

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA**

**EFFECTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN LAS POLÍTICAS  
GUBERNAMENTALES RELATIVAS AL DESARROLLO DEL AGRO  
GUATEMALTECO**

Tesis

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la Facultad de Ciencias Económicas  
de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

Sonia Mercedes Escobedo Escalante

Previo a conferírsele el título de

**ECONOMISTA**

En el grado académico de

**LICENCIADA**

Guatemala, Junio de 2007

**MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario
Lic. Cantón Lee Villela	Vocal I
Lic. Mario Leonel Perdomo Salguero	Vocal II
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal III
P.C. Efrén Arturo Rosales Álvarez	Vocal IV
P.C. Deiby Boanerges Ramírez Valenzuela	Vocal V

**PROFESIONALES QUE REALIZARON LOS EXÀMENES DE ÀREAS  
PRACTICAS BÁSICAS**

Lic. Hector Salvador Rossi Cruz	Área de Matemáticas y Estadísticas
Lic. Edgar Ranfery Alfaro Migoya	Área de Economía Aplicada
Licda. Ruth Noemí Díaz Méndez	Área de Teoría Económica

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

Lic. Guido Orlando Rodas Rodas	Presidente
Lic. Oscar Erasmo Velásquez Rivera	Examinador
Lic. Edgar Ranfery Alfaro Migoya	Examinador

**ASESOR DE TESIS**

Lic. Gilberto Robledo Robles

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS

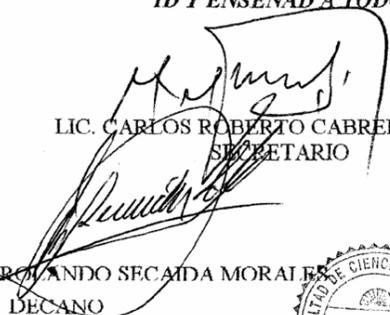
Edificio "S-8"  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,  
DIECIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL SIETE.**

Con base en el Punto SEXTO, inciso 6.8, Subinciso 6.8.1 del Acta 7-2007 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 12 de abril de 2007, se conoció el Acta ECONOMIA 028-2007 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 21 de febrero de 2007 y el trabajo de Tesis denominado: "EFECTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, EN LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES RELATIVAS AL DESARROLLO DEL AGRO GUATEMALTECO", que para su graduación profesional presentó la estudiante SONIA MERCEDES ESCOBEDO ESCALANTE, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES  
SECRETARIO



LIC. JOSE ROLANDO SECADA MORALES  
DECANO



Smp.

## **ACTO QUE DEDICO**

- A GUATEMALA:** País de la eterna primavera, en donde las flores son como el hambre, duran todo el año... Otto René Castillo.
- A LAS MUJERES GUATEMALTECAS:** Quienes cada día de mi vida me han enseñado lo que es la fuerza, la perseverancia y el amor.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y A LA ESCUELA DE ECONOMÍA**  
**A MI QUERIDO ESPOSO, OSCAR OSBERTO MONZON:** Con mucho orgullo  
Por ser el compañero que la vida me ha dado.
- A MIS HIJAS, MERCEDES DEL ROSARIO Y AURORA LUCÍA:** Por ser mis mejores amigas.
- A MIS PADRES, ENRIQUE ESCOBEDO Y SONIA ESCALANTE** Por enseñarme a ser la mujer que soy.
- A MIS SOBRINAS Y SOBRINOS** Con todo mi cariño.
- A MIS HERMANAS Y HERMANOS** Con mi amor y cariño.
- A MIS AMIGAS, LORENA, SANDRA, TITA, DOLORES Y TODAS LAS DEL SECTOR DE MUJERES** Por la complicidad que hemos construido en nuestras vidas.
- A SILVIA VILLATORO** Por su fuerza para continuar con este esfuerzo.
- A TODAS MIS AMIGAS Y AMIGOS EN GENERAL, COMPAÑEROS Y COMPAÑERAS DE TRABAJO** Por hacerme parte de un momento en sus vidas.

## INTRODUCCIÓN

Dentro del plan de investigación se trazó como objetivo general “determinar si a raíz de la suscripción de los Acuerdos de Paz existe una política agraria nacional, o se trata de intenciones del Gobierno aisladas, desordenadas y sin decisión evidente de la implementación de dichos compromisos”, el cual ha sido alcanzado a través del desarrollo de los diferentes capítulos de la misma.

En el capítulo I, se hace un recorrido a través de las principales épocas de la historia económica del país, caracteriza las Políticas Agrarias implementadas por los gobiernos desde la época colonial hasta la firma de los Acuerdos de Paz, a su vez hace un análisis sobre los efectos de las mismas en el agro guatemalteco.

En el capítulo II, se hace un análisis de la situación agraria, haciendo énfasis en información estadística nacional, las implicaciones que ha tenido la cuestión agraria en la población guatemalteca con énfasis en datos sobre el ámbito rural y en población indígena. Asimismo, describe los niveles de concentración de la tierra y el aporte del sector agrario a la economía nacional.

El Capítulo III, resume los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz relacionados con lo agrario, destacando el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en la segunda parte hace un balance del cumplimiento de dichos compromisos con énfasis en los procesos temáticos que generaron los Acuerdos de Paz y las instituciones responsables de la implementación de los mismos.

El Capítulo IV, hace una revisión teórica de la teoría de las políticas públicas, con el fin de revisar si las políticas impulsados por los dos gobiernos estudiados

responden a dicha teoría, a la vez define la política agraria y sus principales características. Por otro lado hace un análisis de las políticas agrarias definidas por los gobiernos en el periodo 2000-2005. Y por último hace un análisis de las propuestas de política agraria presentadas por los diferentes sectores de la sociedad civil.

Al final del documento se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio y la bibliografía consultada.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS

Las bases en que se fundamenta la problemática agraria tienen origen histórico, así, es necesario destacar que la estructura de la tenencia de la tierra y su consecuente concentración son los factores fundamentales del problema. En el marco de este informe es importante presentar los principales hitos de la historia agraria guatemalteca, con el objetivo de tener una perspectiva más clara de la problemática actual y entender mejor cómo, durante los últimos cinco años la cuestión agraria, la tierra, sigue siendo un tema medular en la sociedad guatemalteca.

### **Época precolombina**

Los mayas, se caracterizaron por ser una sociedad que basó su producción en el agro, existiendo evidencias que cultivaron el maíz y desarrollaron una agricultura intensiva. Diversas investigaciones han descubierto “que en la sociedad prehispánica existió la noción del derecho a la posesión individual de la tierra, y que ésta coexistió con la propiedad comunal.”<sup>1</sup> Estos derechos de posesión eran ejercidos por los gobernantes y la nobleza, siendo la mayor parte de las tierras, las sementeras comunales. Los asentamientos eran dispersos y era posible desmontar nuevas parcelas en un periodo entre dos o tres años, debido a la escasa densidad poblacional, lo cual permitía la regeneración de la fertilidad del suelo.

---

<sup>1</sup> **CAMBRANES, J.C.** 1992. “ Sobre tierras, clases y explotación.” en *500 años de lucha por la tierra* (J.C. Cambranes, editor), p. 18-19.

Según Gustavo Palma, Arturo Taracena y Eduardo Baumeister<sup>2</sup>, destacan tres aspectos importantes: un primero el “carácter rural-campesino que definía a estas sociedades. La tierra era la base fundamental sobre la que se construyeron, a lo largo del tiempo, procesos sociales, económicos, políticos e ideológicos partiendo de estructuras y relaciones que -también- fueron tornándose complejas con el transcurso de los años”.<sup>3</sup> En sí la tierra era vista como la principal fuente de alimentación para la sociedad precolombina, por lo que “su uso y su dominio resultaron estratégicos”<sup>4</sup>. La sociedad poseía un carácter campesino en donde la mayoría de la población vivía en áreas cercanas a los campos de cultivo.

El segundo aspecto mencionado por los autores consistió en “la existencia de núcleos urbanos desde los cuales se ejercía el poder y la dominación sobre amplios y determinados espacios territoriales”<sup>5</sup>. Dichos espacios estaban concebidos para las construcciones destinadas a los cultos ceremoniales, religiosos y político administrativos. Eran en sí los centros de poder político y de gobierno.

Un tercer aspecto que proponen estos autores, consiste en que “dichas sociedades eran altamente jerarquizadas, tanto en términos políticos como sociales y económicos. Una reducida elite político-religiosa se encontraba en la cúspide de la pirámide social, seguida de segmentos dedicados a coordinar y desarrollar procesos de administración del territorio y de la población. La existencia de un grupo de personas dedicadas exclusivamente a la conducción de la guerra se daba en relación directa con el nivel de complejidad de la unidad político-territorial; lo mismo podría decirse de los artesanos y los comerciantes. En la base, se encontraba una masa campesina, vinculada territorial y

---

<sup>2</sup> **PALMA, TARACENA y BAUMEISTER**, Gustavo, Arturo y Eduardo. Cambios en la Tenencia de la Tierra: Tendencias Históricas. Guatemala PNUD, 2004.

<sup>3</sup> **PALMA, TARACENA y BAUMEISTER**, Gustavo, Arturo y Eduardo. Op. Cit. Página 3.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Ídem.

socialmente a esos espacios donde se encontraban radicados. Sus funciones específicas eran trabajar la tierra, pagar tributos y hacer la guerra, cuando ésta se presentaba. También existía la esclavitud, de la que se beneficiaban, sobre todo, los sectores vinculados al poder, y que implicaba la subordinación de otras tribus o poblaciones vecinas”<sup>6</sup>.

Dichos autores afirman que “la organización social presuponía la existencia de un poder, o de unas estructuras de poder centralizadoras, concentradas tanto en los ya mencionados centros político-ceremoniales llamados Tinamites por algunos estudiosos pero, sobre todo, detentadas por pocos grupos familiares.”<sup>7</sup> Dicha estructura de poder era resultado de las luchas internas por el control territorial necesario para la reproducción de la sociedad y el mantenimiento de las elites de poder.

Dada la importancia estratégica en los ámbitos políticos y económicos de la tierra correspondía a los gobernantes decidir sobre su distribución, lo cual era garantía para la existencia de la sociedad en sí. Dicha dinámica marcó sin duda alguna la organización indígena y comunal que prevaleció durante la colonia hasta nuestros días.

## **Conquista y Época Colonial**

Desde la conquista o como la han denominado las organizaciones campesinas "la invasión y expropiación de nuestras riquezas"<sup>8</sup>, en Guatemala la generación de la riqueza ha estado en torno al recurso tierra como el principal objeto de producción. De hecho Severo Martínez Peláez en su obra la Patria del Criollo en reiteradas

---

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> **COORDINADORA NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS, CNOC.** documento presentación 2000.

ocasiones afirma que “el principal interés de los hacendados se encuentra en torno a la cantidad de tierra que el Rey le otorgue y al número de indios que se le asignen en la encomienda y los repartimientos”<sup>9</sup>. Peláez planteó cinco principios que caracterizaron la política colonial, el primero y más importante, fue el que se encuentra expresado en el “Señorío” que ejerció la corona de España sobre las tierras conquistadas en su nombre, el cual consistió en el “derecho de conquista como hecho consumado; era la expresión legal de la toma de posesión de la tierra, y el punto de partida del régimen agrario colonial; lo cual suprimió el derecho de propiedad de los nativos sobre sus tierras.”<sup>10</sup> Peláez en su análisis insiste: “los conquistadores y conquistados solamente podían recibir tierra del rey que era nuevo y verdadero dueño de la tierra, de allí el origen de la tierra realenga”<sup>11</sup>.

El señorío tuvo dos grandes vertientes según Peláez; la positiva que consistió en que solamente el rey cede o vende la tierra y la negativa que cualquier tierra que el rey no haya vendido o cedido es tierra realenga, le pertenece al rey.<sup>12</sup> El principio de “Señorío” fue un factor determinante para el origen del latifundismo debido a que quienes tuvieran la venia de la Corona tenían la posesión de la tierra.

El segundo principio de la política agraria que prevaleció en la época colonial consistió en el “principio de la tierra como aliciente”, en cual no fue más que la solución que utilizó la corona para expandir su dominio; “la corona española, imposibilitada para sufragar las expediciones de conquista como empresas estatales, las estimuló con empresas privadas con el aliciente de ofrecerle a los conquistadores una serie de ventajas económicas en la provincias que

---

<sup>9</sup> **MARTÍNEZ PELÁEZ**, Severo. La Patria del Criollo, Ensayo de interpretación de la realidad Colonial Guatemalteca.1982. Página 145.

<sup>10</sup> ídem.

<sup>11</sup> ídem.

<sup>12</sup> ídem.

conquistasen”<sup>13</sup> Con este principio la corona logró consolidar y expandir el imperio sin hacer gastos, dando origen al latifundismo ya que las tierras cedidas se constituyeron en los latifundios coloniales.

El tercer principio de la política agraria colonial fue el de “la tierra como fuente de ingresos para las cajas reales”<sup>14</sup>, el cual no fue más que la regulación de las extralimitaciones en la tenencia de la tierra y buscaba determinar e identificar a quienes usurpaban las tierras realengas y de allí exigir un pago a la corona para poder poseerlas. Este tuvo como garantizar ingresos a la corona a través de medidas que aparentaban buscar la recuperación de tierras usurpadas.

El cuarto principio de la política agraria colonial consistió en la “reservación de las tierras comunales de indios”, la cual garantizó que la población indígena tuviera tierra para pastos y de recolección de leña y tierra para el cultivo de cada una de las familias; dichas tierras eran administradas por el cabildo o ayuntamiento indígena<sup>15</sup>. Este principio adopta importancia en la medida que la corona garantiza que los pueblos de indios puedan tributar a la corona, debido a que contaban con tierra, por otro lado estar asentados en lugares cercanos a las haciendas prácticamente los ponía en disposición de constituirse en fuerza de trabajo para los hacendados.

