, la adjudicación se efectuará a título definitivo y se constituirá gravámen hipotecario, que quedará anotado en el Registro de la Propiedad. En estas condiciones, el beneficiario de tierras hará uso de la propiedad, pero tendrá derecho a disponer de la misma hasta que haya cancelado totalmente el valor de la tierra.

En consonancia con lo anterior, las tierras adjudicadas quedarán sujetas al régimen agrario con las limitaciones para vender, gravar, enajenar o dividir la finca. La entrega del título de propiedad, se hará después del pago de la primera amortización.

Otras característica de la adjudicación son:

¹⁸ Ver apartado "Requisitos Básicos".

- El plazo para el pago de la tierra se hará a 10 años.
- Se cobrará un interés progresivo sobre saldos morosos.
- En las adjudicaciones individuales, el tamaño de la parcela dependerá del estudio de soporte poblacional.
- En las adjudicaciones colectivas, para facilitar su manejo, se procurará que los grupos adjudicados no sobrepasen las 60 familias.
- Una vez adquirida la finca, no deberá pasar más de un mes para la adjudicación, con el objeto de evitar desfases en la programación de pagos de los Bonos Agrarios. De ahí que la selección y organización de los beneficiarios, deberá hacerse paralelamente a la selección de las fincas.

d. Organización Empresarial.

Dado que el logro de resultados económicos positivos requiere de la integración eficiente de los factores productivos, se deberá orientar a los beneficiarios en aspectos de administración empresarial agrícola, con énfasis en la dirección y la capitalización de la empresa. Para tal propósito se utilizará metodologías de capacitación orientadas a la autogestión.

En este sentido, deberá promoverse la amplia participación de los beneficiarios en el proceso de toma de decisiones a todos los niveles, a efecto de prepararlos adecuadamente para el momento del retiro del tutelaje estatal.

De igual manera, se requerirá adiestrar a los beneficiarios sobre la planificación y manejo del crédito, y la comercialización tanto de insumos como de productos. En este último caso será conveniente fomentar el desarrollo de procesos agroindustriales, con el objeto de que los productos generen un mayor valor agregado y condiciones de mercado más favorables.

En el caso de las adjudicaciones individuales, se deberá impulsar la Empresa Comercializadora en cada asentamiento, a través de la cual se negocie colectivamente la producción de los beneficiarios, y se contrate la asistencia técnica correspondiente.

La sustentación legal de lo anteriormente expuesto, se encuentra ya en la Ley de Empresas Campesinas Asociativas, con las modificaciones sugeridas en el presente trabajo.¹⁹

e. Asistencia Técnica Productiva.

A través de profesionales especializados, se deberá realizar la supervisión y seguimiento de la asistencia técnica agropecuaria contratada por los beneficiarios con recursos del Fondo Agrario, con el propósito de velar por el cumplimiento de los planes de producción, definidos por la Unidad de Asistencia Técnica, conjuntamente con los beneficiarios y la asesoría de la Unidad de Crédito del Fondo.

Para la definición de dichos planes, se deberá considerar la exclusión de una mínima parte del área productiva de la finca, para la producción de cultivos de autoconsumo, cuyo objeto será el de garantizar el abastecimiento, principalmente de granos básicos, a la población dentro de los asentamientos agrarios.

Para afianzar el incremento sostenido de la productividad de la tierra, se definirá la modalidad del "pago por producción" en los contratos de la asistencia técnica. En la medida de lo posible, y en forma gradual, deberá orientarse la producción hacia la diversificación agropecuaria destinada al mercado nacional, de tal manera que disminuyan los riesgos inherentes a las actividades agrícolas, y se garanticen los ingresos familiares de los adjudicatarios, y consecuentemente las amortizaciones de la tierra y el crédito.

La prestación del servicio de supervisión de la asistencia técnica por parte del INTA, y otras Instituciones Estatales que participen en su apoyo, estará condicionado a la autogestión y a la obtención de utilidades en forma sostenida.

¹⁹ Ver apartado "Requisitos Básicos".

4. OFERTA POTENCIAL DE TIERRA.

Tomando como referencia el Cuadro No. 27, se estima que existe como mínimo una oferta potencial de 1.6 millones de hectáreas de tierra cultivable, que reúne los requisitos del Fondo de tener una elevada capacidad de aprovechamiento agrícola, la cual está localizada en doce Departamentos de la República, donde se ubica la mayor parte de la demanda de tierra.

CUADRO No. 27
OFERTA POTENCIAL PARA EL FONDO AGRARIO
(EN HAS.)

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE TOTAL EN FINCAS	SUPERFICIE OFERTABLE ^{1/}	%
Escuintla	481 028	384 275	80
Alta Verapaz	443 206	271 916	61
Suchitepequez	197 271	125 100	63
Izabal	251 623	160 134	64
Santa Rosa	240 134	140 800	59
Chimaltenango	109 777	60 667	55
Retalhuleu	131 051	93 276	71
Quezaltenango	134 351	89 730	67
San Marcos	196 288	89 610	46
Guatemala	118 635	76 806	65
El Quiché	239 856	58 679	24
Huehuetenango	223 313	64 736	29
TOTAL	2 766 533	1 615 729	58

FUENTE: Elaboración propia en base al Cuadro No.8.

1/ Incluye la superficie de Clases A y B de las Fincas Multifamiliares Mediana y Grande.

Las estimaciones anteriores, reflejan que de la superficie total en fincas de los Departamentos incluidos en el Cuadro, sólo el 58% podría ser negociado con el Fondo Agrario, ya que el 42% restante forma parte de la clase "C", y de las fincas menores de una caballería, que no representan por su tamaño, interés para el Fondo. Se estima que los recursos previstos y tomando en cuenta la disminución de los precios de venta al activarse el

mercado de tierras, el Fondo tendrá acceso a aproximadamente 445 000 has. de tierra agrícola, es decir un 28% de la superficie ofertable.²⁰

Se considera que una parte substancial de la Oferta de Tierra podría participar al inicio del Programa, por las siguientes razones:

- a) La inseguridad provocada por las recientes invasiones.
- b) Altas deudas por préstamos al Sistema Bancario.
- c) Merma en las utilidades, derivada de la baja en los precios internacionales de la mayoría de los productos de exportación, y el aumento en el costo de los insumos.

Tales circunstancias han motivado a los propietarios a no realizar inversiones nuevas, dejando la tierra en una situación de abandono gradual, ó en el mejor de los casos subutilizada. De tal manera, que dentro de la Oferta estimada, podrían estar incluidas las tierras ociosas, las arrendadas y aquellas con préstamos problemáticos. También podrían incorporarse, previo la modificación de la Ley de Bancos,²¹ los Activos Extraordinarios en poder del Sistema Bancario. De esta forma, los Bancos se verían favorecidos con el activamiento del mercado de tierras, ya que sobre esta base, ejercerían presión sobre los usuarios con dificultades crediticias.

Para facilitar el control de las Ofertas al Fondo, el INTA deberá implementar programas computacionales que permitan disponer de la información en cuanto a extensión ofrecida, ubicación, precio de venta, y otras características necesarias para la posterior selección de las fincas.

5. REQUISITOS BASICOS.

El funcionamiento eficiente del Fondo Agrario, requiere del establecimiento de ciertas condiciones fundamentales que son:

- a) El apoyo político y financiero del Estado, concretado en la definición y ejecución de la Política Agraria Nacional. Tal situación conlleva a dotar al Fondo de los recursos financieros necesarios y oportunos, y la de aprobar y garantizar el mecanismo

20 Ver Cuadro No. 28.

21 Ver apartado "Requisitos Básicos".

de Bonos Agrarios para el pago diferido de la compra de fincas particulares.

- b) La activación del mercado de tierras, en función de la existencia de un mecanismo financiero de pagos que ofrezca condiciones favorables a los propietarios, y de la existencia de un impuesto progresivo sobre la propiedad de la tierra. De esta manera, se logrará una mayor oferta efectiva a precios razonables.
- c) La participación consciente y activa de la población campesina beneficiada con tierra, en el desarrollo agropecuario del país, lo cual garantizará su mejoramiento socioeconómico, y al mismo tiempo la cancelación de la Deuda Agraria.

Dentro de este contexto, se han planteado las siguientes modificaciones legales que deberán ser conocidas por el Congreso de la República:

A. Al Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria y sus Reformas:

- a) Substituir la Presidencia y las dos Vicepresidencias del INTA, por la Gerencia, la Subgerencia Técnica y la Subgerencia Administrativa-Financiera, con la finalidad de dar mayor autonomía a las decisiones en materia agraria.
- b) Modificar la conformación del Consejo Nacional de Transformación Agraria, de la siguiente forma:
 - Un Delegado de la Presidencia de la República.
 - El Director del Fondo Agrario.
 - Un Viceministro representante por cada uno de los Ministerios de Agricultura, Finanzas y Comunicaciones.
 - Un representante del Sector Campesino Organizado.
 - Un representante del Sector Privado Agropecuario.
 - Un Secretario, que será el Gerente del INTA, con voz pero sin voto.

La Presidencia será alterna por una año entre los miembros de dicho Consejo, quienes la elegirán por el mecanismo de elección.

- c) Incrementar la Tabla impositiva del impuesto sobre las tierras ociosas de tal forma que constituya un desestímulo a la subutilización u ociosidad del recurso tierra. Así mismo, redefinir el procedimiento de afectación con el objeto de volverlo

más ágil y efectivo.²²

- d) Retomar la adjudicación individual para aquellos casos que así lo ameriten.
- e) Reemplazar el título de propiedad existente por el título definitivo "con gravámen hipotecario".
- f) Incluir el pago de intereses sobre saldos morosos en el pago de la tierra, y eliminar el recargo actual del 5% sobre el valor de la misma.
- g) Limitar la sucesión hereditaria a un hijo para evitar el futuro fraccionamiento de la tierra adjudicada.
- h) Condicionar la salida del tutelaje agrario a 20 años a partir de la primera adjudicación, al pago total de la tierra, y a la autogestión de los beneficiarios; ésto para guardar consistencia con el accionar del Fondo Agrario.
- i) Establecer la posibilidad de que el INTA pueda intervenir legalmente en aquellos casos en que la tierra adjudicada no está siendo aprovechada de conformidad con los objetivos establecidos.