El quinto principio de la política agraria colonial consistió el “bloqueo agrario hacia los mestizos”, el cual no se desprende de las leyes en ninguna forma, de hecho operaba al margen de la ley, “este principio arrojó a un gran número de trabajadores a las haciendas, convirtiéndolos en arrendatarios usufructuarios - de parcelas a cambio de trabajo-, lo cual guarda estrecha relación con el desarrollo del latifundismo”<sup>16</sup> y la composición de las clases sociales en el agro,

---

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> **MARTÍNEZ PELÁEZ**, Severo. 1982. Página 158.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> ídem.

por un lado el grupo dominante constituido por españoles y criollos; por otro lado el grupo subordinado integrado por los indios y mestizos.

Unos años antes de darse la independencia de Guatemala, precisamente en 1811, se plantean “*los Apuntamientos sobre la Agricultura y Comercio del Reyno de Guatemala, definidos por el Real Consulado de Comercio de la Ciudad de Guatemala*”<sup>17</sup>, los cuales constituyeron lineamientos de política agraria.

Su promulgación evidencia que en esta etapa de la evolución agraria del país, la estructura de la propiedad sobre la tierra estaba ligada estrechamente al aparato de dominación política y social de la corona, en ellos “se pone claramente de manifiesto que en Guatemala, a principios del siglo XIX, existían personas conscientes de que para que en el país se diera un desarrollo en la agricultura y se logrará elevar el bienestar de la población campesina, era imprescindible llevar a cabo cambios revolucionarios en la estructura de la propiedad de la tierra; es decir, una reforma agraria que eliminara la gran propiedad improductiva o poco productiva, y se distribuyeran las tierras entre el campesinado, se creó un fuerte sector de pequeños propietarios indígenas y mestizos”<sup>18</sup>. Dichas medidas se justificaron en la productividad, aduciendo que tenían mayor impacto los productores con menor extensión que los grandes hacendados.

Pese a lo avanzado de los contenidos de los “*los Apuntamientos sobre la Agricultura y Comercio del Reyno de Guatemala, definidos por el Real Consulado de Comercio de la Ciudad de Guatemala*”, los mismos no tuvieron eco en sociedad colonial, debido a que el grupo que “impulsaba la democratización de la propiedad de la tierra era minoritario en la clase

---

<sup>17</sup> **CAMBRANES** J.C. 500 años de lucha por la tierra. Tomo 1. Página 282-284. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. FLACSO, 1992.

<sup>18</sup> **CAMBRANES** J.C. Op. Cit. FLACSO 1992.

dominante y no tenía la suficiente fuerza como para hacer prevalecer sus opiniones al respecto; por otra parte, el sector campesino no sólo no tenía, sino que, como lo señala Pinto Soria: el débil desarrollo económico alcanzado en los trescientos años de dominio colonial no creó ninguna clase de nexos que unieran a los distintos grupos indígenas, que formaban, a su vez, la mayoría de la población guatemalteca en un todo nacional”<sup>19</sup>, por lo que los cambios contenidos en ellos no se concretaron en medidas aplicadas, sin embargo; constituyen un hito importante en lo referente a la intervención del Estado en la aplicación de medidas re-distributivas de la tierra con el fin de lograr el desarrollo y bienestar de la población vinculada al agro.

Para finalizar, es preciso mencionar que las relaciones sociales de producción en la época colonial, se basaron en el recurso tierra como fuente de riqueza, y estuvo formado principalmente por latifundios y tierras comunales, sin embargo; existieron algunas iniciativas para cambiar dicha situación que no se concretaron. Por otro lado, la estructura agraria colonial difiere de la actual principalmente en la relación latifundio-minifundio.

## **Independencia y Reforma Liberal**

La independencia de 1821 no fue un verdadero movimiento popular, “fue una iniciativa dirigida por la oligarquía guatemalteca integrada por las elites criollas que tomaron el control político y consolidaron su poder económico, basado en la agricultura de los colorantes, el añil y la grana, en grandes latifundios, haciendas de tipo feudal explotados por los indígenas en condiciones de vasallaje”<sup>20</sup>. Durante ésta etapa el panorama político estuvo marcado por la constante pugna entre conservadores y liberales, Cambranes define la independencia como “...una burda maniobra política de la clase dominante

---

<sup>19</sup> Ídem. Página 293.

<sup>20</sup> **DUROCHER, FERNANDEZ, LETONA**; Bettina, Juan, José. Tierra, Identidad y Conflicto en Guatemala. Dinámicas Agrarias Tomo V. FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA. 2003.

guatemalteca para romper los lazos políticos sin alterar la estructura de poder establecida en el país a raíz de la conquista española”<sup>21</sup>.

En el período post-colonial (1821-1871), suceden cambios en la búsqueda por mejorar la estructura productiva del agro, con el objetivo de preparar condiciones para el comercio. En 1825 se dicta la primera Ley Agraria, cuyo objetivo principal era el de aumentar la riqueza de la población y buscar fondos para el Estado; se realiza para ello la transferencia de tierras baldías a propiedad particular, “uno de los propósitos de este movimiento era la transformación del régimen productivo vigente, a partir de la implementación de una serie de disposiciones legales que facilitarían el acceso a la propiedad de la tierra, sobre todo de las aptas para el cultivo del café, y la disponibilidad de mano de obra, especialmente la indígena. De hecho, la fuerza social que estaba detrás del movimiento rebelde liberal estaba compuesta esencialmente por propietarios y campesinos ladinos de la región occidental de Guatemala. La legislación agraria hasta entonces vigente no fue inmediatamente derogada, empero se fueron estableciendo las bases de lo que más adelante constituyó una verdadera arremetida contra el orden legal vigente.”<sup>22</sup>

La reforma liberal expropió las tierras de la iglesia y las tierras comunales, adjudicándolas a precios bajos y con facilidades a los productores de café, además el establecimiento del Registro de la Propiedad Inmueble permitió asegurar las tierras adjudicadas en este periodo.

Según Bettina Durocher y otros<sup>23</sup>: La política agraria del país se dedicó a elaborar mecanismos para facilitar la adquisición de tierras a precios bajos e incentivar el desarrollo económico, esencialmente por las plantaciones de café,

---

<sup>21</sup> **CAMBRANES** J.C. Op. Cit. Página 294.

<sup>22</sup> **DUROCHER, FERNANDEZ, LETONA**; Bettina, Juan, José. Op. Cit página 49.

<sup>23</sup> Ídem. Página 27

producto emergente para la agro-exportación. Estableciendo las siguientes medidas:

- Expropiación de los bienes por la Iglesia Católica y facilitando su acceso a propietarios privados.
- Promulgación de leyes agrarias y laborales con fin de facilitar la siembra de café, el acceso a la tierra y mano de obra gratuita.
- Creación del Registro de la Propiedad donde, luego de denunciar tierras baldías y pedir su adjudicación.
- Se tituló y registró tierras sobre documentos y sin ubicación catastral a milicianos con el fin de solventar compromisos de guerra.
- Se desarticularon los pueblos de indios y se incentivó, por ley, la privatización
- y el fraccionamiento de los baldíos y de las propiedades ejidales y comunales que habían adquirido las comunidades indígenas.
- Se decretó el trabajo obligatorio para los campesinos indígenas, durante un mínimo de 150 días al año, en las plantaciones de café y en la construcción de carreteras.
- Se introdujeron nuevas ideas de política agraria, se expropiaron tierras de la iglesia y de comunidades indígenas, con ello se brindaron facilidades a personas cuyo interés era el cultivo del café, con lo cual aparece el latifundio alemán y estadounidense. Debido a ello, Guatemala se moldea como una sociedad agro exportadora, con el surgimiento del café y la formación del enclave bananero, así como también la aparición del capital norteamericano, en 1899, aparece uno de los mayores terratenientes de toda la historia guatemalteca “la UFCO”.

Ello da como resultado la existencia de tres características que replantean las formas de explotación de la tierra y que se diferencian sustantivamente de las formas coloniales, en lo referente a la existencia de las tierras comunales: El

minifundio (producto del despojo de los indígenas y la reducción de posesión de tierras), lo cual garantizó la oferta de fuerza de trabajo barata; el surgimiento de la burguesía cafetalera; como clase social que acumuló tierra en pocas manos y el latifundio, como la gran extensión de tierra, concentradas en pocas manos. Las relaciones sociales de producción que provoca el latifundio-minifundio son relaciones de explotación que garantizaron fuerza de trabajo a los latifundios cafetaleros, principalmente temporal en época de cosecha.

Un mecanismo más promovido por los gobiernos liberales y que tuvo el “propósito de estimular la distribución y apropiación de la tierra entre los ciudadanos, fue la aplicación de la figura jurídica del censo enfitéutico”<sup>24</sup>. El censo enfitéutico constituía en si la transmisión del dominio sobre la tierra por el dueño a otra persona a perpetuidad o por un tiempo definido, a cambio de un pago. El censo enfitéutico, es una figura de origen colonial, que permitía el acceso al derecho de usufructo de la tierra por tiempo ilimitado pero no a su propiedad. Para hacerse acreedor a una porción de tierras bajo esta modalidad, las autoridades competentes establecían el valor de la tierra en cuestión y el interesado se comprometía a pagar anualmente una cantidad equivalente a un determinado porcentaje del valor establecido.

Mediante esta medida se accedía al “*usufructo* de la tierra y de bienes inmuebles de manera permanente pudiendo, incluso, heredar y/o ceder y traspasar dichos derechos a terceras personas”<sup>25</sup> todo ello por el pago de un pago estipulado a la autoridad.

De hecho la transformación agraria realizada por la reforma cafetalera en la época liberal, impulsó el desmantelamiento de la estructura colonial de los pueblos, la supresión de tierras comunales, el incremento de las rancherías,

---

<sup>24</sup> **PALMA, TARACENA Y BAUMEISTER**, Gustavo, Arturo y Eduardo. Página 49.

<sup>25</sup> Ídem.

multiplicación en gran escala de la pequeña propiedad agraria en manos de mestizos –denominado minifundios- y la elevación del número de empresas agrícolas grandes o latifundios. “Tales mecanismos se explican, asimismo, por el hecho de que mientras el Estado colonial tuvo un interés central en que la población indígena dispusiera de espacios suficientes para su reproducción y, por ende, la reproducción económica del sistema, el Estado liberal privilegió el desarrollo privado de la finca cafetalera, subordinó y desarticuló las diversas formas de propiedad comunal (ejidos, comunes, cofradías, guachivales), sin que llegaran a desaparecer del todo por razones de subsistencia de la mayoría de la población guatemalteca. Pasó a ser más importante el indígena mozo que el indígena tributario. De hecho, la tributación dejó de ser un elemento esencial de la fiscalidad estatal”<sup>26</sup>.

En la década de 1910 empiezan a disputarse privilegios territoriales, control político y hegemonía política, entre el imperialismo alemán y el norteamericano. Situación que fue resuelta hasta principios de la década de 1940 al expropiarse los latifundios alemanes. La crisis mundial de los años 30s', llevó al país al borde de la ruina económica, ya que casi todos los ingresos provenían de la exportación de café y bananos en el mercado alemán y estadounidense, y hacia 1940 con el fin de acrecentar la dependencia económica de Guatemala, la burguesía compradora y burocrática le prestó su colaboración al imperialismo extranjero.

### **Revolución de octubre y reforma agraria**

La revolución de octubre de 1944 inició una década de transformaciones de la realidad guatemalteca, que principalmente buscaba integrar la economía del país al capitalismo. Uno de los cambios sustantivos se centró en el agro, fue

---

<sup>26</sup> **PALMA, TARACENA Y BAUMEISTER**, Gustavo, Arturo y Eduardo. Cambios en la Tenencia de la Tierra: Tendencias Históricas. Guatemala PNUD, 2004. Página 75.

bautizada como la “primavera democrática”. “Derivado del trasfondo político y económico que conllevó a la expulsión del capital alemán y estadounidense en Guatemala (1944-1954) se comienza otro periodo importante para el agro guatemalteco, éste fue el período revolucionario iniciado en octubre de 1944 por el Dr. Juan José Arévalo”.<sup>27</sup>

El gobierno de Arévalo derogó las leyes de trabajo forzado que se había establecido principalmente en la ley de jornaleros y la ley contra la vagancia, ello con fin de terminar con las relaciones feudales que prevalecían en la época. Se promovió la organización campesina y sindical. En el ámbito agrario, se integró en la Constitución Política de la República, la función social de la propiedad y la prohibición de los latifundios, prescribiendo el arrendamiento de las tierras ociosas a los campesinos sin tierra.

El segundo gobierno, el de Jacobo Arbenz Guzmán, pretendió consolidar los cambios iniciados, promulgó, en 1952 el Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, la cual contemplaba la redistribución de las tierras ociosas a los campesinos, dentro de los objetivos trazados se encontraba el de impulsar el desarrollo de la agricultura hacia una economía capitalistas, así como trazar el camino para la industrialización de la economía guatemalteca. Por medio de la promulgación del decreto 900, se realiza una reforma agraria en el país la cual constituye un hito importante al replantear la tenencia, uso y propiedad de la tierra, dicha iniciativa buscaba abolir el binomio latifundio-minifundio que había caracterizado la estructura agraria desde 1871, estas junto a otras políticas buscaron modernizar la economía guatemalteca e insertarla al sistema capitalista y el establecimiento de nuevas relaciones sociales de producción que durante los últimos gobiernos venían con reiteradas crisis. Sumado a esas medidas existía un serie de políticas de desarrollo social.

---

<sup>27</sup> **PALMA, TARACENA Y BAUMEISTER**, Op Cit. Página 75.