B. Al Decreto 67-84, Ley de Empresas Campesinas Asociativas (ECAS):

- a) Incorporar la Empresa Comercializadora Campesina, como una forma de organización de los adjudicatarios individuales, y como una alternativa para los Patrimonios Agrarios Colectivos que no quieran convertirse en ECA.

C. Al Decreto 315, Ley de Bancos:

- a) Incluir el derecho preferente de compra del Estado en la adquisición de los Activos Extraordinarios en poder del Sistema Bancario y Financiero, cuando los mismos se destinen a formar parte de los programas agrarios.

²² Ver detalle en Anexo No. 6.

D. Al Decreto 62-87, Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles:

- a) Modificar la base del impuesto para las áreas rurales, tomando en cuenta la extensión, la ubicación y la calidad de la tierra.²³

Por último, con el propósito de agilizar el proceso de compra de las fincas, en base a lo establecido por la Ley de Contrataciones del Estado, se deberá emitir el Acuerdo Gubernativo que declare de urgencia y necesidad nacional, la compra de fincas destinadas a los programas agrarios.²⁴

6. METAS.

De acuerdo con la estimación de recursos que alimentaran el Fondo Agrario, las metas que se alcanzarían al final de la vida del mismo, serían las siguientes:

- a) Adquisición de aproximadamente 444 330 has. de tierra cultivable.
- b) Dotación de Crédito Productivo por Q.1 565.3 millones.

El Cuadro que sigue detalla lo expresado, a la vez que permite apreciar la distribución de la tierra que se estima adquirir por el Fondo Agrario por Area Geográfica, y el número de beneficiarios potenciales.

²³ Ver detalle en Anexo No. 6.

²⁴ Ver artículo 44 inciso 1.8 de la citada ley.

CUADRO No. 28
ESTIMACION DE TIERRA ADQUIRIBLE Y POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL FONDO AGRARIO
 (AÑOS 1 - 10) 1/

AREA Y DEPARTAMENTO	MONTO REQUERIDO (EN MILLONES DE Q.)		PRECIO / HECTAREA (EN Q.)		TIERRA ADQUIRIBLE (EN HECTAREAS)		DOTACION FAMILIAR (HECTAREA / FAMILIA)		BENEFICIARIOS POTENCIALES	
	A	B 2/	A	B	A	B	A	B	A	B
AREA 1:	1 140	1 170	8 500	7 650	134 118	152 941	3.5	4.5	38 319	33 887
Escuintla Suchitepéquez Retalhuleu Santa Rosa Izabal										
AREA 2:	90	150	8 800	5 950	13 235	25 210	4.0	5.0	3 309	5 042
Chimaltenango Guatemala										
AREA 3:	90	180	5 100	4 250	17 847	42 353	4.5	5.5	3 922	7 700
San Marcos Quetzaltenango										
AREA 4:	120	—	3 400	—	35 294	—	5.0	6.0	7 058	—
Alta Verapaz										
AREA 5:	60	—	2 250	—	23 529	—	5.5	6.5	4 278	—
El Quiché Huehuetenango										
TOTALES	1 500	1 500			223 823	220 504			58 887	48 728

FUENTE:

Elaboración propia con base en ajustes a información de precios de fincas del Documento "Oferta y Demanda de Tierra Agrícola en Guatemala", AID/Guatemala, 1984. Para el caso de la dotación familiar se ajustaron los parámetros de tierra por familia del Departamento de Agrológia y Catastro del INTA, 1981.

1/ A partir del año 11 ya no se adquieren fincas, destinándose los ingresos de las amortizaciones al pago de la Deuda Agraria. Ver apartado "Adquisición de Tierras".

2/ A: Se refiere a las clases de capacidad productiva I, II y III.
 B: Se refiere a las clases de capacidad productiva IV, V y VI.

7. BENEFICIOS.

Dado el carácter fundamental que tiene la modificación de la Estructura Agraria para desarrollar el país, las implicaciones de un mecanismo que tienda a corregir, aunque en forma lenta, el actual patrón de tenencia de la tierra, serán altamente positivas por sus efectos multiplicadores.

En este sentido, se han identificado como principales beneficios que podrían derivarse de la ejecución del Fondo Agrario, los siguientes:

- a) Se propiciará la desconcentración de las tierras con vocación agrícola, y consecuentemente el desarrollo agropecuario del país.*
- b) Habrá una utilización racional de los factores productivos en el Agro guatemalteco.*
- c) Se generará mayor empleo rural.*
- d) Se reducirá la presión existente sobre el recurso tierra.*
- e) Se incrementará la producción agropecuaria nacional destinada a fortalecer la seguridad alimentaria de los habitantes, y los requerimientos de la Agroindustria.*
- f) Se ampliará el mercado interno.*
- g) Se estimulará el desarrollo industrial, principalmente la Agroindustria, ante una mayor demanda efectiva, la reducción de la Renta del Suelo, el abastecimiento continuo de insumos agrícolas, y recursos financieros disponibles para la inversión.*
- h) Habrá una reducción de los niveles de pobreza y migración urbana.*
- i) Se mejorará la conservación de los recursos naturales del país.*

CONCLUSIONES

1. *El problema agrario guatemalteco tiene sus orígenes en la Época Colonial, con la aplicación de el Repartimiento y la Encomienda sobre las tierras conquistadas y la fuerza de trabajo indígena. En este momento histórico el cuadro del agro colonial se sintetizó en la existencia de grandes latifundios a la par de las tierras comunales en poder de los pueblos de indios.*
2. *La Reforma Liberal de 1871, vino a acrecentar aún más el acaparamiento de la tierra, con la supresión de las tierras comunales en beneficio de los pequeños y medianos terratenientes, arrinconando a los indígenas en tierras marginales, lo cual dió lugar al surgimiento del Minifundismo en Guatemala.*
3. *La Estructura Agraria guatemalteca esta inserta dentro de una Formación Económica Social de tipo subdesarrollada y dependiente, producto de la alternativa conservadora adoptada por el país en su desarrollo capitalista, y que se concreta en el modelo agroexportador que obstaculiza el desarrollo de las fuerzas productivas frenando la industrialización del país, y su independencia económica. Derivado de lo anterior, la Estructura Agraria manifiesta las siguientes características: a) mantiene la dicotomía latifundio-minifundio dentro de la cual el elemento fundamental es la concentración de las mejores y limitadas tierras cultivables del país por parte de la clase terrateniente (en el presente trabajo, se estima que dicha concentración es de aproximadamente el 95% de las tierras con clases de capacidad productiva I, II y III); b) propicia la excesiva desutilización del recurso tierra en detrimento de la producción agropecuaria y el empleo de gran cantidad de población carente de recursos económicos; c) fomenta la Renta del Suelo en detrimento de una mayor inversión de capital en la Agricultura; d) permite el deterioro de los recursos naturales con sus consecuencias negativas sobre la ecología del país; y e) obstaculiza del desarrollo de otras actividades económicas como la Industria, incidiendo así en los elevados niveles de pobreza que se presentan en la población.*

4. *La Transformación Agraria, como medida contrarrevolucionaria, ha sido un instrumento eficaz para agudizar el problema agrario al mantener intacta la Estructura Agraria, y responder así a los intereses de la Oligarquía terrateniente. En sus 32 años de vigencia, no ha podido igualar los logros obtenidos por la Reforma Agraria durante los escasos 18 meses en que ésta se ejecutó, ni ha provocado cambios substanciales en los asentamientos agrarios adjudicados. Además, en lo que respecta al tratamiento de las tierras ociosas, ha representado un mecanismo inoperante no sólo para inducir a los propietarios a producir la tierra, sino que para impedir la redistribución agraria por la vía de la expropiación de dichas tierras.*
5. *La actual Legislación Agraria defiende los intereses de la Oligarquía terrateniente agroexportadora por mantener incólume la Estructura Agraria existente, limitando hasta lo imposible los casos de expropiación por motivos agrarios. Prueba de ello es que a la fecha no se ha expropiado ninguna finca en condición de ociosidad, lo que ha derivado que los programas agrarios se basen principalmente en la colonización de tierras nacionales.*
6. *La tendencia de la Legislación Agraria actual, es a desligarse cada vez más de su carácter tutelar del campesino, y orientarse más a fomentar el crecimiento de la producción agrícola y fortalecer las grandes explotaciones agroexportadoras de tipo capitalista, lo cual la descarta como instrumento para contribuir eficazmente al desarrollo nacional.*
7. *La aplicación del Decreto 900 "Ley de Reforma Agraria" como parte del proceso revolucionario de 1944-1954, ha sido el único experimento serio en los últimos 500 años, de modificar el patrón de concentración agraria existente con la finalidad de modernizar la Estructura Económica del país.*
8. *El Problema Agrario persiste en la Sociedad Guatemalteca, y se ha agudizado en las últimas tres décadas debido al crecimiento poblacional, a los inadecuados programas gubernamentales y de tipo privado para darle solución, y a la ineficiencia del Sistema Económico para generar mayores puestos de trabajo.*