Ambos gobiernos impulsaron medidas que “desarrollan una serie de reformas legislativas que comienzan a cambiar la realidad agraria de Guatemala, caracterizada por la concentración de la propiedad en pocas manos y la subordinación de la población campesina, mayoritariamente indígena, a los poderosos finqueros o hacendados”<sup>28</sup>

Principales medidas:

- Se liberaliza la mano de obra al derogar las disposiciones que obligaban el trabajo forzado.
- Se puso en vigor la Ley de Titulación Supletoria (1945), estableciendo un mecanismo por medio del cual el título de propiedad de la tierra podía ser concedido a quien la hubiese trabajado durante diez años.
- Ley de Arrendamiento Forzoso (Decreto No. 712), a través de la cual se obligaba a los propietarios que hubiesen dado parcelas en arrendamiento durante los últimos cuatro años, a seguir arrendándolas por dos años más, a la vez se exigía a los terratenientes arrendar tierras ociosas y a no cobrar más del cinco por ciento del valor de la cosecha.
- El Congreso aprobó el decreto No. 900, ley de Reforma Agraria.

Dichas medidas provocaron descontento dentro de los terratenientes los cuales fueron afectados debido a que “se expropiaron cerca de 600.000 hectáreas, entre ellas la mitad de propiedades extranjeras. Adicionalmente, el gobierno dispuso de 280.000 hectáreas de grandes fincas cafetaleras que habían sido expropiadas durante la Segunda Guerra Mundial a finqueros alemanes. Se estima que 100.000 familias resultaron beneficiarias con esta reforma, cerca de la sexta parte de la población.”<sup>29</sup> Ello conllevó a que con apoyo del gobierno de

---

<sup>28</sup> **PALMA, TARACENA, AYLWIN,** Gustavo, Arturo y José. Procesos Agrarios desde el Siglo XVI a los Acuerdos de Paz. FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA 2002. Página 81.

<sup>29</sup> **DUROCHER, FERNANDEZ, LETONA;** Bettina, Juan, José. Tierra, Identidad y Conflicto en Guatemala. Dinámicas Agrarias Tomo V. FLACSO, MINUGUA.

los Estados Unidos se generara un movimiento contrarrevolucionario, que logró derrocar al gobierno de Arbenz y por consiguiente derogar las medidas que en materia social, económica y agraria se implementaron durante los dos gobiernos de la revolución.

### **Contrarrevolución de 1954, fin de la primavera democrática**

En 1954 se generó un movimiento conservador que busco eliminar los cambios impulsados por los gobiernos revolucionarios de Arévalo y Arbenz, dicha oposición, auspiciada por la CIA, realizó el golpe de Estado que, en 1954, puso fin a la reforma agraria impulsada por Arbenz. Dichas medidas conllevaron devolver a los terratenientes la mayoría de las tierras entregadas a los campesinos. Por medio del decreto 57, se disolvieron las cooperativas campesinas que explotaban esas tierras. Se restituyó también al Estado las tierras nacionales que habían sido expropiadas de los alemanes, las cuales fueron privatizadas y adjudicadas a grandes terratenientes. Con fin de cerrar toda posibilidad legal de expropiar tierras para realizar una eventual reforma agraria, en 1956 se reformó la Constitución de Guatemala y se eliminó el concepto de función social de la propiedad, lo cual quedó plasmado en las Constituciones sucesivas.

Sin embargo, la escasez de tierra y la demanda creciente de tierra, generaron acciones con fin de buscar una válvula de escape a la crisis agraria, se promulgó, con fundamento en la Constitución de 1956, el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria. En éste, sí, se permitió la expropiación para redistribuir las fincas con más de 100 hectáreas de tierras ociosas y se previó impuestos para los propietarios de tierras abandonadas o subutilizadas. Sin embargo el trámite de identificación de una tierra ociosa fue tan complicado que en la práctica no se pudo realizar.

Se promulgó el decreto 15-51, que creó el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), que fue vigente hasta 1999. La institución del Estado estaba facultada para identificar las tierras nacionales o baldías, medirlas, registrarlas y, eventualmente adjudicarlas a campesinos sin tierra. En 1959, se le quitó al INTA dichas facultades para el departamento de Petén, con la creación de la Empresa de Fomento y Desarrollo de Petén (FYDEP). El vasto departamento del norte de la República, fue identificado por el Estado como tierra de colonización y de avance de la frontera agrícola, a pesar de su escaso potencial agroecológico.

### **En el período contemporáneo (1962-1996),**

Con el decreto 1551, Ley de Transformación Agraria vigente a partir de 1962, se crean zonas de desarrollo agrario, como áreas de colonización; se crearon comunidades agrarias para que el INTA (Instituto Nacional de Transformación Agraria) entregara tierras en propiedad. Esta ley, surge en el marco de los planes de la Alianza para el progreso en Guatemala, se adoptaron las siguientes iniciativas:

- El Decreto No. 1.653 de 1966 (Ley de Fincas Cooperativas).
- El Decreto No. 67-84 de 1979 (Ley de Empresas Campesinas Asociativas).
- Se desarrolló un programa de distribución de tierras que duró hasta 1982, con un total de 399,328 hectáreas, la cual se hizo a través de diferentes formas que incluían propiedad individual y colectiva.
- La colonización impulsada por el FYDEP que se implementó durante el periodo 1959 a 1978, que benefició a profesionales y personas cercanas al ejército y no dio respuesta a la demanda de tierras creciente.

Estas medidas desencadenaron un proceso de deterioro “los impactos ambientales generados por la colonización de Petén, la que fue realizada en tierras boscosas no aptas para la agricultura, son hoy reconocidos por todos los analistas en Guatemala. Con suelos muy frágiles, sin créditos financieros o asistencia técnica, el resultado de la colonización ha sido la destrucción de extensos territorios cuya aptitud era forestal”<sup>30</sup>

Otro proceso impulsado en la misma dirección lo constituyó “la llamada Franja Transversal del Norte, la que incluye todo el norte bajo del país, desde el departamento de Huehuetenango hasta el de Izabal, pasando por El Quiché y Alta Verapaz. Por Decreto No. 60-70 de 1970, ésta fue declarada área de interés público, disponiéndose que los terrenos baldíos fueran declarados de la nación de acuerdo con la Ley de Transformación Agraria, y que las fincas privadas quedaran afectas a las disposiciones sobre tierras ociosas y zonas de desarrollo agrario contempladas en la misma ley.”<sup>31</sup>

El balance que se hace de dichas medidas no son del todo alentadoras “las leyes y programas gubernamentales aquí analizados, sin embargo, fueron insuficientes para modificar las estructuras de tenencia de la tierra en Guatemala. Así se desprende de los resultados del censo agropecuario del año 1979, en el que se da cuenta que para entonces el 88% del total de las fincas eran unidades de explotación subfamiliar de menos de siete hectáreas”.<sup>32</sup>

En 1970 el INTA había asentado a 5,093 familias en micro parcelamientos, pero sin dar títulos de propiedad. Este desarrollo tan escaso de los beneficios que

---

<sup>30</sup> **PALMA, TARACENA y AYLWIN; GUSTAVO, ARTURO y JOSE.** Procesos Agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz, Dinámicas Agrarias I. FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA. 2002. Página 90.

<sup>31</sup> **PALMA, TARACENA y AYLWIN; GUSTAVO, ARTURO y JOSE.** Op. Cit. Página 86.

<sup>32</sup> **PALMA, TARACENA y AYLWIN; GUSTAVO, ARTURO y JOSE.** Op. Cit. Página 87.

proporcionaba esta ley, obligó la creación del Decreto 60-70, la Franja Transversal del Norte es declarada zona de desarrollo agrario.

En la década de los 70s' y la de los 80s', el desarrollo de la colonización se concentró en esta área que comprendía el territorio de Alta Verapaz y la parte sur de Petén, este territorio fue de las tierras confiscadas a los alemanes durante la segunda guerra mundial.

La Empresa de Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP), decreto 38-71 promovió el otorgamiento de tierras con lo cual se crean una serie de complicaciones que lo único que hacen es beneficiar a la clase económica, política e influyente, constituida por los funcionarios del gobierno y militares que se apropian de tierras, derivado de ello se fortalece la estructura de tenencia de la tierra que ha existido a través de la historia de Guatemala, pues otorgaba 45 hectáreas a los campesinos y 450 hectáreas a los terratenientes.

Con relación a los créditos, “se observa que solamente el 20% del total de estos, estaba destinado a la agricultura y de este el 87% se destinaba a los productores de cultivos de exportación (café, algodón, caña de azúcar) y solamente un 13% a los productos constituyentes de la alimentación básica de la población (maíz, frijol, trigo, arroz).”<sup>33</sup>

En 1986 se crea la Comisión Nacional de Tierras CONATIERRA que adquirió tierras en el mercado de tierra libre por medio de la compra de activos de los bancos. En tres años se entregan un total de 13 fincas beneficiando a 1,600 familias.

---

<sup>33</sup> **CAMBRANES** J.C. 500 años de lucha por la tierra. Tomo 2. Página 240. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. FLACSO

A partir de la década de los 90s' y en el marco de las Políticas de Ajuste Estructural impulsada por los organismos internacionales se genera un proceso de desmantelamiento de los servicios que prestaba el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se crean las bases para la creación de fondos sociales. En 1993 se crea FONAGRO (Fondo Nacional para la Reactivación Agropecuaria) como un fideicomiso en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), con un monto de Q.10,000,000.00, con esto se desligó del sector agrícola la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), Dirección General de Servicios Agropecuarios (DIGESA), Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), posteriormente desaparecidas.

El desarrollo histórico de la agricultura en Guatemala, ha sido fundamentalmente de tipo colonial y éste ha mantenido una estructura agraria inadecuada para el logro del desarrollo de la sociedad. De tal manera, se puede decir, que “el desarrollo del agro guatemalteco tiene su base en la inexistencia de una adecuada estructura agraria, que ha caracterizado al país desde la época colonial hasta la época reciente”<sup>34</sup>.

En Agosto de 1987, se celebra en Esquipulas, la reunión cumbre de Presidentes de Centro América, cuando se suscribe el documento denominado “Procedimientos para Establecer la Paz Firme y duradera de Centro América”, esta iniciativa constituye un hito importante en la historia, ya que marca el inicio de un proceso que culminaría con la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera.

Dentro de los Acuerdos relacionados con la problemática del Agro se pueden mencionar: el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito el 31 de marzo de 1995, el Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, fue firmado en México el 6 de mayo de 1996.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> **CAMBRANES J.C.** Op. Cit. Página 211.

<sup>35</sup> Ver **Fundación Casa De La Reconciliación**, Recopilación Cronológica Acuerdos Firmados en la Negociación por la Paz en Guatemala.1997 Guatemala.

Al realizar un análisis de las relaciones sociales de producción que se han desarrollado, en las diferentes formaciones económico-sociales que han predominado desde la colonia hasta nuestros días, en donde ha prevalecido la propiedad privada sobre los medios de producción y dentro de ello resalta la gran trascendencia que la tierra ha tenido en los procesos productivos del país. De esa cuenta las relaciones sociales de producción, han sido marcadas por la propiedad privada de la tierra, con connotaciones diferentes a los largo de la historia, desde relaciones despótico tributarias, que prevalecieron en la época prehispánica; a las esclavistas, feudales, precapitalistas y capitalistas que han predominado desde la colonia.

Esta estructura bipolar es complementaria, ya que el minifundio existe como la unidad agrícola pequeña de subsistencia, que no logra mejorar sus niveles de producción y tecnificación, de esa manera el campesino tiene que vender su fuerza de trabajo, por lo cual, el minifundio sirve para mantener al campesino como fuerza de trabajo con carácter temporal en tiempos de cosecha, lo cual constituye una necesidad del latifundista, de allí la bipolaridad y la dependencia dentro de ambas unidades productivas. Es allí en donde radica la bipolaridad del sistema, durante los treinta y seis años que duró el enfrentamiento armado y principalmente para la década de los 80 la situación agraria tuvo efectos nocivos para la población campesina, sin embargo; nunca se dieron las condiciones para asegurar que existió una crisis en las relaciones sociales de producción para que hubieran cambios en la estructura agraria, dicha problemáticas se caracterizo por:<sup>36</sup>

- La estructura agraria guatemalteca, presenta por una parte a los campesinos o minifundistas, propietarios de medios de producción, los campesinos asalariados que venden su fuerza de trabajo, ocasional y temporalmente denominados jornaleros; y quienes venden su fuerza de

---

<sup>36</sup> Se debe recordar que una de las reivindicaciones históricas de los movimientos campesinos ha sido la tierra, la cual ha sido identificada como una de las causas del enfrentamiento armado que vivió Guatemala.

trabajo permanentemente denominados obreros agrícolas; y por otra parte la burguesía propietaria de los principales medios de producción.

- Dichos grupos sociales son los elementos fundamentales de la estructura agraria guatemalteca, la gran propiedad de la tierra denominada latifundio y la pequeña – el minifundio-, constituyen la característica más importante del modo de producción capitalista guatemalteco.
- El campesino cuando se encuentra ocupado, vende su fuerza de trabajo al latifundista con características asalariadas. Para el caso de la desocupación el campesino continúa con actividades agrícolas realizadas en sus parcelas, pero a diferencia de la anterior no existe una relación salarial. No se debe obviar que también se dedican a actividades comerciales tanto de granos como de textiles. De esa cuenta la población campesina trabaja su parcela, la cual le genera los productos mínimos para su subsistencia, teniendo que recurrir a las fincas en tiempo de cosecha por un salario también de subsistencia. Es en esta relación en donde la burguesía terrateniente se garantiza de fuerza de trabajo para tiempo de cosecha.
- Dentro de ese proceso de proletarización y depauperación del campesinado guatemalteco han existido levantamientos que se revelan continuamente desde la época colonial al despojo y expropiación de la tierra, lo cual sin duda alguna ha sido el germen para el surgimiento de movilizaciones campesinas, con la demanda articulada enfocada hacia la tierra, dichos levantamientos constituyen el punto álgido de la crisis.

## **Acuerdos de Paz.**

Durante el proceso de las negociaciones de los Acuerdos de Paz, debido a la relevancia que el tema agrario tiene para el desarrollo del país y la construcción de la paz social, se realizaron amplias discusiones que culminaron en la suscripción del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* firmado en mayo de 1996. En este acuerdo se definieron compromisos relacionados con la creación de una institucionalidad base para el cumplimiento de dichos Acuerdos, entre las que destacan:

- La creación de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA).
- La creación del Fondo de Tierras (FONTIERRAS).
- La transformación de BANDESA en BANRURAL.
- La ampliación del Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA).
- El inicio de proceso de levantamiento catastral.

Los compromisos para cuyo cumplimiento eran necesarias reformas legales se incluyeron en la agenda de la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART). La creación de esta comisión era uno de los compromisos contenidos en el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, que desarrolla una serie de compromisos relacionados con los derechos relacionados con el territorio entre otros, los cuales se desarrollaran de una manera más detalladas en el capítulo IV del presente estudio.

Para hacer efectiva la labor del Estado en cuanto al tratamiento de dichos temas, en los Acuerdos de Paz quedó establecido que para su implementación

se utilizaría como fuente de ingresos, los impuestos de “tierras ociosas” y el “único sobre inmuebles”, los cuales a la presente fecha no han generado los recursos financieros para arribar a tal cometido, lo cual ha repercutido en el funcionamiento óptimo de la institucionalidad agraria.

## **CAPÍTULO II**

### **ASPECTOS GENERALES DE LA PROBLEMÁTICA AGRARIA**

#### **2.1. La Conflictividad Agraria, pobreza y Desarrollo**

La conflictividad agraria es un fenómeno social que involucra a amplios sectores de población, generada por la interacción de un conjunto de factores sociales, económicos, políticos y culturales que han determinado formas particulares de relación entre los grupos sociales vinculados al agro. Al igual que las situaciones de exclusión y discriminación hacia los pueblos indígenas, son temáticas que deben ser abordadas con carácter prioritario, para poder consolidar un sistema democrático y alcanzar el desarrollo económico y social del país. Para lograr una aproximación a la comprensión de la problemática agraria es importante partir de los siguientes aspectos:

- El reconocimiento de la historia y sus consecuencias en la situación económica y política del país.
- La realidad multicultural, pluriétnica y multilingüe.
- La coexistencia de dos sistemas de interpretación jurídica.
- Las necesidades vitales no satisfechas de la mayoría de la población, en especial la indígena.
- El papel que el Estado debe retomar, como garante de los derechos y promotor del desarrollo.

En el territorio guatemalteco se han yuxtapuesto diferentes formas de tenencia de la tierra con distintos orígenes y en donde coexisten, se articulan, complementan y oponen personas, poblados, municipios, comunidades étnicas y lingüísticas. A su vez, el país carece de instrumentos legales adecuados y específicos para atender la complejidad de las dinámicas agrarias; persistiendo

contradicciones entre el orden jurídico vigente y el Derecho Indígena, este último, aún no reconocido por el Estado. Tampoco las leyes, reglamentos y procedimientos relacionados con el agro tienen una coherencia estructural y no forman un cuerpo capaz de responder con prontitud y conocimiento ante los conflictos alrededor de la tierra y los procesos agrarios. En esa línea, el proceso de levantamiento catastral está en su fase inicial muchas de las poblaciones indígenas y rurales no tienen seguridad jurídica sobre sus tierras, lograrla es oneroso y casi inaccesible para los pobres, sumado a ello, los conflictos sobre la tierra deben dirimirse en contextos judiciales que no aplican una jurisdicción específica.

Desde la suscripción de los Acuerdos de Paz, se definieron compromisos específicos para la implementación de medidas y cambios importantes para abordar la problemática agraria y la resolución de los conflictos derivados de la tenencia, posesión y/o propiedad de la tierra existente.

La realidad guatemalteca es compleja y por demás el modelo económico se ha basado históricamente en la producción agrícola, que funciona a través de la agroexportación de diversos productos; que, en diversos períodos históricos han caído en crisis a pesar del apoyo de las políticas implementadas por los diferentes gobiernos, en distintas épocas históricas. Este modelo ha reproducido una serie de relaciones económicas, sociales, culturales y políticas, que se caracterizan primordialmente por: el patrón actual de distribución de la tierra; bajos salarios de los trabajadores agrícolas; la falta de crédito y la poca cobertura del mismo, ausencia de una estrategia de comercialización agrícola enfocada principalmente hacia el apoyo de la economía campesina; insuficiencia de oferta de tierras (mercado limitado); infraestructura vial y de servicios deficiente; deficiencia del sistema catastral y la coexistencia de dos sistemas de interpretación jurídica, es decir el derecho positivo frente al derecho indígena y en muchos casos derechos de posesión ambiguos y doble titulación.

Está problemática se ve reflejada en el Índice de Desarrollo Humano, un indicador elaborado por el PNUD, que es planteado con el objeto de “establecer una medida mejor que el PIB per cápita para acercarse a la noción de bienestar. Es una medida simple de tres dimensiones del concepto de desarrollo humano: experimentar una vida larga y saludable, tener educación para desarrollar capacidades y contar con ingresos para tener un estándar de vida adecuado,”<sup>37</sup> este indicador se calcula con base en información sobre la esperanza de vida, alfabetismo, inscripción escolar (para 2001) escolaridad para 2002 y el PIB per cápita. El IDH por área (urbano y rural) y por grupo poblacional (indígena y no indígena), se encuentra por encima del medio, pero al hacer comparaciones entre cada uno de ellos puede observarse que existen brechas entre lo rural y lo urbano; entre población indígena y no indígena, lo cual válida la afirmación de que las desigualdades y los menores índices de desarrollo se concentran en población rural, indígena y femenina. Al hacer una comparación entre periodos, se observa la tendencia a mejorar, aunque nos es muy significativo dicho avance.

**Cuadro 1**  
**Índice de Desarrollo Humano**  
 Área y Grupo Poblacional  
 (Periodo 2000- 2003)

	2000	2002	2003
IDH	0.633	0.649	0.677
Urbano	0.717	0.728	0.747
Rural	0.563	0.583	0.61
Indígena	0.544	0.567	0.578
No indígena	0.684	0.698	0.724

Fuente: Desarrollo Humano y Ruralidad, compendio Estadístico 2004, PNUD.

<sup>37</sup> **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**, Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud 2002.

Esta situación se marca considerablemente en la población en especial en lo referente al desarrollo humano. El cuadro 1 describe para el caso de Guatemala, el IDH<sup>38</sup>.

Dicha situación adopta mayores argumentos al consultar el coeficiente de *Gini para el ingreso*<sup>39</sup> en 2004, el cual coloca al país por el nivel de desigualdad más alto en el área centroamericana, con un 0.57. Dicho índice en comparación con el calculado en el 1989 (0.54) evidencia que la desigualdad se ha agudizado. En el cuadro que sigue se puede ver que el consumo va en una relación directa con el nivel de ingresos de las personas, siendo en zonas urbanas y de población no indígena en donde se reportan menores niveles de desigualdad y mayores consumos, caso contrario de las poblaciones rurales y con presencia de indígenas en donde los niveles de desigualdad se hacen más evidentes y profundos.

**Cuadro 2**  
**Coeficiente GINI, Ingreso y Consumo**  
**Por área y grupo étnico**  
**Año 2000**

Dominio	Consumo	Ingreso
Total	47.6	57
Urbano	44.2	54.2
Rural	35.3	46.9
Indígena	36	46.4
No indígena	46.5	56.3

Elaboración Propia con base a datos de ENCOVI 2000, INE.

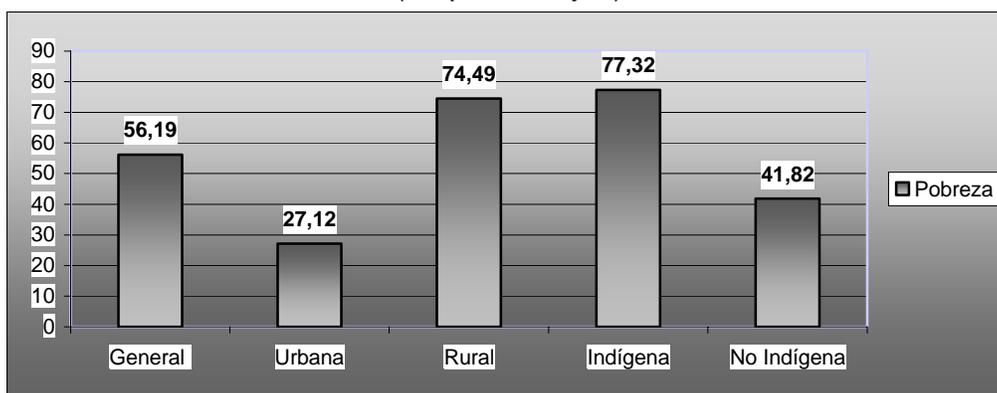
La gráfica 1, muestra con cifras específicas las diferentes dimensiones que tiene la pobreza general sobre la población. Es preciso destacar que los porcentajes mayores confluyen entre la población rural e indígena. Esa misma

<sup>38</sup> Se cita el IDH, elaborado por el PNUD como un indicador del desarrollo humano, en la información estadística oficial no existe una forma de medida con las mismas características.

<sup>39</sup> El coeficiente de GINI para el ingreso es otro índice que permite medir los niveles de desigualdad social y de concentración del ingreso.

tendencia registra la pobreza extrema, alcanzando el 23 % y 27 % en el área rural y en población indígena respectivamente, como lo muestra la gráfica 2. De hecho la severidad de pobreza o la profundidad a nivel nacional, según la ENCOVI es de 22 % y a nivel rural es mucho más alta, es decir, de 32 %.

**Gráfica 1**  
**Pobreza en Guatemala**  
**Año 2000**  
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a datos ENCOVI 2000. INE.

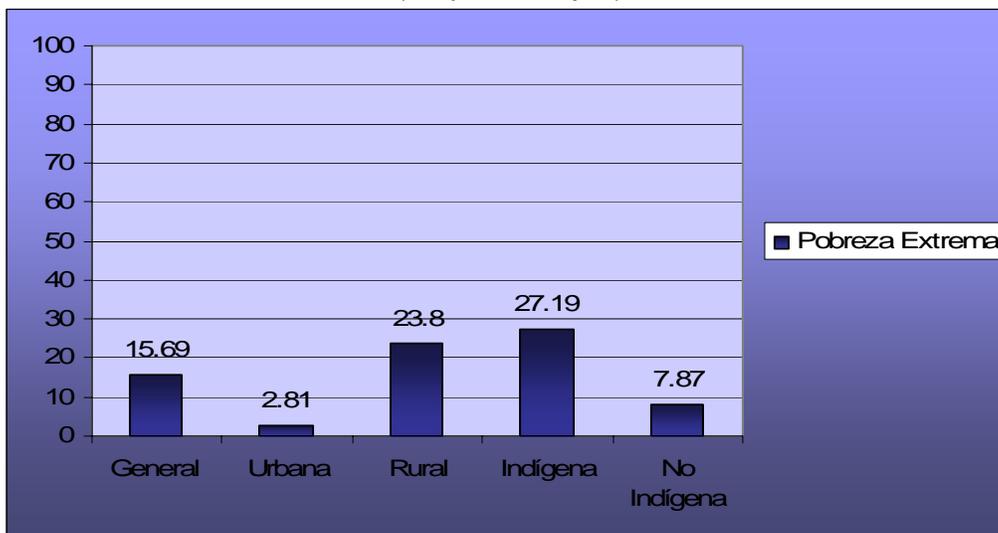
De acuerdo al informe Nacional de Desarrollo de Humano del PNUD y estimaciones basada en la ENEI 2004, “el 21.9 % de la población vivía con menos de un dólar diario (...) En ese sentido el nivel de ingresos es importante en el análisis del desarrollo humano, puesto que en las economías de mercado, el ingreso se constituye en el principal mediador entre la actividad económica y el acceso a los satisfactores que se requieren para vivir una vida digna y llena de valor”<sup>40</sup>, para el caso Guatemala este es un indicador de la desigualdad social que prevalece.

<sup>40</sup> PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad Étnico-Cultural: La ciudadanía en un Estado Plural. Página 109.

En el caso de la pobreza extrema el PNUD reporta que el 38 % de la población rural e indígena subsiste con menos de un dólar diario, lo que imposibilita el mínimo necesario para una alimentación adecuada.

Dicho informe al presentar datos sobre población indígena desagregada por grupo étnico establece que los pueblos Q`eqchi`, K`iche y Kaqchikel son los que viven con los más altos niveles de pobreza extrema, la cual sólo puede ser reducida en la medida que se disminuyan los niveles de desigualdad social que prevalecen en el país, lo cual implica impulsar políticas que permitan distribuir de mejor manera los beneficios del crecimiento económico. En la gráfica 2 puede apreciarse los niveles de exclusión y desigualdad en que se encuentran la población rural e indígena para el año 2000.