9. *La situación actual caracterizada por la "Globalización de la Economía" y la "Regionalización", está incidiendo en la reducción de la hegemonía terrateniente en el bloque de poder, y en la agudización interna de las contradicciones entre las distintas fracciones de la Burguesía guatemalteca, derivado de la necesidad de que el país mejore su capacidad productiva para enfrentar las nuevas condiciones del mercado internacional. Tal contexto podría derivar en el activamiento del mercado de tierras como corolario de la presión para la utilización racional de los factores productivos especialmente el recurso tierra.*
10. *De acuerdo con el presente trabajo se estima que existe una Demanda de 684 000 familias pobres del medio rural que presionan sobre el recurso tierra, y que por la carencia de suficientes recursos económicos no constituye una Demanda Efectiva de tierra, lo cual obliga a la participación del Estado en el mercado de tierras en representación de dicha población.*
11. *Las características de subdesarrollo del Capitalismo guatemalteco, que deriva en la necesidad de mantener a la fuerza de trabajo vinculada a la tierra para poder subsistir, y la inviabilidad actual de ejecutar la Reforma Agraria, favorecen la creación de el Fondo Agrario como un mecanismo financiero estatal orientado a la adquisición de fincas particulares, para la modificación gradual de largo plazo de la Estructura Agraria, tendente a facilitar la redistribución voluntaria de las tierras agrícolas del país a favor de la población rural en condiciones de pobreza.*
12. *El monto de las inversiones necesarias para el establecimiento de un mecanismo como el Fondo Agrario, que provoque efectos multiplicadores sobre el empleo y la producción agropecuaria, y posibilite la ejecución de estrategias de diversificación de la base económica, principalmente en lo referente al despegue industrial, es sumamente elevado, sin embargo, representa a la vez el costo de soslayar la Reforma Agraria como un mecanismo más inmediato, y en su lugar sustituirla por otro de largo plazo con similares resultados.*

RECOMENDACIONES

1. *Es urgente la atención del problema agrario por sus efectos indeseables sobre las Fuerzas Productivas, lo cual impide el desarrollo sostenido del país.*
2. *Dentro del contexto Constitucional vigente, se considera conveniente la redefinición de la Transformación Agraria en el marco de una Política Agraria Nacional que incluya el establecimiento del Fondo Agrario como elemento pivote que reduzca la propiedad absoluta del suelo, normativos para la utilización racional de recurso tierra, y directrices para canalizar el apoyo a los asentamientos agrarios por parte de las Instituciones Estatales y Privadas vinculadas al desarrollo rural.*
3. *Se deberán crear todas las condiciones necesarias (apoyo político y financiero del Estado, activamiento efectivo del mercado de tierras, y la utilización racional de las tierras adjudicadas en dirección al aumento y diversificación de la producción agropecuaria nacional, y al incremento del empleo rural) para que el Fondo Agrario alcance sus objetivos.*
4. *Para reducir el costo financiero del Fondo Agrario, se deberá ampliar el mercado de tierras, lo cual se facilitará con el establecimiento de un sistema impositivo que encarezca el mantener ociosa o subutilizada la tierra.*
5. *La Política Agraria deberá ser complementada con una Política de desarrollo de la Agroindustria tomando como base el marco de la Reconversión Industrial. Dicha Política encontrará apoyo en los resultados del Fondo, y en la posibilidad de que los propietarios vendedores de fincas puedan canalizar hacia dicha actividad económica los recursos derivados de la venta de las tierras, tanto en efectivo como en forma de Bonos Agrarios, que por sus características podrán ser negociados en el mercado de valores. En este sentido, se considera*

oportuno el establecimiento de mecanismos de información entre el Fondo y el Sistema Bancario y Financiero a efecto de que el vendedor de fincas conozca las distintas opciones de inversión, y las distintas regulaciones del Estado para estimular, sin exagerado proteccionismo, el desarrollo de la Industria en general.

De igual manera, será necesario definir una Política Comercial en apoyo a la comercialización de los excedentes de producción de los asentamientos agrarios dirigida principalmente al mercado centroamericano y el sur de México. En el caso de la producción destinada al mercado interno, el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, deberá de implementar un sistema informativo de precios y asistencia técnica, en apoyo a la comercialización de los principales productos generados por los beneficiarios del Fondo.

- 6. Se deberán definir modelos integrados de producción, para impulsar en los asentamientos agrarios la diversificación agropecuaria que permita la obtención de mayores ingresos familiares que posibiliten el autofinanciamiento de las obras de infraestructura de servicios básicos al interior de las comunidades.*

- 7. Se deberá modificar la Legislación Agraria principalmente en lo referente al tratamiento de las tierras ociosas, a efecto de que se convierta en un verdadero instrumento que contribuya al desarrollo del Agro Guatemalteco.*

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- ANACAFE. *Plan para la Modernización, Productividad y Desarrollo Integral de la Caficultura 1994-2010*. Guatemala, 1994.
- ARRIOLA AVENDANO, CARLOS E. "La Lucha de Clases durante la Revolución Guatemalteca 1944-1954". Artículo publicado en la Revista de la Universidad de San Carlos No.7, Guatemala, 1989. 49 pp.
- AVANCSO. *Nuevos Dilemas para Guatemala*. Guatemala, 1992. 8 pp.
- BARTRA, ROGER. *Breve Diccionario de Sociología Marxista*. Editorial Grijalbo, 1a. Edición, México, 1973. 149 pp.
- CASTRO, MIGUEL ANGEL. "Características de la Población Económicamente Activa en Guatemala". Artículo publicado en Revista Economía No. 89 del IIES, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1986. 45 pp.
- CIFUENTES MEDINA, EDELIBERTO. "El Comercio, la Usura y la Acumulación Dineraria en el Siglo XIX en Guatemala". Artículo publicado en la Revista Economía No.76 del IIES, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1983. 38 pp.
- _____. "De la Producción de Grana a la Producción Cafetalera". Artículo publicado en la Revista Economía No. 79 del IIES, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1984. 13 pp.
- CUEVA, AGUSTIN. *El Desarrollo del Capitalismo en América Latina*. Editorial Siglo XXI, México, 1977.
- DE LA CADENA, MARISOL Y STROCHLIC, RONALD. *Los Estudios de Caso de la Fundación del Centavo y el INTA: Conclusiones y Recomendaciones*. Guatemala, 1990. 36 pp.
- DE MELO, JAIME Y PANAGARIYA, ARVIND. "El Nuevo Regionalismo". Artículo publicado en la Revista Finanzas y Desarrollo. Banco Mundial, 1992.
- EPISCOPADO GUATEMALTECO. *Carta Pastoral: El Clamor por la Tierra*. Guatemala, 1988. 28 pp.
- FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS. *Sector Agrícola*. Textos Económicos No.7, 1a. Reimpresión, Guatemala, 1983. 151 pp.
- FAO. *El Minifundio en América Latina*. Chile, 1987. 163 pp.
- _____. *Pobreza Rural en América Latina y el Caribe*. Roma, 1988. 101 pp.

- FARFAN GONZALEZ, OSCAR. *Estudio de la Relación de la Legislación Agraria y el Régimen de Tenencia de la Tierra en Guatemala*. Guatemala, 1974.
- FIGUEROA IBARRA, CARLOS. *El Proletariado Rural en el Agro Guatemalteco*. Editorial Universitaria, 1a. Edición, Guatemala, 1980. 475 pp.
- GONGORA ZETINA DE TRUJILLO, MIRTALA C. *La Tenencia de la Tierra en el Departamento de El Petén y su Legislación*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Tesis de Graduación, Guatemala, 1984. 247 pp.
- GUERRA BORGES, ALFREDO. *Pensamiento Económico Social de la Revolución de Octubre*. Colección Investigación para la Docencia No.6, Facultad de Ciencias Económicas, USAC, Guatemala, 1977. 31 pp.
- _____, "Nuevo Contexto Mundial para América Latina". Artículo publicado en Revista Enfoques Económicos, Guatemala, 1993. 5 pp.
- HOUGH, RICHARD Y OTROS. *Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluación*. AID/Washington, 1983. 212 pp.
- KENNEDY, REX Y OTROS. *Oferta y Demanda de Tierra Agrícola en Guatemala*. AID/Guatemala, Guatemala, 1984. 66 pp.
- MARTINEZ PELAEZ, SEVERO. *La Patria del Criollo*. Ensayo de Interpretación de la Realidad Colonial Guatemalteca. Editorial Universitaria, 4a. Edición, Guatemala, 1976. 786 pp.
- MATTA OVALLE, GUILLERMO. *Descripción del Proyecto de Comercialización de Tierras del Sector Privado*. AID/Guatemala, Guatemala, 1984. 57 pp.
- MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO. *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*. Editorial Porrúa S.A., México, 1966. 253 pp.
- MORALES EHRlich, JOSE. *Informe de Cooperación Técnica*. FAO, Guatemala, 1989. 53 pp.
- PAREDES MOREIRA, JOSE LUIS. *Reforma Agraria: Una Experiencia en Guatemala*. Imprenta Universitaria, Guatemala, 1963.
- _____. *Estudios sobre Reforma Agraria en Guatemala: Aplicación del Decreto 900*. IIES, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1964.
- PAZ, GUILLERMO. *Guatemala: Reforma Agraria*. EDUCA, 1a. Edición, Costa Rica, 1986.
- PEDRONI, GUILLERMO. *Políticas Agrarias y Programas de Acceso a la Tierra*. Debate No. 11, FLACSO, Guatemala, 1991. 52 pp.
- PEREZ SALAZAR, MAURICIO. *Efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre el acceso de las Exportaciones Agropecuarias de Centroamérica al Mercado Norteamericano*. IICA, 1992. 40 pp.