**Gráfica 2**  
**Pobreza Extrema en Guatemala**  
**Año 2000**  
(en porcentajes)

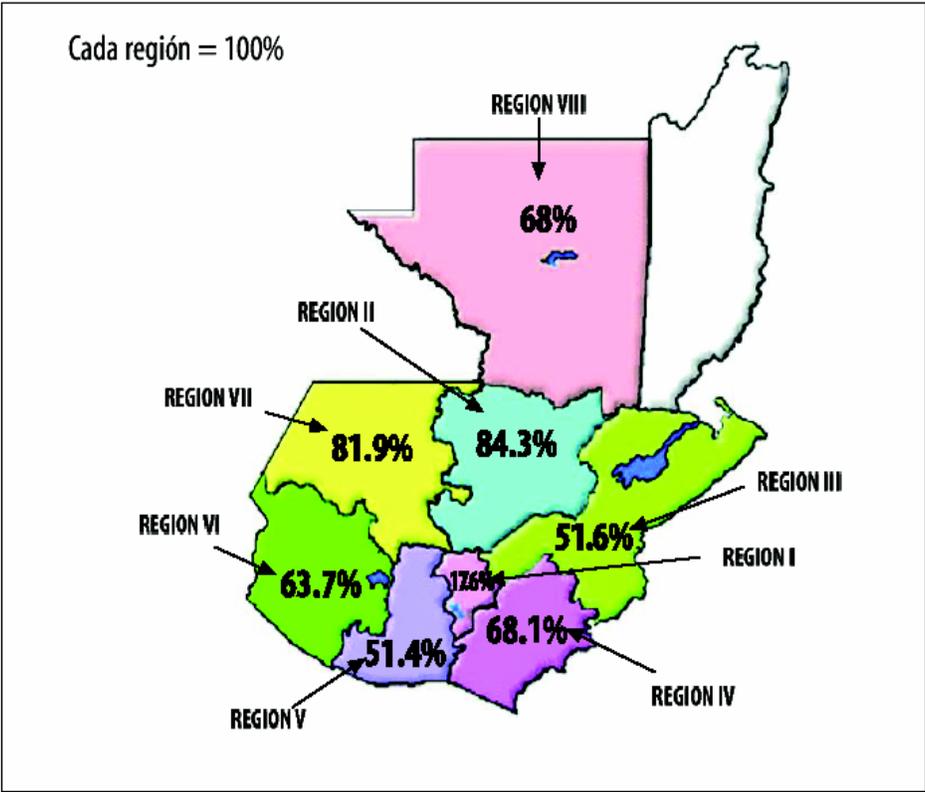


Fuente: Elaboración propia con base en datos ENCOVI 2000. INE.

Otro elemento a tomar en cuenta en dicho informe es que el desarrollo no vendrá solamente con el reconocimiento de la igualdad, sino también conlleva la

necesidad de impulsar medidas afirmativas que tiendan a disminuir de manera sostenida la exclusión de grupos poblaciones indígenas y de mujeres, que son los que se encuentran en las peores condiciones de vida. Sin embargo en Guatemala la cuestión agraria repercute en la situación nacional, lo cual se hace evidente en el Perfil de la Pobreza en Guatemala<sup>41</sup>.

**Figura 1**  
**Mapa de Pobreza por Región**  
**Año 2001**  
(Porcentajes)



Fuente: Mapas de Pobreza SEGEPLAN 2001.

Los datos anteriores fundamentan las aseveraciones en torno a que es en las áreas rurales, en donde prevalece la población indígena en donde la pobreza

<sup>41</sup> Instituto Nacional de Estadística, INE. Perfil de Pobreza en Guatemala. MECOVI 2002.

tiene un alto nivel de incidencia. En esa misma línea apuntan los datos estadísticos sobre pobreza en las siete regiones oficiales del país. (ver gráfica anterior)

## 2.1. Población: etnicidad y ruralidad

En Guatemala, el peso de lo rural continúa tiene importancia fundamental, ya que después de Belice y Haití, es el país latinoamericano con el mayor porcentaje de población rural, la cual asciende a un poco más de 6 millones de habitantes, como lo muestra el cuadro siguiente. Dicha población se ha ido incrementando por diferentes circunstancias, aun a pesar de las constantes migraciones internas y externas, lo cual coloca en las zonas un peso demográfico considerable que tiende a generar el fenómeno macrocefálico, sin embargo, la población rural aún prevalece con una mayoría considerable.

**Cuadro 3**  
**Población por Área,**  
Años 1999, 2002, 2004

Año	1999	2002	2004
Total	11,088,372	11,237,196	12,620,911
Urbana	3,919,998	5,184,835	4,480,196
Rural	7,168,374	6,052,361	8,140,715

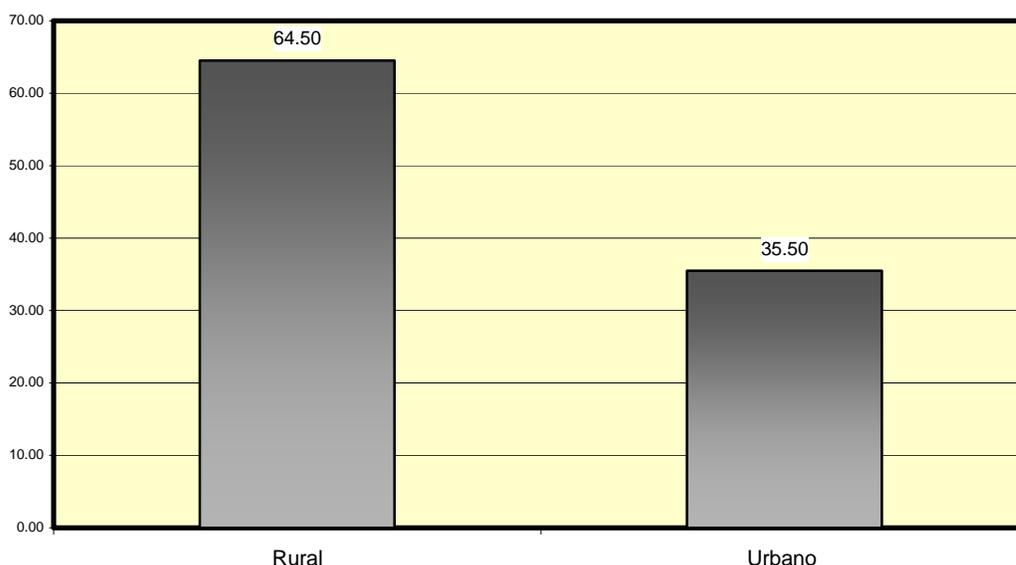
Fuente: Censos Nacionales y proyecciones de INE/CELADE.

De acuerdo a los datos proporcionados por el INE y con base al Censo 2002, el 53.9 % de la población es de origen rural, frente al 46.1 % de la población urbana. Al comparar estos datos con las proyecciones de población elaboradas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía –CELADE-, para el periodo entre 1999 al 2004 la proporción entre población urbana y rural se había mantenido entre 35 % y 65 % respectivamente (ver gráfica 3). Esta variación puede ser debido, a que el sistema de Censos Nacionales, ha definido

más detalladamente el concepto de población rural<sup>42</sup>. La gráfica siguiente reafirma el peso que en términos de población tiene lo rural en Guatemala, lo cual tiene repercusiones en aspectos socioeconómicos y culturales.

**Gráfica 3**

**Población por Área**  
**Año 2004**  
(Porcentajes)



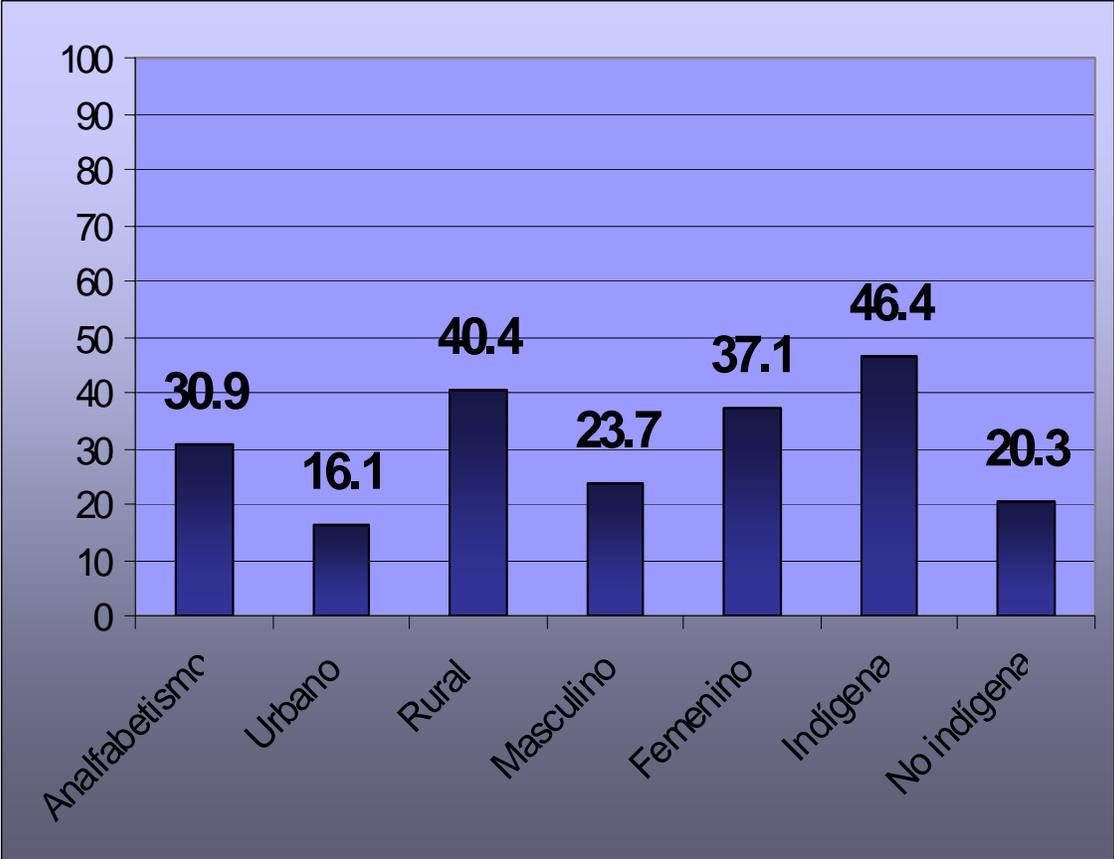
Fuente: Elaboración propia con base a proyecciones de población elaboradas por CELADE 1995.

En la gráfica 4, en lo referente a la educación, la tendencia se reafirma, ya que sobresalen las cifras de analfabetismo en la población que ha sido objeto de exclusión a lo largo de la historia, es así que el analfabetismo rural alcanza el 40.4 %, el analfabetismo femenino el 37.1 % y el indígena que es el más alto

<sup>42</sup> En el Censo de 1981 se consideró área urbana a los lugares reconocidos como ciudad, villa o pueblo, siendo todo lo demás área rural. En el Censo de 1994, se consideró área urbana a los poblados con categoría oficial de ciudades, villas, pueblos, colonias y asentamientos que tuvieran continuidad al casco urbano definido cartográficamente por cada municipio. En el Censo del 2002, se consideró como área urbana a ciudades, villas y pueblos, (cabeceras departamentales y municipales), colonias, condominios y los lugares que cuenten con más de 2,000 habitantes, siempre que en dichos lugares el 51% o más de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y de agua por tubería dentro de sus viviendas.

con un 46.4 %. Este fenómeno social limita el desarrollo humano, como se mencionó anteriormente el alfabetismo es uno de los indicadores básicos para calcular el índice de desarrollo humano.

**Gráfica 4**  
**Analfabetismo por Área y Grupo Étnico**  
**Año 2000**  
(Porcentajes)

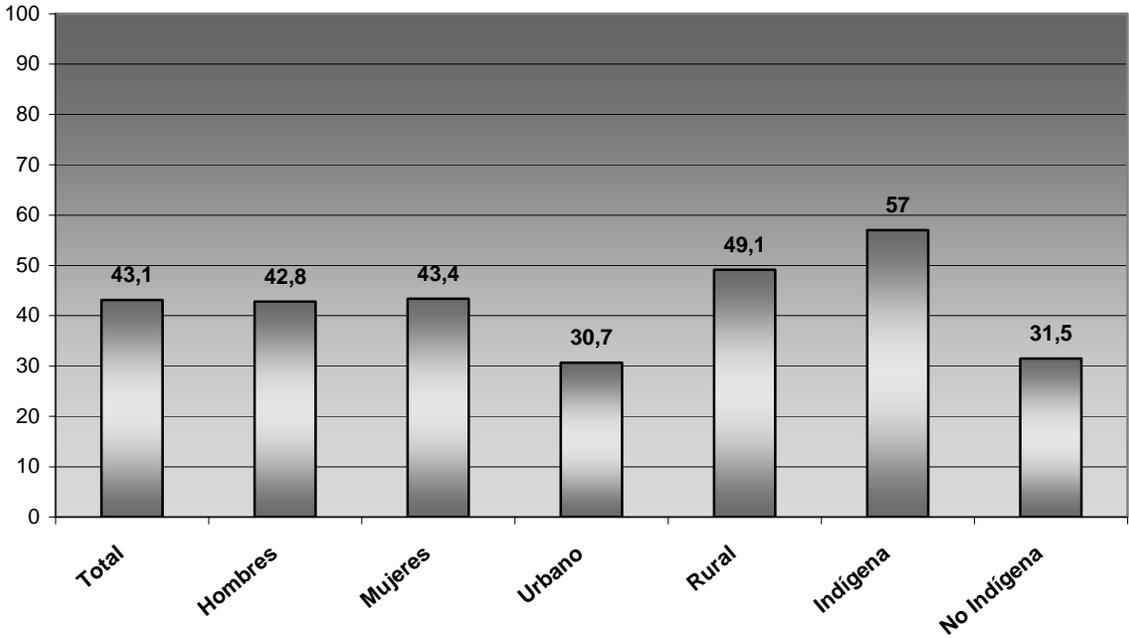


Fuente: Elaboración propia con base a datos ENCOVI 2000. INE.

Las metas del milenio en lo referente a la educación establecen que “liberarse de la ignorancia y tener condiciones para realizar plenamente el potencial cognoscitivo es fundamental para alcanzar el desarrollo humano pues ello

permite llenar de significado la vida; da además la posibilidad de que la personas contribuyan más efectivamente al crecimiento económico, la competitividad nacional<sup>43</sup>. En Guatemala todos lo sectores convergen en la importancia de la educación como vía de desarrollo, sin embargo; la poca inversión y en especial en las áreas rurales muestra lo contrario, de hecho la educación pública va en línea directa a disminuirse considerablemente, además de un creciente deterioro de la calidad educativa, poca cobertura.

**Gráfica 5**  
**Desnutrición Crónica, por Área, Sexo y Étnia**  
**Año 2000**  
 (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a datos ENCOVI 2000. INE.