- PIEDRA-SANTA ARANDI, RAFAEL. *Introducción a los Problemas Económicos de Guatemala*. Editorial Universitaria, Guatemala, 1971. 210 pp.
- RAYO MUNOZ, MARIANO. *El Reto de la Globalización*. ASIES, Guatemala, 1993. 36 pp.
- SANDOVAL, LEOPOLDO. "El Problema Agrario Guatemalteco: Evolución y Opciones". Artículo incluido en *500 Años de Lucha por la Tierra*, Tomo II, FLACSO, Guatemala, 1992.
- SCHWEIGERT, THOMAS. *Los Parcelamientos la Máquina y Caballo Blanco-Santa Fe*. Debate No.5, FLACSO, Guatemala, 1989. 62 pp.
- SCHWEIGERT, THOMAS Y STROCHLIC, RONALD. *Una Evaluación Intermedia de los Programas de Mercado de Tierras de Fundacen, INTA y Anacampro en Guatemala*. USAID/Guatemala, 1992. 157 pp.
- SIMMONS, C.S. Y OTROS. *Clasificación de Reconocimiento de los Suelos de la República de Guatemala*. Ministerio de Agricultura, Guatemala, 1959.
- SPIRIDINOVA, ATLAS Y OTROS. *Curso Superior de Economía Política*. Volumen I, Editorial Grijalbo, México D.F., 1974. 444 pp.
- UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS. *Reforma Agraria en Centroamérica y el Caribe*. Editorial Piedra-Santa, 1a. Edición, Guatemala, 1990. 517 pp.
- VILLACORTA ESCOBAR, MANUEL. *Apuntes de Economía Agrícola*. Textos Económicos No.12, Facultad de Ciencias Económicas, USAC, Guatemala, 1978. 248 pp.

DOCUMENTOS PUBLICOS

- BANCO DE GUATEMALA. *Boletines Informativos Nos. 14 Y 89*. Guatemala, 1990 y 1993.
- _____ *Boletín Estadístico Julio-septiembre 1993*. Guatemala, 1993.
- _____ *Costos Estimados de Producción de los principales Productos Agrícolas*. TEMPORADA 1993-1994. Guatemala, 1994.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. *Censos Nacionales Agropecuarios de 1950, 1964 y 1979*.
- _____ *Constitución de la República de Guatemala de 1985 y sus Reformas*. Guatemala, 1994.
- _____ *Decreto 215, Ley Orgánica del Banco de Guatemala*. Guatemala, 1945.
- _____ *Decreto 315, Ley de Bancos*. Guatemala, 1946.
- _____ *Decreto 900, Ley de Reforma Agraria*. Guatemala, 1953.

GOBIERNO DE GUATEMALA. Decreto 38-71, Ley de Adjudicación, Tenencia y Uso de la Tierra de El Petén, y su Modificación (decreto 48-72). Guatemala, 1972.

_____. Decreto Ley 67-84, Ley de Empresas Campesinas Asociativas. Guatemala, 1984.

_____. Decreto Ley 2-86, Ley Orgánica del Presupuesto. Guatemala, 1986.

_____. Decreto 58-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala, 1987.

_____. Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria y sus Reformas (Decreto 27-80 y 54-92). Guatemala, 1993.

_____. Acuerdo Gubernativo 136-85, Reglamento de la Ley de Empresas Campesinas Asociativas. Guatemala, 1985.

_____. Acuerdo Gubernativo 454-88, Creación de la Comisión de Tierras (CONATIERRA). Guatemala, 1988.

_____. Acuerdo Gubernativo 367-90, Traslado al INTA de las Funciones del EXFYDEP. Guatemala, 1990.

_____. Acuerdo Gubernativo 751-92, Creación del Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA). Guatemala, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Censo Nacional de Población 1981. Tomo I, Guatemala, 1982.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989. Volumen II, Guatemala, 1990.

_____. Perfil de la Pobreza en Guatemala. Guatemala, 1991. 81 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSFORMACION AGRARIA. Estadísticas Agrarias 1955-1969. Guatemala, 1973.

_____. Publicación 4-82 de la Sección de Estadística y Recopilación de Datos, Guatemala, 1982. 38 pp.

_____. Estadísticas Varios Años. Guatemala, 1994.

_____. Memoria de Labores 1990-1993.

_____. Estados Financieros 1987-1992.

_____. Proyecto del Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA). Guatemala, 1992. 13 pp.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION. Agenda para la Reactivación y Modernización de la Agricultura. Guatemala, 1993. 47 pp.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. *Boletín Estadístico*.
Guatemala, 1992.

SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA. *Memoria Explicativa del Mapa de Capacidad Productiva de la Tierra*. Guatemala, 1990. 17 pp.

_____. *Proyecciones de Población Urbana y Rural, por Región y Departamento, 1990-2000*. Guatemala, 1988.

ENTREVISTAS PERSONALES

BARRERA, ADOLFO. Director Departamento de Problemas Nacionales. Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Guatemala, Febrero de 1993.

CARDONA, HUGO. Investigador Docente de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos. Guatemala, Julio de 1993.

FERNANDEZ, FERNANDO. Encargado de Sección de Operaciones de Mercado Abierto del Banco de Guatemala. Guatemala, Marzo de 1994.

GERARDI CONEDERA, JUAN. Miembro de la Conferencia Episcopal de Guatemala. Guatemala, Febrero de 1993.

GONZALEZ, ANIBAL. Consultor Programa de Apoyo al Desarrollo de la Administración Municipal (PADAM). Guatemala, Febrero de 1993.

MARROQUIN ESQUITE, ISAI. Planificador Agronómico del Fondo de Inversión Social (FIS). Guatemala, Febrero de 1993.

MATUL RUANO, EDWIN. Director Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala. Guatemala, Febrero de 1993.

PALMA MURGA, GUSTAVO. Investigador de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos. Guatemala, Febrero de 1993.

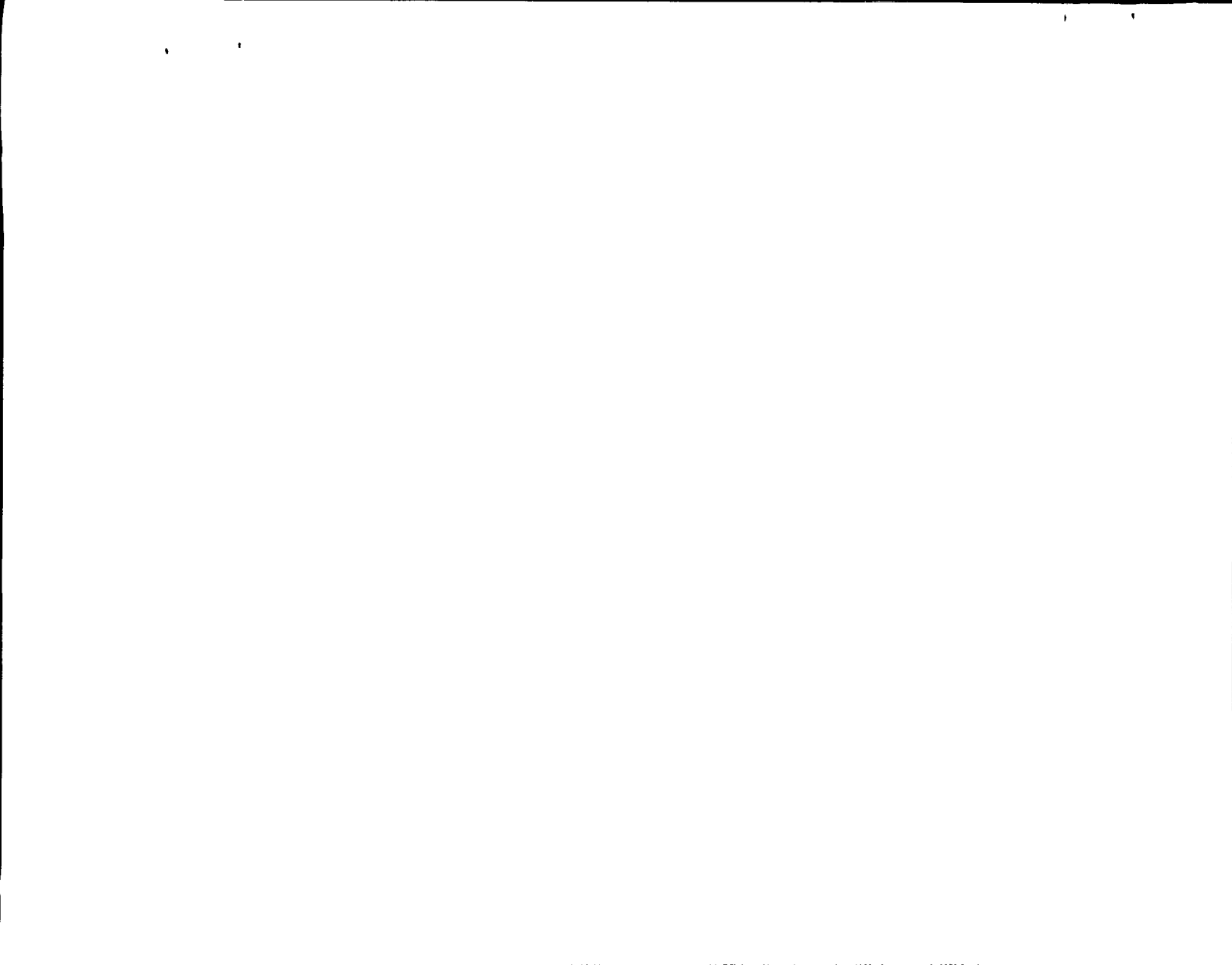
PEDRONI, GUILLERMO. Consultor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala, Febrero de 1993.

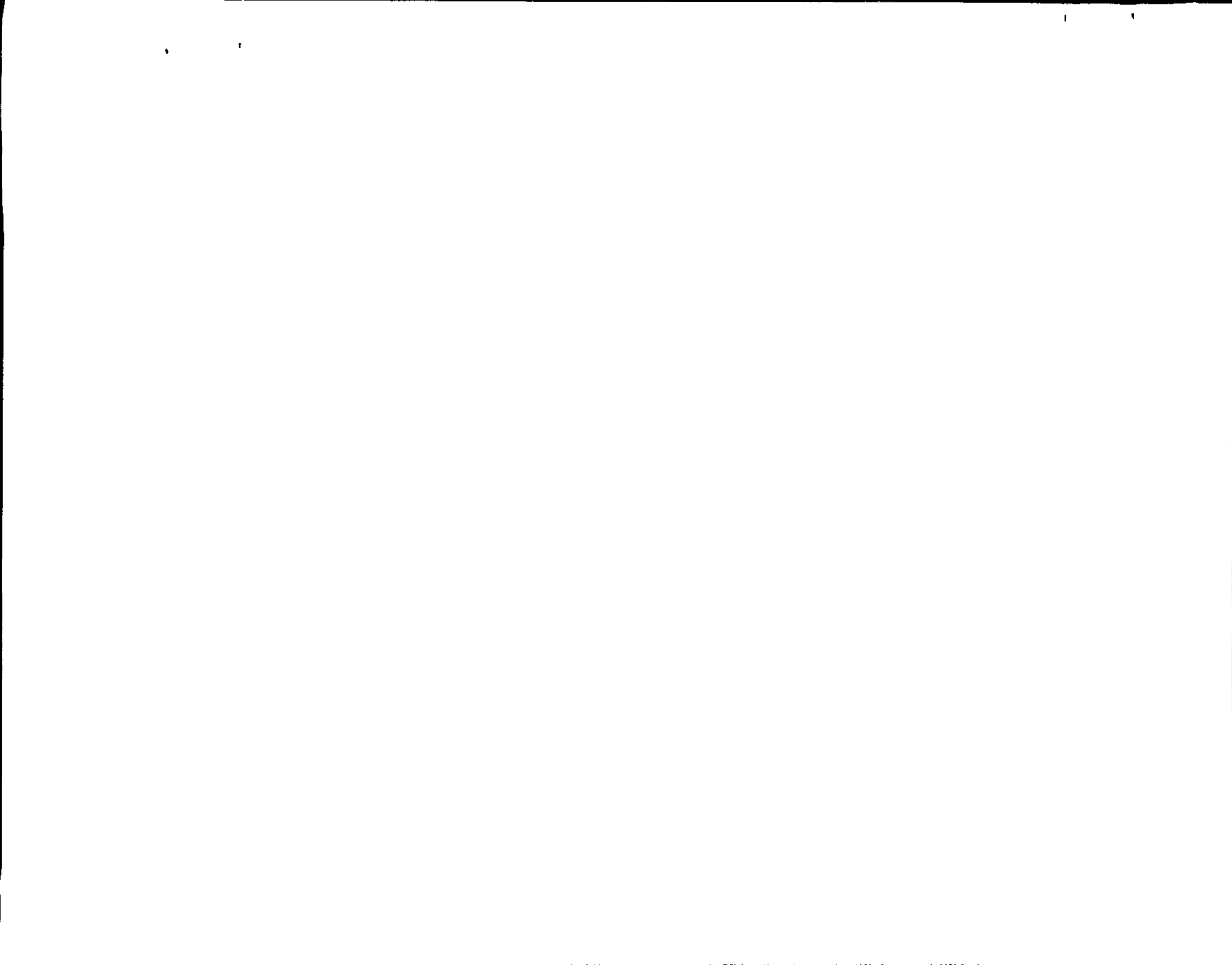
REYES ESCALANTE, EDGAR. Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad de San Carlos. Guatemala, Febrero de 1993.

SNIDER, PABLO. Director del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Guatemala, Febrero de 1993.

STROCHLIC, RONALD. Consultor del Centro de la Tenencia de la Tierra de Wisconsin, USA. Guatemala, Enero de 1993.

TINEY, JUAN. Dirigente de la Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC). Guatemala, Agosto de 1993.





ANEXO No. 1

DEFINICION DE CLASES DE CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LA TIERRA¹

- I Tierras cultivables con ninguna o pocas limitaciones, aptas para el riego, con topografía plana, y productividad alta con buen nivel de manejo.
- II Tierras cultivables con pocas limitaciones, aptas para el riego, con topografía plana, ondulada o suavemente inclinada. Alta productividad con prácticas de manejo y moderadamente intensivas.
- III Tierras cultivables sujetas a medianas limitaciones. Aptas para el riego con cultivos muy rentables, con topografía plana a ondulada o suavemente inclinada. Productividad mediana con prácticas intensivas de manejo.
- IV Tierras cultivables sujetas a severas limitaciones permanentes, no aptas para el riego, salvo en condiciones especiales. Con topografía plana, ondulada o inclinada. Aptas para pastos, y cultivos perennes; requieren prácticas intensivas de manejo y productividad de mediana a baja.
- V Tierras no cultivables, salvo para arroz en áreas específicas. Aptas principalmente para pastos, bosques o para desarrollo de la vida silvestre. Factores limitantes muy severos para cultivos, generalmente drenaje, pedregocidad, con topografía plana a inclinada.
- VI Tierras no cultivables, salvo para cultivos perennes y de montaña, principalmente para fines forestales y pastos, con factores limitantes muy severos de topografía (ondulada fuerte o quebrada, y fuerte pendiente), profundidad y rocosidad.
- VII Tierras no cultivables, aptas solamente para fines de uso o explotación forestal; de topografía muy fuerte y quebrada, con pendiente muy inclinada.
- VIII Tierras no aptas para cultivos, con potencial para parques nacionales, recreación y vida silvestre, para protección de cuencas hidrográficas. Con topografía muy quebrada, escarpada o playones inundables.

¹ En base a la Memoria Explicativa del Mapa de Capacidad Productiva de la Tierra. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala, 1980.

ANEXO No. 2
CRITERIOS DE CALCULO

A. PARA LA ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA DEL TERRITORIO NACIONAL POR DEPARTAMENTO, POSEEDOR Y CLASE DE CAPACIDAD PRODUCTIVA (CUADRO No. 8)

1. *Se tomó como base la Distribución de Clases de Capacidad Productiva de la Tierra del Cuadro No. 2.*
2. *Se consideró que en la tierra no ocupada por las Fincas (Resto del Territorio) no puede haber Clase A (I, II y III), ya que se supone que toda la tierra agrícola se encuentra en posesión de las Fincas, lo cual implica que el aumento de la Frontera Agrícola se tendría que dar en base a tierras Clase B (IV, V y VI) o C (VII y VIII), con el consiguiente deterioro en los recursos naturales del país.*
3. *Se consideró que toda la tierra con Clase A pertenece sólo a las fincas Multifamiliares, ya que las Microfincas, Subfamiliares y Familiares ("Otras Fincas"), poseen en general tierras marginales.*
4. *El dato de la Clase C, se deriva de la información del Censo Agropecuario de 1979 en el ítem "Otros" del Cuadro de Uso de la Tierra por Departamento.*
5. *La Clase B de las fincas Multifamiliares se determinó entonces restando de su área total por Departamento, las extensiones de Clase A y C.*
6. *En los casos en que la superficie con Clase A era mayor que la extensión total de las fincas Multifamiliares en determinado Departamento (concretamente en Retalhuleu, el Quiché y Totonicapán), se procedió así:*
 - a) *Se determinó la Clase C en la forma explicada en el inciso 4.*
 - b) *Al total de superficie de las fincas Multifamiliares del respectivo Departamento, se le restó el dato encontrado para la Clase C, siendo la diferencia la Clase A de dichas fincas; por lo consiguiente, en las fincas Multifamiliares de estos Departamentos no hay Clase B.*

c) De la cifra total de Clase A de todo el Departamento, se le restó la Clase A de las fincas Multifamiliares, y la diferencia paso a ser Clase A de las "Otras Fincas" (en tales Departamentos, estas últimas fincas son las únicas que poseen Clase A)

7. En los casos en que la superficie total de Clase B es menor que la extensión estimada de dicha clase en las fincas Multifamiliares (Ver los Departamentos de Santa Rosa, Suchitepéquez, Zacapa y el Progreso), toda la Clase B se incluyó en dichas fincas, lo cual implicó que las "Otras Fincas" prácticamente tienen tierras Clase C, es decir, son las más afectadas de todo el país.

B. PARA LA ESTIMACION DEL USO DE LA TIERRA POR TIPO DE FINCA Y CLASE DE CAPACIDAD PRODUCTIVA (CUADRO No.9)

1. Se tomó como base la información del Cuadro No.7 y los datos de Uso de la Tierra a nivel general del Censo Agropecuario de 1979.
2. Se consideró cierto grado de racionalidad en el uso de la tierra, es decir por ejemplo que toda el área de cultivos anuales en las fincas Multifamiliares estaba sembrada en la Clase A; el resto de ésta cubriendo los cultivos permanentes y semipermanentes y la parte última las tierras de pastos. En la realidad es probable que mayor extensión de Clase A se destine a cultivos no aptos para dicha clase, lo cual significará mayor subutilización que la estimada en el Cuadro No.9.
3. En el caso de las "Otras Fincas", se siguió el mismo criterio de racionalidad, sin embargo, aquí por la misma limitación de tierra apta, se dió una sobreutilización al estar sembrados cultivos anuales en tierra Clase B, y cultivos permanentes y semipermanentes en Clase C.