<sup>43</sup> Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo, Metas del Milenio para Guatemala.

La gráfica 5, muestra la desnutrición crónica como un indicador que “mide la baja talla para la edad en niños menores de 5 años, sufriendo retardo en su crecimiento en comparación con tallas que deberían tener para su edad”<sup>44</sup> a nivel nacional representa el 43.1 %, cifra que representa un porcentaje alto. Al hacer una revisión de la desnutrición crónica por sexo las cifras mantienen una tendencia alta, pero comparativamente igual, ya que en el caso de las mujeres representa un 43.4 %, ligeramente más alta que en la que presenta los hombres 42.8 %. En el caso de la población rural que presenta desnutrición crónica se mantiene la tendencia al igual que otros indicadores sociales, manifestando los más altos porcentajes en el área rural y en regiones con alta prevalencia de población indígena, la cual alcanza un 49.1 % y 57 % respectivamente. La gráfica siguiente da una panorámica de la situación descrita.

Cuando se busca información sobre los ingresos de la población rural vuelve a surgir la situación de desventaja en la que se sitúa a la población rural, ya que los trabajadores rurales son tres veces más pobres que los trabajadores urbanos.

Asimismo, con base a los resultados de la ENCOVI, se puede afirmar que los subempleados, los trabajadores, indígenas, los analfabetas, jornaleros agropecuarios y quienes se dedican a actividades del sector informal, muestran los más altos índices de pobreza.

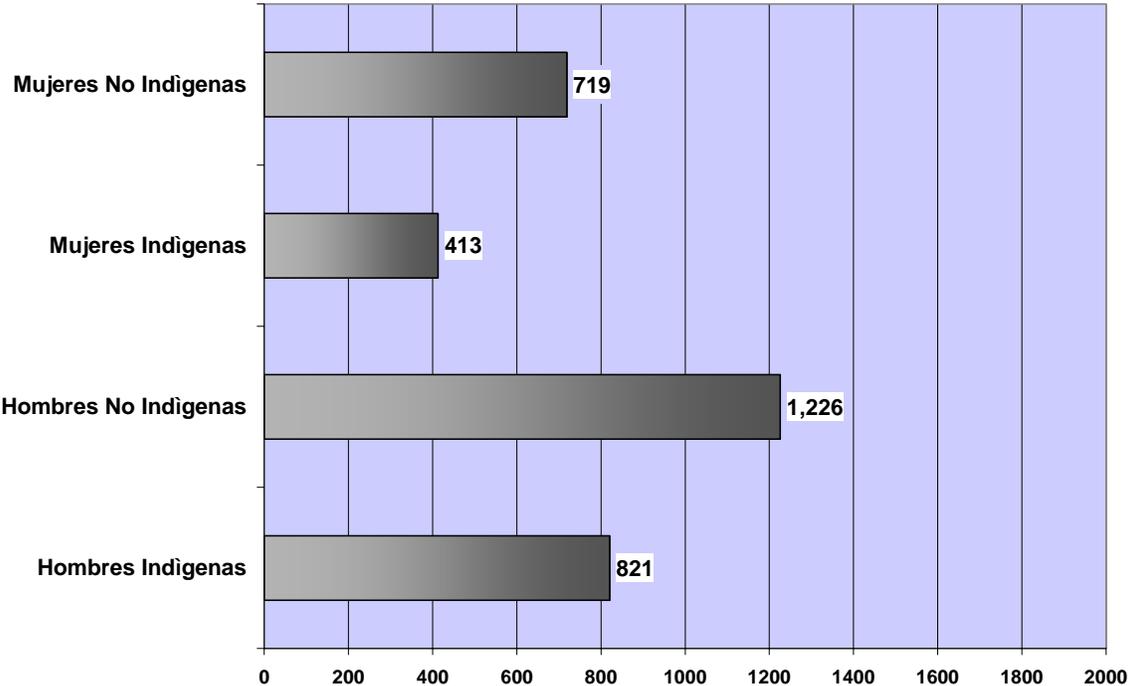
En esa línea cuando se revisan datos sobre promedio de ingresos en el ámbito rural no es de extrañar que los que reportan mejores ingresos son de áreas urbanas, no indígenas y los hombres.

---

<sup>44</sup> **Instituto Nacional de Estadística**, Perfil de Pobreza en Guatemala. Proyecto MECOVI 2002. Página 30.

La gráfica que sigue, muestra como las personas no indígenas son las que reportan tener los mayores ingresos, dentro de ellos son los hombres los que tienen los ingresos relativamente más altos, ya que el promedio que reportan es de Q 1,226.00

**Gráfica 6**  
**Ingreso Laboral Rural promedio, por Étnia y Sexo**  
**Año 2000**  
(Quetzales)

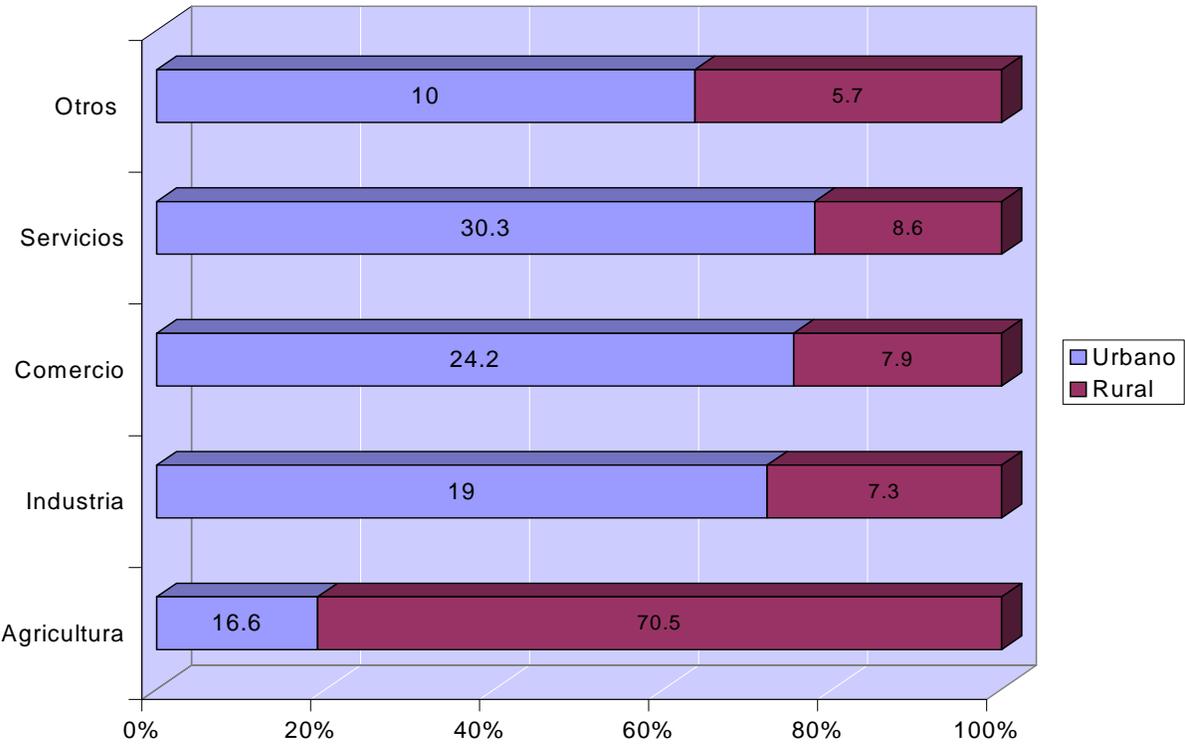


Fuente: Elaboración propia con base a datos de ENCOVI 2000, INE.

Por el lado del empleo, las cifras oficiales sobre la población ocupada por ramas de actividad, establecen que la agricultura absorbe el 16.62 % de dicha población en el área urbana, constituyéndose en el tercer sector con mayor importancia en la absorción de fuerza de trabajo, después de los servicios, (30.3%), y la industria, (19 %). En lo que respecta al área rural, es la que absorbe mayor cantidad de población ocupada, con un 70.5 % (ver gráfica 7).

En lo referente a la Población Económicamente Activa (PEA), el sector agropecuario absorbe el 42.1 %, con un salario mínimo Q 38.60 diarios, lo que da sustento a las afirmaciones en torno a la brecha existente entre lo urbano y lo rural.

**Grafica 7**  
**Población Ocupada, Por Ramas de Actividad y Área**  
**Año 2002**  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base de Censos Nacionales INE 2002.

Por otro lado, en el sector agropecuario, más del 77% de los indígenas trabajan por cuenta propia, por ende no son remunerados, y el 23% están asalariados.

Dentro de la población ocupada por ramas de actividad, destaca que la agricultura absorbe a un porcentaje significativo de población del área rural, por lo que dicha actividad constituye una fuente de empleo importante, lo cual puede apreciarse en la gráfica 7.

En el cuadro que sigue, puede apreciarse de mejor manera el impacto que tiene la agricultura en la absorción del empleo rural, al realizar una comparación intercensal puede apreciarse que el mismo ha tenido una variación de 74.3 % en 1994 a 70.5 % para 2002. Asimismo las otras ramas de actividad ocupacional, no tienen aún valores significativos que puedan sopesar en la ocupación de la población rural.

**Cuadro 4**  
**PEA según Sector y área geográfica**  
**Año 1994 y 2004**  
(Población y Porcentajes)

Características	1994		2004	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
PEA	968,895	1,508,305	2,490,236	2,499,994
<b>Rama de actividad</b>				
Agricultura	18.2	74.3	16.6	70.5
Industria	20.9	8	19	7.3
Comercio	16.6	5	24.2	7.9
Servicios	34.9	7.4	30.3	8.6
Otros	9.3	5.3	10	5.7
Total	100	100	100	100

Fuente: XI Censo Nacional de población y V de habitación, ENEI 2004. Instituto Nacional de Estadística.

Otro dato importante es la reducción de los trabajadores cotizantes al IGSS del sector Agrícola, ya que la misma sólo entre 2000 y 2004 ha sido de un 16 %, la cual constituye un indicador importante de la creciente informalidad y pérdida de beneficios de los trabajadores en dicho sector.

La PEA rural (53%) y urbana (47 %) no manifiesta una variante considerable, aunque prevalece por aproximadamente 6 puntos la urbana sobre la rural.

En esa misma línea de análisis, el subempleo de la población indígena alcanza el 32 % frente al de la población no indígena que es del 68 %. Al conocer cifras de desempleo abierto la población indígena cubre el 14 % y la población no indígena el 86 %, aunque las cifras correspondientes a población indígena son menores, cabe señalar que aún se está trabajando en la visibilización de dicha población en los procesos de levantamiento y sistematización estadística por lo cual puede haber un subregistro por la metodología utilizada, sin embargo; es de reconocer que hay avances en esa materia.

**Cuadro 5**  
**Población ocupada por Grupo Área y Sexo**  
**Año 2004**  
(Total y Porcentajes)

<b>Dominio</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>
Urbana	982,454	41.3	1,398,107	58.7
Rural	702,355	28.6	1,751,128	71.4
<b>Total</b>	<b>1,684,809</b>	<b>100.00</b>	<b>3,149,235</b>	<b>100.00</b>

Fuente: ENEI 2004, Instituto Nacional de Estadística.

Al revisar cifras de la población ocupada por área de residencia y sexo, es trascendente como en lo rural tiene alta incidencia la ocupación de los hombres, aunque se mantiene la tendencia con respecto a lo urbano la población

masculina ocupada asciende a 71.4 %, acá es importante hacer énfasis que el trabajo femenino principalmente en el área rural y en actividades agropecuarias es visto y reconocido inclusive en el Código de Trabajo como “trabajo coadyuvante”.

En cuanto al nivel de instrucción, el cuadro 6, muestra que en el área rural se concentra el mayor porcentaje de población ocupada sin ninguna instrucción asciende al 14.14 % y con primaria incompleta el 24.69 % que sumados alcanzan el 74.88 %, en el resto que sólo asciende al 25.12 %, se encuentra la población ocupada con nivel de instrucción superior a la primaria completa con un 14.73 %, secundaria incompleta de 7.05 %, secundaria completa sólo el 0.26 %. En el caso de la educación superior destaca por su mínima incidencia solamente con un 0.50%.

**Cuadro 6**  
**Población ocupada por nivel de instrucción y Área**  
**Año 2004**  
(Total y Porcentajes)

<b>Dominio</b>	<b>Urbano</b>	<b>%</b>	<b>Rural</b>	<b>%</b>
Ninguno	336,550	14.14	853,438	34.78
Primaria incompleta	587,855	24.69	983,807	40.10
Primaria completa	457,735	19.23	361,340	14.73
Secundaria incompleta	361,463	15.18	172,849	7.05
Secundaria completa	429,581	18.05	69,870	2.85
Superior incompleta	122,141	5.13	6,341	0.26
Superior completa	85,236	3.58	5,839	0.24
<b>Total</b>	<b>2,380,561</b>	<b>100.00</b>	<b>2,453,484</b>	<b>100.00</b>

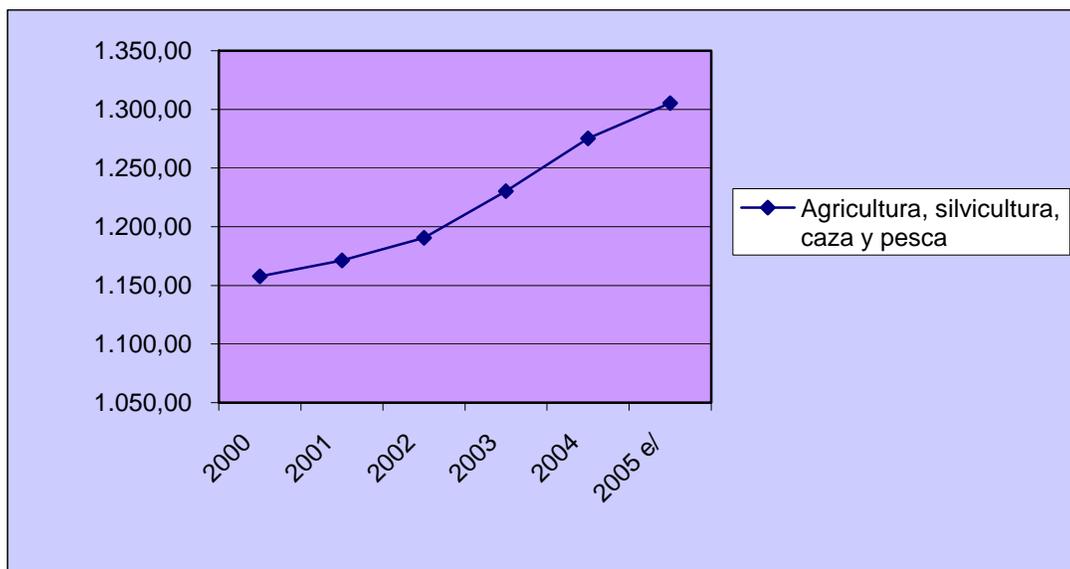
Fuente: ENEI 2004, Instituto Nacional de Estadística.

Siguiendo en la revisión de los datos sobre empleo, es importante mencionar que la población en edad de trabajar rural es de 61 % frente a la urbana que

asciende a 39 %. Cuando se revisa la población en edad de trabajar por sexo se tiene que 48 % son hombres y 52 % mujeres.

Respecto al Producto Interno Bruto, (PIB), el sector agropecuario mantiene importancia económica. A partir del año 2000 el PIB muestra una tendencia leve creciente del 22 % a 24 %, que no ha tenido repercusiones en la población rural. Asimismo, este último se debe sustantivamente al manejo macroeconómico que ha implementado la autoridad monetaria y el efecto de las remesas familiares, por lo cual ha logrado mantener estable la tasa de interés y el tipo de cambio, a pesar de las fluctuaciones que ha tenido en el mercado monetario. Por otro lado el creciente aporte que en materia de exportaciones ha tenido el sector agroexportador no tradicional, ha sido significativo y ha impactado la balanza comercial.

**Gráfica 8**  
**Aporte al PIB**  
**Sector Agricultura, silvicultura, caza y pesca**  
**Período 2000-2005**  
(Millones de Quetzales)



Fuente: Elaboración propia con base a datos Banco de Guatemala.

El cuadro 7, muestra una tendencia histórica multianual del aporte al PIB de los sectores principales de la economía, en donde el sector agrícola y similares es el segundo en importancia después del creciente sector de servicios. Asimismo la economía en su conjunto da muestra un crecimiento lento pero con una leve tendencia positiva.

**Cuadro 7**  
**Origen por Ramas de Actividad del Producto Interno Bruto**  
**A precios de mercado**  
**Años 2000-2006**  
(Millones de quetzales de 1958)

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004 p/	2005 e/	2006 py/
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1,157.85	1,171.34	1,192.46	1,230.33	1,275.25	1,305.23	1,346.29
Explotación de minas y canteras	26.39	26.56	29.21	30.44	27.91	27.55	28.83
Industria manufacturera	668.24	675.57	680.96	688.02	704.17	723.18	750.38
Construcción	98.63	110.55	93.67	90.59	72.78	74.95	84.42
Electricidad y agua	210.87	204.57	223.21	233.08	247.04	255.69	271.69
Servicios	2,911.62	2,911.62	3,003.35	3,089.16	3,149.46	3,239.30	3,360.30
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>5,073.60</b>	<b>5,100.21</b>	<b>5,222.87</b>	<b>5,361.62</b>	<b>5,476.61</b>	<b>5,625.90</b>	<b>5,841.92</b>

Fuente: Banco de Guatemala

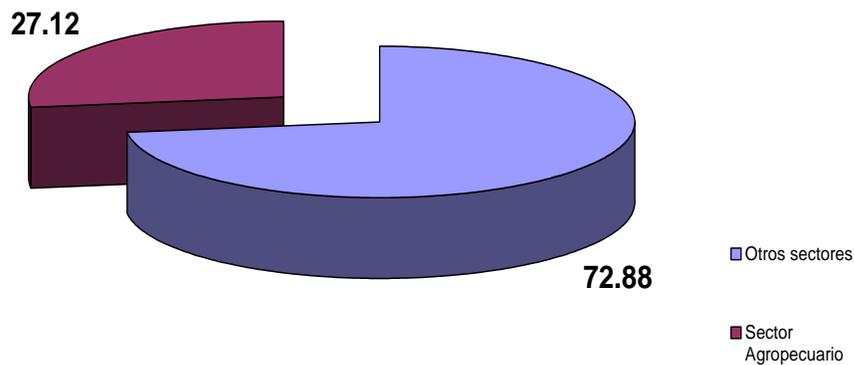
p/ cifras preliminares

e/ cifras estimadas

py/ cifras proyectadas

Respecto al aporte del sector agrícola a la economía, específicamente en las exportaciones, es importante mencionar que aunque no es mayoritario, si tienen un impacto significativo, ya que solamente el sector agropecuario alcanza el 27.12 % del total de las exportaciones, el resto de sectores sumados llegan a un poco más del 72 %.

**Gráfica 9**  
**Exportaciones del Sector Agropecuario**  
**Año 2005**  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco de Guatemala.

En lo referente a la distribución de la tierra, los datos por sí mismos dan pauta para calificar al país como ejemplo de un alto nivel de concentración. Se debe tomar en cuenta, además, que el mismo adopta para la población diferentes dimensiones según su cultura y/o cosmovisión: para unos es un medio de producción y para otros constituye un elemento más que se suma a la naturaleza, con una fuerte vinculación en lo cultural-identitario.

Al hacer un análisis comparativo ínter censal, se puede observar que la tendencia desde 1950 ha sido de un aumento en el número de microfincas, con un ligero aumento en la superficie total, para el caso de las fincas subfamiliares han mostrado una tendencia de disminución en su número y una tendencia

creciente en su superficie. Atención particular requiere la disminución en el número de fincas multifamiliares y el incremento de su superficie, así como la disminución significativa del número de fincas multifamiliares grandes que representan para 2003 el 12.30 % del total de la superficie.

### *Cuadro 8*

#### *Guatemala 2003: Superficie y número de fincas según extensión.*

#### **Distribución de la tierra por categorías de tamaño de fincas<sup>45</sup>**

Tamaño	Número de fincas (%)				Superficie (%)			
	1950	1964	1979	2003	1950	1964	1979	2003
<b>Microfincas</b> (md <sup>†</sup> 0,7ha)	21.30	20.29	32.92	45.20	0.80	0.95	1.40	3.20
<b>Subfamiliares</b> (de 0,7 a md 7 ha)	67.05	67.30	54.36	46.80	13.10	17.66	14.70	18.60
<b>Familiares</b> (7 a md 44,8 ha)	9.48	10.30	9.92	6.10	13.30	18.85	18.40	21.60
<b>Multifamiliares medianas</b> (44,8 ha a md 900 ha)	2.02	2.02	2.70	1.90	32.00	36.56	42.70	44.30
<b>Multifamiliares grandes</b> (900 ha y mayores)	0.15	0.09	0.10	-	40.80	25.98	22.80	12.30
<b>Total</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base datos Censos Agropecuarios de 1950, 1964, 1979 y 2004, INE.

\* md = "menos de" ha = hectárea

El cuadro 9, detalla la información anterior, mostrando que el 45.2 % de las fincas son menores de 1 manzana, las cuales son definidas como de subsistencia, ya que son constituidas por extensiones de tierra insuficientes para sostener a una familia promedio de 5 miembros y para mantener ocupada

<sup>45</sup> El Censo utiliza el término "finca" para "unidad de explotación agrícola", como se entiende en Centroamérica de manera general. Sin embargo, en Guatemala el vocablo "finca" se refiere a las grandes explotaciones latifundistas de producción comercial. Los campesinos se refieren a su explotación como "mi tierra", "mi parcela" o "mi terreno".

a sus integrantes los doce meses del año<sup>46</sup>. Dichas fincas en su conjunto tienen una extensión del 3.2 % de la superficie total.

Al sumar la superficie total de las fincas menores de 10 manzanas, destaca que ascienden al 92 % del número total, con una superficie apenas del 21.9 %, lo que equivale a una atomización. Caso contrario para las fincas con extensión mayor de 1 caballería que alcanzan el 1.8 % y una superficie del 56.5 %.

### Cuadro 9

#### Guatemala 2003: Superficie y número de fincas según extensión

Tamaño (en mz)	Superficie			Número de fincas		
	Absoluto	%	% acumulado	Absoluto	%	% acumulado
- de 1 mz	172.413	3,2		375,708	45,2	
De 1 a – 2	242.313	4,6	7,8	185.196	22,3	67,5
De 2 a – 5	449.439	8,5	16,3	157.681	19	86,5
De 5 a – 10	298.039	5,6	21,9	46.099	5,5	92,0
De 10 a – 32	674.601	12,7	34,6	39.599	4,8	96,8
De 32 a – 64	470.717	8,9	43,4	10.929	1,3	98,1
De 64 a – 640	1841,283	34,6	78,0	14.593	1,8	99,9
De 640 a –1280	513.014	9,6	87,6	610	0,1	100,0
De 1280 a –3200	403.606	7,6	95,2	222		
De 3200 a –6400	161.830	3	98,2	37		
De 6400 a –12800	72.241	1,4	99,6	9		
12800 y más	16.341	0,3	100,0	1		
<b>Total</b>	<b>3476395,3</b>	<b>100</b>		<b>384,708</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. Página 19.

Los latifundios son definidos como las “*extensiones de tierra que no pueden ser cultivadas por los esfuerzos directos de una familia y que por lo tanto utilizan fuerza de trabajo asalariada y en donde regularmente no trabaja el dueño,*

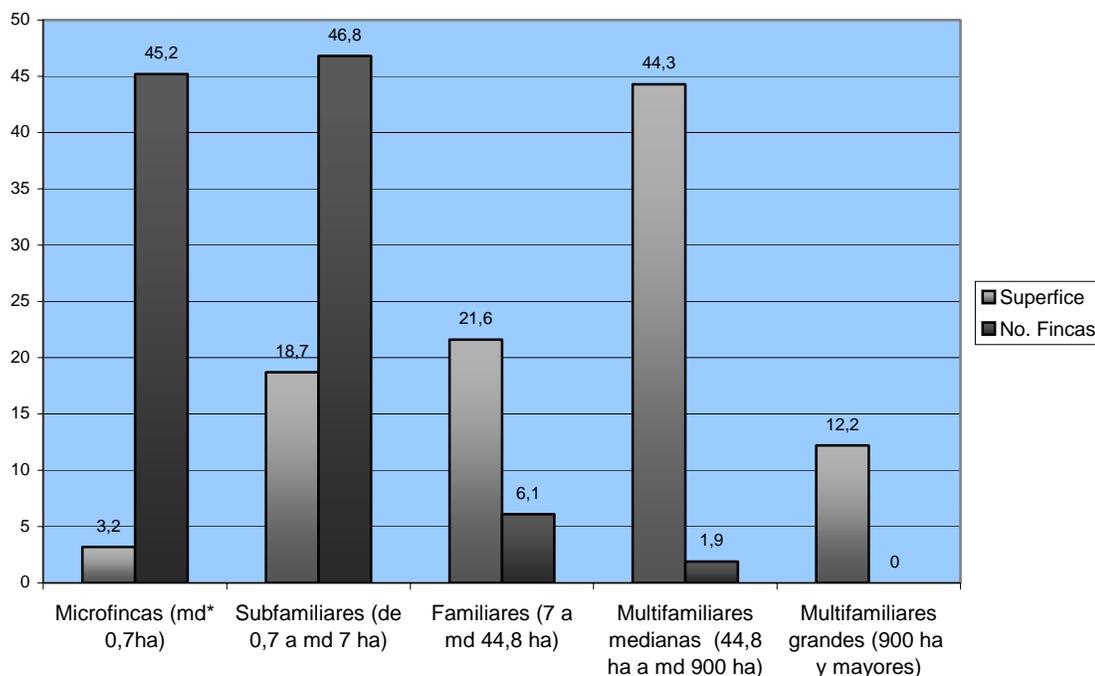
<sup>46</sup> Ver Santiago López Aguilar, Las clases sociales en Guatemala, Editorial Universitaria, 2000, página 9.

aplicando tecnología con mayor grado de complejidad. Dentro de ellas, se catalogan a las fincas mayores de una caballería o de 64 manzanas<sup>47</sup>. Dichas fincas constituyen el 1.9 del total de fincas, abarcando el 56.2 % del total de la superficie.

**Gráfica 10**  
Superficie y Número de Fincas por tamaño y Categoría

Año 2003

(Porcentajes)



Elaboración propia con base a datos del Censo Agropecuario 2003.

De esa manera, Guatemala sigue caracterizándose por altos índices de concentración de los recursos, ingresos y tierra. El PNUD, en el informe de desarrollo de 2000, coloca a Guatemala junto a Brasil como los dos países con más altos coeficientes de Gini en el ingreso, con 0.55, señalándolos como

<sup>47</sup> Ídem. Pagina 16.

países con los más altos niveles de desigualdad. En lo referente al coeficiente de concentración de la tierra, se confirma al consultar el coeficiente de GINI<sup>48</sup> del censo agropecuario 2003, el cual asciende a 0.84, uno de los más altos del mundo y el más alto de la región centroamericana. Si bien en comparación con el Censo Agropecuario de 1979, se redujo levemente (0.814), la situación no ha cambiado sustancialmente.

Al conocer los datos anteriores, es preciso agregar que en Guatemala la cuestión agraria está articulada en múltiples aspectos, entre ellos: jurídicos, sociológicos, antropológicos, económicos, otros, que se han sumado durante el devenir histórico del país.