C. *PARA LA ESTIMACION DE LA DEMANDA DE TIERRA*

1. *Se partió de la definición siguiente: La Demanda de Tierra es aquel estrato rural pobre de la Población Economicamente Activa adulta, que son obreros de todas las Ramas Económicas en calidad de subocupación o desocupación, y que no cuentan con tierra suficiente o no la poseen.*
2. *Se tomó como base la información del Censo de Población de 1981 y la Encuesta Sociodemográfica de 1989.*
3. *Para el año de 1981, el procedimiento fue el siguiente:*
 - a) *Población Rural* 4 073 694
 - b) *PEA Rural* 2 667 783
 - c) *PEA Rural Ocupada y Desocupada* 1 084 628
 - d) *PEA Rural Ocupada y Desocupada* 850 512
de 20 años y más.
 - e) *PEA Rural Subempleada y Desocupada* 657 186
de 20 años y más.¹
 - f) *Obreros rurales subempleados y* 319 545
desocupados de 20 años y más.²
4. *La Demanda de Tierra para 1981 fue entonces de 319 545 familias.*
5. *Para el año de 1989, se procedió de la siguiente forma:*
 - a) *Población Rural* 5 650 162
 - b) *PEA Rural* 3 665 636
 - c) *PEA Rural Ocupada y Desocupada* 1 822 256
 - d) *PEA Rural Subempleada y Desocupada* 1 405 704
de todas las Ramas Económicas³

¹ Se consideró el porcentaje del 0.7702885% de subocupación en la Agricultura en 1989. Ver Encuesta Sociodemográfica de 1989.

² De acuerdo con los datos de 1989 los obreros ocupan el 0.4862316% de la PEA.

³ Se consideró el 0.7714085% de subocupación y desocupación de la PEA Agrícola.

- e) PEA Rural Subempleada y Desocupada 1 091 522
de todas las Ramas Económicas, de
20 años y más, de todas las
situaciones ocupacionales.⁴
- f) Obreros rurales subempleados y 530 732
desocupados de todas las Ramas
Económicas, de 20 años y más.⁵

6. Luego la Demanda de Tierra para 1989 se estima en 530 732 familias.

7. Para encontrar la Demanda de Tierra en 1993 se siguió de la siguiente manera:

- a) Se estableció la tasa de crecimiento anual promedio entre los años de 1981 y 1989 que fue del 0.065474%
- b) Se aplicó dicha tasa a partir de 1989 así:

<u>AÑO</u>	<u>DEMANDA BASE</u>	<u>DEMANDA ESTIMADA</u>
1989	530 732	-
1990	530 732	565 481
1991	565 481	602 505
1992	602 505	641 953
1993	641 953	683 984

8. Por tanto la Demanda de Tierra estimada para 1993 es de 683 984 familias.

⁴ Se tomó el 0.776495% de población de 20 años y más de la PEA Total.

⁵ Se consideró el 0.4862316% de la PEA Total que son obreros.

ANEXO No. 3

PLAN DE AMORTIZACION DE LOS BONOS AGRARIOS
(EN MILLONES DE Q.)

AÑOS	PAGOS			INGRESOS DEL FONDO AGRARIO		GRUPO DE FINCAS 4/
	CAPITAL	INTERESES	TOTAL 1/	POR AMORTI- ZACIONES DE LA TIERRA 2/	APORTE GOBIERNO 3/	
1	120		120		120	I
2	60	37.8	97.8	30	67.8	I
	120		120		120	II
	180	37.8	217.8	30	187.8	
3	60	25.8	85.8	30	55.8	I
	60	37.8	97.8	30	67.8	II
	120		120		120	III
	240	63.6	303.6	60	243.6	
4	60	13.2	73.2	30	43.2	I
	60	25.8	85.8	30	55.8	II
	60	37.8	97.8	30	67.8	III
	120		120		120	IV
	300	76.8	376.8	90	286.8	
5				30	-30	I
	60	13.2	73.2	30	43.2	II
	60	25.8	85.8	30	55.8	III
	60	37.8	97.8	30	67.8	IV
	120		120		120	V
	300	76.8	376.8	120	256.8	
6				30	-30	I
				30	-30	II
	60	13.2	73.2	30	43.2	III
	60	25.8	85.8	30	55.8	IV
	60	37.8	97.8	30	67.8	V
	120		120		120	VI
	300	76.8	376.8	160	226.8	
7				30	-30	I
				30	-30	II
				30	-30	III
	60	13.2	73.2	30	43.2	IV
	60	25.8	85.8	30	55.8	V
	60	37.8	97.8	30	67.8	VI
	120		120		120	VII
	300	76.8	376.8	180	196.8	

AÑOS	FACTOR			DISTRIBUCIÓN DE FONDOS AFECTADOS		GRUPO DE FUNDOS 4/
	CAPITAL	INTERESES	TOTAL 1/	POSICIONES DE LA TIERRA 2/	AFORTES GOBIERNO 3/	
8				30	-30	I
				30	-30	II
				30	-30	III
				30	-30	IV
				30	-30	V
	60	13.2	73.2	30	43.2	VI
	60	25.6	85.8	30	55.8	VII
	60	37.8	97.8	30	67.8	VIII
	120		120		120	IX
		<u>300</u>	<u>76.8</u>	<u>376.8</u>	<u>210</u>	<u>166.8</u>
9				30	-30	I
				30	-30	II
				30	-30	III
				30	-30	IV
				30	-30	V
	60	13.2	73.2	30	43.2	VI
	60	25.6	85.8	30	55.8	VII
	60	37.8	97.8	30	67.8	VIII
	120		120		120	IX
		<u>300</u>	<u>76.8</u>	<u>376.8</u>	<u>240</u>	<u>136.8</u>
10				30	-30	I
				30	-30	II
				30	-30	III
				30	-30	IV
				30	-30	V
	60	13.2	73.2	30	43.2	VI
	60	25.6	85.8	30	55.8	VII
	60	37.8	97.8	30	67.8	VIII
	120		120		120	IX
		<u>300</u>	<u>76.8</u>	<u>376.8</u>	<u>270</u>	<u>106.8</u>
11				30	-30	I
				30	-30	II
				30	-30	III
				30	-30	IV
				30	-30	V
	60	13.2	73.2	30	43.2	VI
	60	25.6	85.8	30	55.8	VII
	60	37.8	97.8	30	67.8	VIII
	180		180		180	IX
		<u>180</u>	<u>76.8</u>	<u>256.8</u>	<u>300</u>	<u>-43.2</u>

AÑOS	TASAS			FINANCIAMIENTO		ORDEN DE FINCAS 4/	
	CAPITAL	INTERESES	TOTAL 1/	OPERACIONES DE LA FINANZA 2/	APORTE GOBIERNO 3/		
12				30	-30	II	
				30	-30	III	
				30	-30	IV	
				30	-30	V	
				30	-30	VI	
				30	-30	VII	
				30	-30	VIII	
		80	13.2	73.2	30	43.2	IX
		60	26.8	66.8	30	66.8	X
		120	30	150	270	-111	
13				30	-30	II	
				30	-30	IV	
				30	-30	V	
				30	-30	VI	
				30	-30	VII	
				30	-30	VIII	
				30	-30	IX	
		60	13.2	73.2	30	43.2	X
		60	13.2	73.2	240	-166.8	
	14				30	-30	IV
				30	-30	V	
				30	-30	VI	
				30	-30	VII	
				30	-30	VIII	
				30	-30	IX	
		0	0	0	210	-210	X

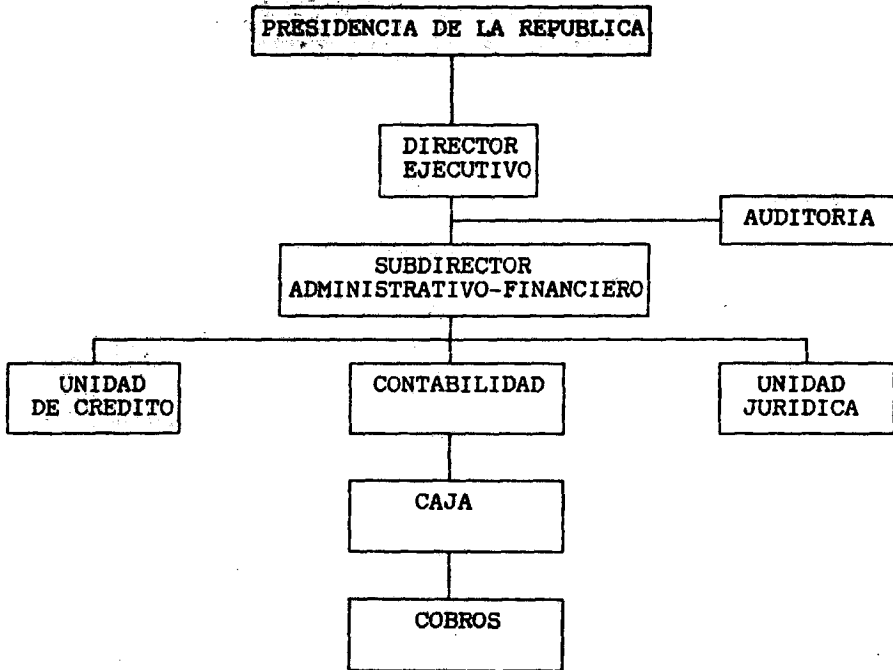
AÑOS	PAGOS			INGRESOS DEL FONDO AGRARIO		GRUPO DE FINCAS 4/
	CAPITAL	INTERESES	TOTAL 1/	POR AMORTI- ZACIONES DE LA TIERRA 2/	APORTE GOBIERNO 3/	
16				180	-180	V-X
16				150	-150	VI-X
17				120	-120	VII-X
18				90	-90	VIII-X
19				60	-60	IX-X
20	3000	768	3768	3000	-30	X

FUENTE: Elaboración propia.

- 1/ CALCULO EN BASE AL CUADRO No. 22. EL VALOR TOTAL DE CADA GRUPO DE FINCAS ES DE 300.0 MILLONES.
- 2/ EL PERIODO DE AMORTIZACION DE CADA GRUPO DE FINCAS POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS ES DE 10 AÑOS.
- 3/ SE CALCULA RESTANDO AL TOTAL DE PAGOS, LOS INGRESOS POR AMORTIZACION DE LA TIERRA. PARA EFECTO DE ESTE CUADRO SE CONSIDERA TODO EL MONTO COMO APORTE DEL GOBIERNO, SIN EMBARGO EN LA PRACTICA PODRA INCLUIR OTRO TIPO DE FINANCIAMIENTO.
- 4/ SE REFIERE A LAS FINCAS QUE SE ADQUIEREN CADA AÑO

ANEXO No. 4

ESTRUCTURA ORGANICA DEL FONDO AGRARIO



FUNCIONES

En base a la Estructura Orgánica del Fondo, las funciones principales a cargo de los distintos niveles Jerárquicos, se describen en forma resumida como sigue:

DIRECTOR EJECUTIVO:

Tendrá bajo su cargo la dirección y administración del Fondo Agrario en sus tres componentes: Adquisición de Tierras, Fondo De Garantía y Crédito Productivo. Será también el responsable, ante la Presidencia de la República, del funcionamiento correcto del Fondo, y de velar por el cumplimiento de las directrices emanadas por el Consejo Nacional de Transformación Agraria (CNTA) que le sean de su competencia.

SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO-FINANCIERO:

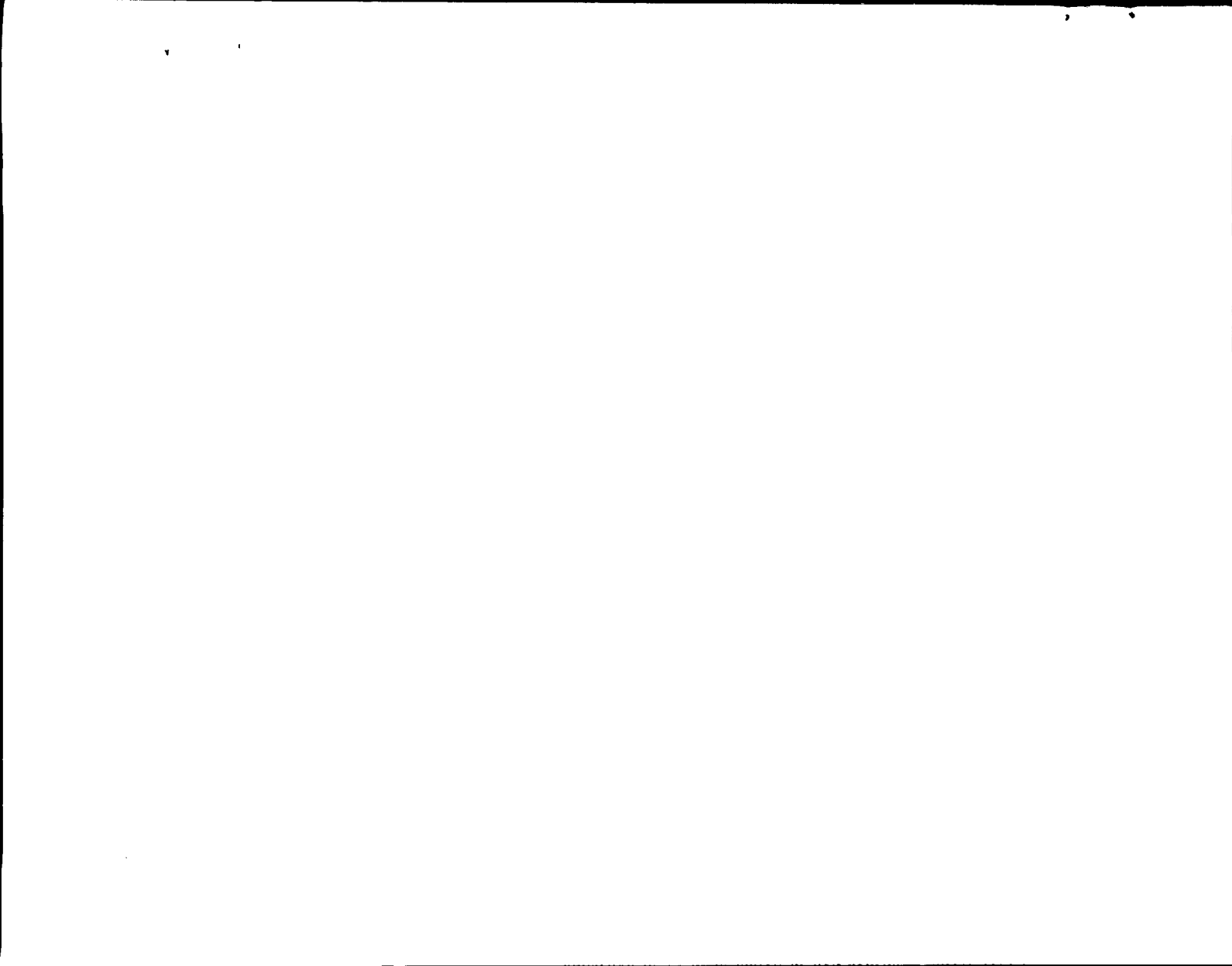
Será el encargado de coordinar y supervisar directamente a las unidades que realizan las actividades financieras, administrativas, jurídicas y de crédito que le corresponden al Fondo. Así mismo, tendrá a su cargo la preparación de la información financiera que el Director del Fondo tenga que someter al CNTA, la elaboración del presupuesto operativo, y la administración del personal del Fondo.

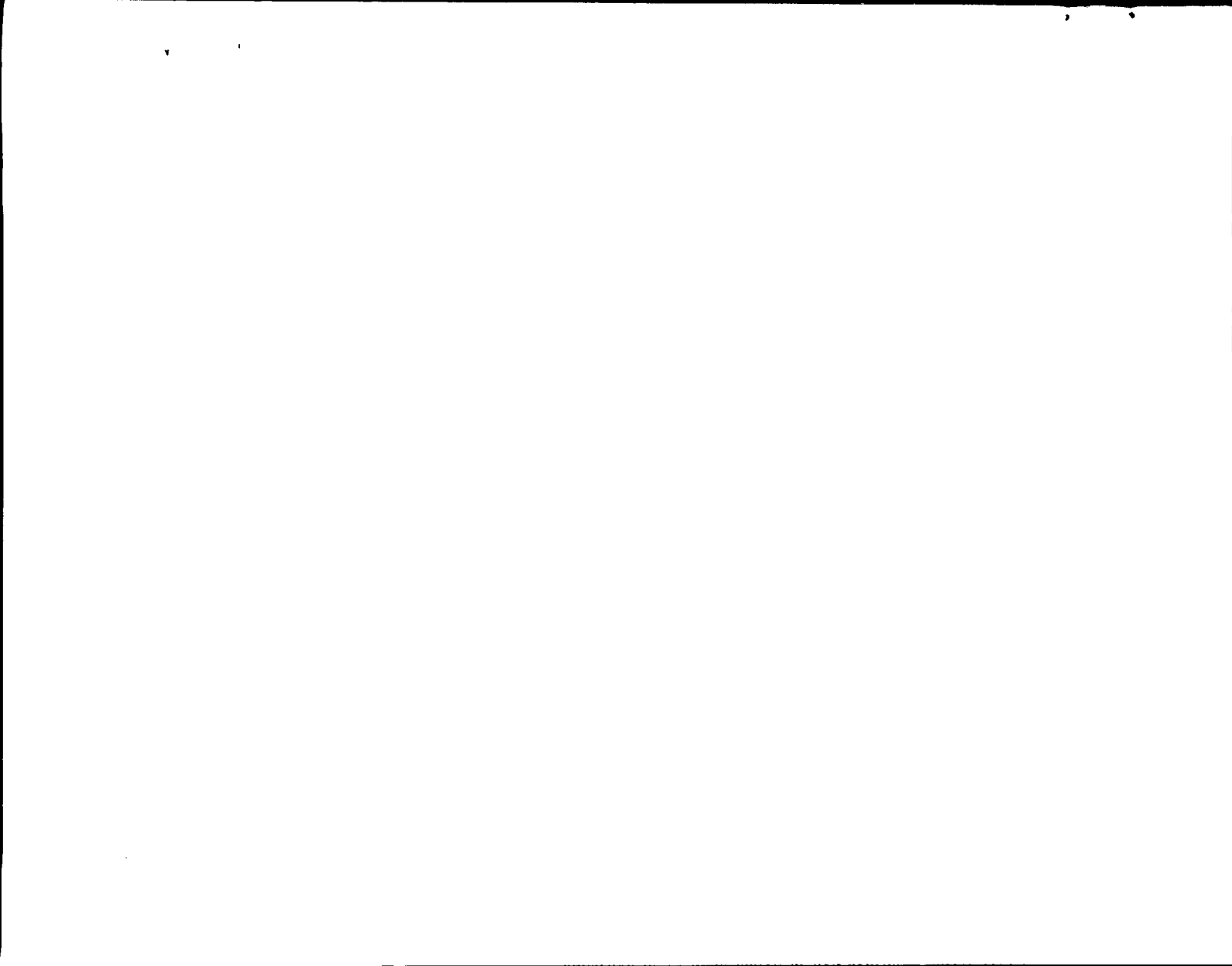
UNIDAD DE CREDITO:

Tendrá bajo su competencia, el análisis de las solicitudes de crédito agropecuario, y en base a la Política Crediticia definida para el Fondo, dictaminará a favor o en contra de la solicitud. Así mismo, en coordinación con el personal de la Unidad de Asistencia Técnica del INTA, realizará la supervisión del crédito. En este último caso, sugerirá al Subdirector la suspensión de los desembolsos en los préstamos concedidos, si los mismos no están siendo utilizados adecuadamente.

CONTABILIDAD:

Llevará los registros contables de todas las cuentas del Fondo, así como la ejecución del presupuesto operativo del mismo, lo que implica además la realización de todos los trámites administrativos. Coordinará y supervisará





ANEXO No. 5

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL FONDO AGRARIO

- 1) *En base al estudio de oferta de fincas (Plan de Compra), y previo dictamen de la Junta Monetaria, el Ministerio de Finanzas Públicas incluirá anualmente la propuesta de emisión de los Bonos Agrarios en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, para su aprobación por parte del Congreso de la República.*
- 2) *Una vez aprobada la emisión por el Congreso, el Ministerio de Finanzas con apoyo del Fondo Agrario, elaborará el Reglamento que normará la mecánica de la emisión, negociación y amortización de los Bonos Agrarios.*
- 3) *Emitidos los Bonos por el Ministerio de Finanzas, serán trasladados juntamente con el aporte "en efectivo" al Fondo de acuerdo a la programación financiera.*
- 4) *La unidad de Caja del Fondo,¹ recibirá los aportes y los Bonos, depositando los primeros en una cuenta en el Banco que genere la mayor tasa de interés. Los recursos ociosos podrán ser invertidos en valores de corto plazo de alta rentabilidad.*
- 5) *La unidad de Caja trasladará a la unidad de Contabilidad el comprobante de ingreso, tanto de los aportes como de los Bonos, y abrirá las cuentas correspondientes.*
- 6) *El Director del Fondo notificará al INTA de la disponibilidad efectiva de ingresos.*
- 7) *El INTA, en base a los recursos disponibles, procederá a la negociación final de las fincas ofertadas, a las cuales previamente les fueron realizados los estudios pertinentes de selección.²*
- 8) *Efectuada la negociación de las fincas, el Gerente del INTA someterá a consideración del Consejo Nacional de Transformación Agraria (CNTA), la aprobación de la compra de los inmuebles.*
- 9) *Aprobada la compra, se elaborará la escritura de traspaso y se notificará al Fondo para que proceda a efectuar el pago al propietario vendedor.*

¹ Ver Organigrama del Fondo Agrario en Anexo No. 4.

² Ver apartado "Selección de Fincas" en Capítulo 4.

- 10) *En base a tal notificación, el Subdirector Administrativo-Financiero, previo revisión de la documentación por parte de la unidad Jurídica y Auditoría, instruirá a la unidad de Caja para que elabore el cheque por el 40% del valor, y proceda a entregar los Bonos por el 60% restante, de conformidad con el Reglamento respectivo.*
- 11) *La unidad de Caja dará el aviso del pago a la unidad de Contabilidad para que se efectuen las operaciones contables y se registre la fecha que servirá para el inicio del cálculo de los intereses de la Deuda Agraria.*
- 12) *El Director del Fondo, notificará al INTA del pago efectuado para que proceda a operar la escritura de traspaso en el Registro de la Propiedad.*
- 13) *El INTA enviará al Fondo la notificación de los beneficiarios de la finca adquirida, para su registro y cobro de la primera amortización.*
- 14) *La unidad de Cobros ejecutará el cobro de la primera amortización.*
- 15) *La unidad de Caja dará ingreso al primer pago de la tierra, y avisará a la unidad de Contabilidad para acreditar la cuenta respectiva.*
- 16) *El Director del Fondo notificará al INTA del pago de la primera amortización para que se elaboren y entreguen los respectivos títulos de propiedad.*
- 17) *La unidad de Contabilidad, en base a la información de los saldos morosos, propondrá al Director del Fondo la utilización de los recursos del Fondo de Garantía.*
- 18) *El CNTA, en función del informe del Director del Fondo, y tomando en cuenta la Política Crediticia definida por la Junta Monetaria, definirá las directrices anuales (montos, plazos, tasas de interés, etc) para el otorgamiento de los créditos agrícolas a los beneficiarios del Fondo.*
- 19) *La unidad de Crédito, en base al Plan de Producción elaborado por la Unidad de Asistencia Técnica, analizará si las solicitudes se ajustan a lo normado por el CNTA.*
- 20) *Con dictamen favorable de la unidad de Crédito, la unidad Jurídica y Auditoría, la solicitud se trasladará al Director del Fondo, y dependiendo del monto, la aprobará, o bien la trasladará al CNTA para su autorización.*

- 21) *Aprobado el crédito, la unidad de Caja elaborará el cheque correspondiente, y dará aviso a la unidad de Contabilidad para las operaciones contables.*
- 22) *La unidad de crédito, con el apoyo de la Unidad de Asistencia Técnica del INTA, supervisará la utilización del crédito, y en función de esto, informará a la unidad de Caja para los desembolsos posteriores.*
- 23) *Con anticipación, la unidad de Contabilidad informará a la unidad de Cobros, de los créditos de vencimiento a corto plazo, y de las amortizaciones de la tierra, para la promoción y ejecución del cobro.*
- 24) *La unidad de Caja recibirá los ingresos y notificará a la unidad de Contabilidad, quien deberá informar continuamente al Subdirector del Fondo, de las disponibilidades siguientes: Aporte en efectivo, monto de los Bonos con vencimiento inmediato, Fondo de Amortización, Fondo de Garantía, y Crédito Productivo.*
- 25) *El Director del Fondo presentará quincenalmente al CNTA, un informe de las distintas cuentas del Fondo para dar seguimiento al Programa, y tomar las medidas que correspondan. En el caso de baja morosidad, solicitará aprobación del CNTA para utilizar los recursos del Fondo de Garantía.*

ANEKO No. 6

A. ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA MODIFICACION DEL REGIMEN LEGAL DE TIERRAS OCIOSAS (DECRETO 1551, CAPITULO II)

- a) *Incrementar el impuesto anual sobre las tierras ociosas de propiedad particular mayores de cien hectáreas, de conformidad con la siguiente Tabla:*

<i>Tierras de Primera Clase</i>	<i>Q. 100</i>
<i>Tierras de Segunda Clase</i>	<i>Q. 80</i>
<i>Tierras de Tercera Clase</i>	<i>Q. 60</i>
<i>Tierras de Cuarta Clase</i>	<i>Q. 40</i>
<i>Tierras de Quinta Clase</i>	<i>Q. 20</i>

- b) *Establecer el recargo sobre el impuesto anual a partir del primer año así:*

<i>El segundo año</i>	<i>20%</i>
<i>El tercer año</i>	<i>40%</i>
<i>El cuarto año</i>	<i>80%</i>
<i>El quinto año</i>	<i>100%</i>

- c) *Hacer obligatoria la presentación y actualización de la Declaración Jurada por parte de los propietarios de fincas rústicas mayores de cien hectáreas.*
- d) *Reducir a un año el plazo de tiempo fijado para que el propietario proceda a cultivar la tierra declarada ociosa.*
- e) *Dinamizar el trámite para expropiación de las tierras ociosas en el marco Constitucional, así como el pago del impuesto respectivo tanto en efectivo como en tierra cultivable.*
- f) *Obligar al Registro de la Propiedad a la anotación precautoria de la Resolución Definitiva de Afectabilidad al pago del impuesto de tierras ociosas.*

B. CONSIDERACIONES PARA LA MODIFICACION DE LA LEY DEL IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES PARA EL AREA RURAL

a) Modificar la Base del impuesto de acuerdo con la Tabla siguiente:

CLASE DE TIERRA ^{1/}	UBICACION ^{2/}	VALOR DEL IMPUESTO POR HECTAREA CUADRADA (EN Q.)
I	B	100
	R	75
	M	50
II	B	80
	R	65
	M	40
III	B	60
	R	55
	M	30
IV	B	50
	R	45
	M	25
V	B	40
	R	35
	M	20
VI	B	30
	R	25
	M	15
VII	B	25
	R	20
	M	10
VIII	B	20
	R	15
	M	5

FUENTE: Elaboración propia.

1/ Ver definición en Anexo No. 1

2/ B = Buena
R = Regular
M = Mala

Para lo anterior, deberá elaborarse un Estudio Técnico Multidisciplinario que establezca la distribución aproximada de Clases de Tierra a nivel de Municipio. En lo que respecta al parámetro para definir la Ubicación entre las tres opciones presentadas, tal responsabilidad quedará a cargo de las Municipalidades, quienes recibirán el 50% de la recaudación del impuesto.

- b) Incluir un recargo por morosidad en el pago del impuesto del 100% del valor adeudado.
- c) Dinamizar el trámite legal para el cobro del impuesto no pagado.

ANEKO No. 7

GUIA DE ENTREVISTA UTILIZADA EN LA INVESTIGACION

- *Existe o no el Problema Agrario en Guatemala? Porqué?*
- *Considera que el Problema Agrario ha obstaculizado el desarrollo general de país?*
- *Qué opina del argumento de que la actual Estructura Agraria imposibilita el desarrollo del mercado interno, y consecuentemente el desarrollo industrial del país?*
- *A que atribuye que en el campo no hay empleo permanente? Cómo cree que se solucionaría tal situación?*
- *Qué cambios visualiza en la Estructura Agraria como consecuencia de la Globalización (venta de tierras, mayor inversión agrícola, mejoramiento de la productividad en el campo)? Cree que este proceso provocará conflictos de intereses entre el sector agroexportador y los sectores industrial, comercial, financiero, etc.?*
- *Considera que el actual contexto mundial (Globalización) es propicio para que Guatemala pueda salir del Subdesarrollo?*
- *Qué opinión le merece la actual legislación en materia agraria?*
- *Qué cambios propondría a dicha Legislación para propiciar el desarrollo del Agro?*
- *Bajo que condiciones considera que el propietario de tierras estaría anuente a vender o arrendar las mismas?*