Sin embargo, dicha problemática está ligada a dos aspectos cruciales y que han marcado las características actuales del agro guatemalteco. La situación agraria del país está íntimamente articulada a la problemática indígena, difícilmente se puede resolver el problema de la tierra, sin abordar los derechos de los pueblos indígenas. Para dichos pueblos, la tierra no es un medio de producción, sino que constituye un elemento central en el marco natural, social y cultural, basamento de su identidad. El segundo elemento, es la comprobada relación dual entre latifundio-minifundio.

Cabe señalar que falta aún profundizar en los aspectos relacionados con productividad y competitividad, ya que en muchos casos el potencial productivo y competitivo no está relacionado directamente con la cantidad de tierra que se posea, sino en la calidad y la capacidad y uso potencial que la misma tenga,

---

<sup>48</sup> En su último Informe anual, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- difunde informaciones sobre la repartición de las tierras, a través de la presentación del coeficiente Gini, el cual oscila entre 0 y 1, (menor cuando la repartición de los recursos, por ejemplo la tierra, es más justa y superior, cercana a uno, cuando es injusta).

vinculado directamente con el tipo de explotación que se realice. Colateralmente van otros factores tecnológicos.

Los indicadores anteriores muestran una realidad innegable, en Guatemala, el sector agropecuario aún representa cerca de una cuarta parte de la economía nacional y de fuente de empleos. Su importancia económica explica la relevancia de la concentración de la tierra como uno de los factores desencadenantes de las dinámicas políticas y sociales que provocaron la guerra de las últimas cuatro décadas del siglo XX. La historia reciente muestra que la situación agraria se ha mantenido prácticamente inalterada provocando una crisis en las relaciones sociales de producción.

La dualidad latifundio-minifundio es la causa fundamental de las condiciones de pobreza y exclusión en la que se encuentra la población rural del país, la cual afecta principalmente a la niñez, las mujeres e indígenas.

Como se mencionó en el capítulo I, ya en la década de los 80 la estructura agraria dio pauta a que la problemática agraria se agudizara, sin embargo; en los últimos 20 años la misma se ha agravado presentando las siguientes características:

- Se agudiza la pobreza rural, con relaciones laborales de injusticia y desprotección a los derechos laborales y con ventajas para los propietarios de fincas.
- La agricultura de subsistencia convive con la migración a Estados Unidos y actividades informales, dentro de ellas algunas de carácter ilícito de carácter agrícola como el cultivo de drogas.

- El aumento de la producción de nuevos cultivos, vinculados a circuitos comerciales basados en el agro negocio<sup>49</sup>, han provocado la contratación de obreros agrícolas con relaciones laborales en desventaja, a través de redes maquiladoras en donde la fuerza de trabajo es predominantemente femenina.
- La crisis de los precios internacionales del café provocó la desmovilización de la actividad productiva de las fincas cafetaleras a otras actividades, su abandono o su venta a grupos campesinos por medio del FONTIERRAS. En ese sentido se generó desempleo en las áreas rurales, el cual ocasionó las migraciones masivas hacia los Estados Unidos y México en busca de empleo y dejando a las fincas que sobrevivieron con déficit de mano de obra. Ello significó que las relaciones sociales de producción no correspondieron adecuadamente a las fuerzas productivas, y estas últimas se vieron altamente influenciadas por la globalización. De esa cuenta, la población campesina identificó mecanismos de escape a su situación al no encontrar respuestas a su problemática en las políticas públicas gubernamentales. En el peor de los casos, existen zonas en donde se han declarado hambrunas como es el caso de la región Chortí.

La crisis en las relaciones sociales de producción ha provocado una serie de demandas principalmente de grupos campesinos, los cuales han reivindicado una serie de demandas en torno a la problemática agraria. Los Acuerdos de Paz, constituyeron el principal instrumento para la apertura de espacios de participación y propuesta en torno a dicha problemática, en donde diferentes sectores han presentado una serie de propuestas para abordar la crisis, dentro de las mismas ha prevalecido una bipolaridad de planteamientos los cuales son excluyentes entre sí y marcan distancia desde aspectos ideológicos.

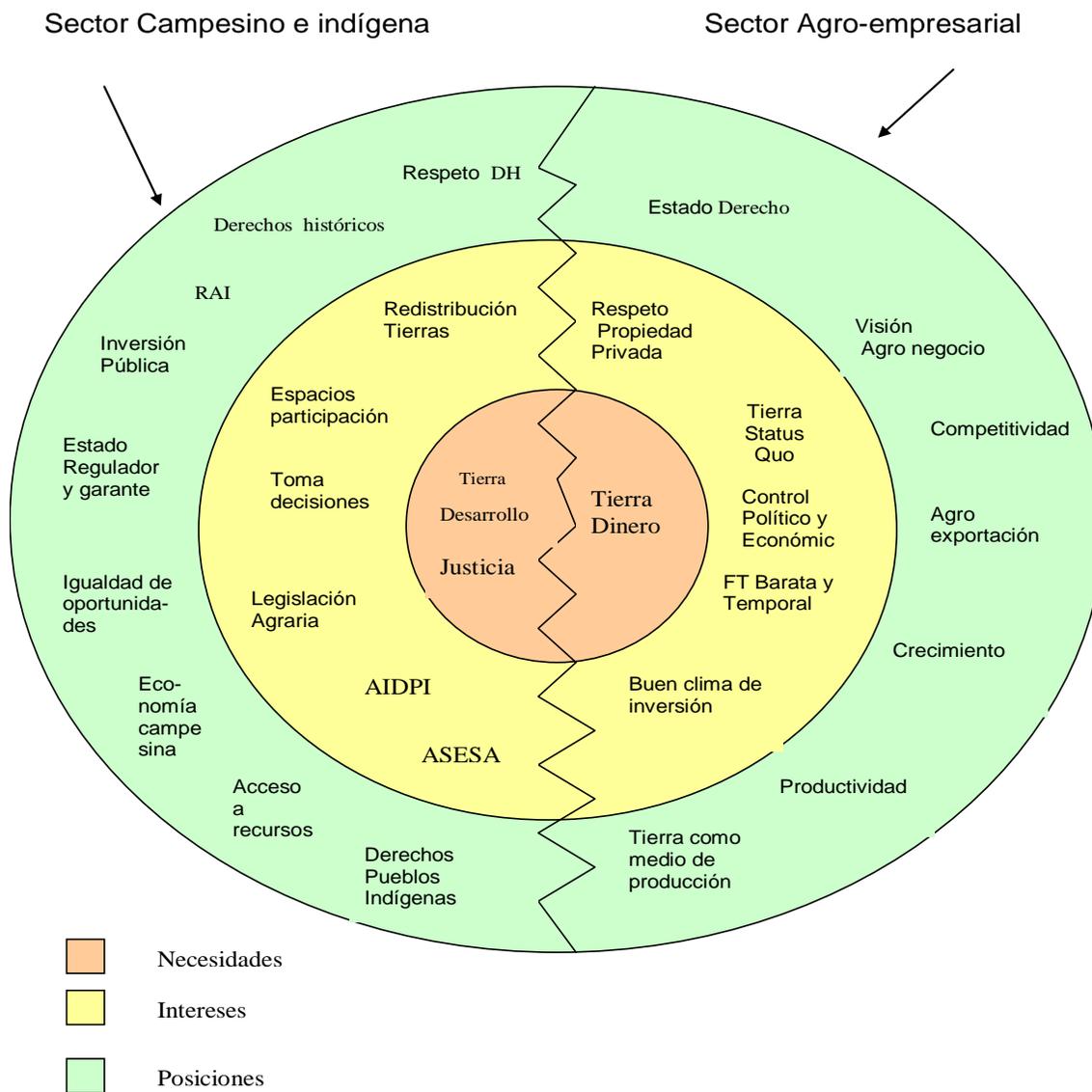
---

<sup>49</sup> El agro negocio, como la unida productiva con altos niveles de rendimiento, comercialización y competitividad.

A continuación la figura 2 muestra las posiciones, intereses y demandas de ambas posiciones:

Figura 2

Principales Planteamientos sobre la situación Agraria





## **CAPITULO III**

### **POLÍTICA AGRARIA Y ACUERDOS DE PAZ**

#### **3.1. Principales compromisos relativos a la situación Agraria**

Durante el proceso de las negociaciones de los Acuerdos de Paz y, debido a la relevancia histórica del tema agrario, se realizaron una serie de discusiones que culminaron en la suscripción del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria -ASESA-* firmado en mayo de 1996 y del *Acuerdo Sobre Identidad y derechos de los pueblos indígenas -AIDPI-*. En ambos acuerdos se definieron compromisos relacionados con la situación agraria y el derecho histórico a la tierra de la población indígena.

Los compromisos para cuyo cumplimiento eran necesarias reformas legales se incluyeron en la agenda de la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART). La creación de esta comisión constituyó uno de los compromisos contenidos en el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. De esa manera, la presente investigación abordará los Acuerdos citados anteriormente, ya que los mismos recogen los compromisos más importantes en el tema agrario. Entre los principales compromisos se pueden citar los siguientes:

##### **3.1.1. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**

Conocido por sus siglas ASESA, aborda la problemática sustantiva, sin embargo; debido al desgaste que el conflicto armado conllevó para las partes en la negociación y principalmente debido a la presión internacional, el ASESA presenta limitaciones en sí ya que el enfoque que tienen los diferentes compromisos que lo integran están altamente influenciadas por las políticas de corte neoliberal, impulsadas por organismos internacionales. Al hacer un

análisis comparativo se pueden encontrar coincidencias con los planteamientos de CEPAL y el Banco Mundial<sup>50</sup>. Después de acotación anterior a continuación se citan los postulados generales que le dan marco a los compromisos relacionados con la situación agraria:<sup>51</sup>

1. *La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población rural.*
2. *La transformación de la estructura de la tenencia y uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, la tierra debe ser para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.*
3. *Es indispensable promover un agro más eficiente y más equitativo, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.*
4. *La resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades de producción y de cultivo, hasta la protección del medio ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una*

---

<sup>50</sup> Dentro de ellas se pueden citar las políticas de tierras vía el mercado, la salud y educación autogestionaria, etc.

<sup>51</sup> Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, **recopilación cronológica Acuerdos Firmados en la Negociación por la Paz en Guatemala, Fundación Casa de la Reconciliación 1997.**

##### *5. distribución mas equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo.*

Lo anterior sin constituir compromisos específicos recoge la esencia de la dimensión con que se debe abordar la problemática agraria. Que parte de los siguientes aspectos:

- El reconocimiento de lo agrario como un factor importante en el desarrollo rural.
- El dinamismo que debe el agro, en sus aspectos productivos y de reconocimiento de las diversidades.
- La complejidad de la situación agraria.

Para hacer efectiva la labor del Estado en cuanto al tratamiento de dichos temas, el ASESА reconoce la importancia de la participación, ello a través de la movilización de las capacidades propositivas y constructivas de todos los actores en el agro.

Sobre el tema de acceso a la tierra y recursos productivos el gobierno adquirió el compromiso de:

1. Crear un fondo fideicomiso de tierras dentro de una entidad bancaria participativa para la asistencia en créditos y el fomento de ahorro a micro, pequeños y medianos empresarios. Dicho fondo concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras y facilitara planes de reordenamiento territorial. La adjudicación de tierras dará prioridad a campesinos y campesinas organizados. El mismo deberá asegurar la asesoría y gestión para atender a las comunidades y organizaciones. El acuerdo detalla las tierras con las que el fondo iniciará su labor, establece una evaluación en 1999 y que funcionará por medio de una ley. Dicho fondo se conformará inicialmente con las tierras

2. provenientes de: baldíos nacionales, tierras de la nación, tierras de la nación en forma irregular que el gobierno se compromete a recuperar, tierras adquiridas por el gobierno principalmente de FONATIERRA y FONAPAZ, tierra provenientes de donativos, tierras adquiridas con préstamos de organismos internacionales,
3. Impulsar mecanismos para desarrollar un mercado activo de tierras que beneficie a campesinos que no la posean o en cantidad insuficiente, ello a través de medidas de pago de largo plazo y tasas comerciales o preferenciales.

Otro de los aspectos importantes que establece el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, se refiere al marco Legal y la seguridad jurídica. El mismo tiene los siguientes compromisos:

1. Promover una reforma legal, que proporcione seguridad, brinde un marco jurídico simple y accesible sobre la tenencia de la tierra.
2. Creación de una jurisdicción agraria y ambiental.
3. Revisión de la legislación relacionada con tierras ociosas para su regulación de acuerdo a la Constitución Política de la República.
4. Protección a las tierras ejidales y municipales, normando la participación de las comunidades para que las mismas estén en la toma de decisiones.

Sobre la resolución expedita de los conflictos de tierra, el Acuerdo socioeconómico en el numeral 37 inciso e) establece la necesidad de “aplicar procedimientos judiciales o no, ágiles para dirimir los litigios sobre tierras y otros recursos naturales...”<sup>52</sup> Por otro lado en el inciso h) que se refiere a la institucionalidad, se establece que “Para 1997, haber puesto en marchas una

---

<sup>52</sup> FUNDACIÓN CASA DE LA RECONCILIACIÓN, **Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación Agraria, Página 213.**

dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de conflictos sobre la tierras con cobertura nacional y con funciones de asesoría y asistencia legal a los campesino y trabajadores agrícolas para hacer valer plenamente sus derechos y, entre otras las siguientes:

- a. Asesoría y asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas y/o a sus organizaciones cuando así lo soliciten;
- b. Intervenir en controversias sobre tierras a solicitud de parte para lograr soluciones justas y expeditas;
- c. En el caso de litigios judiciales, otorgar asesoría y asistencia legal gratuita a los campesinos y/o sus organizaciones, que lo soliciten;
- d. Recibir denuncias sobre abusos que se cometan en contra de las comunidades, de las organizaciones campesinas y de los campesinos individuales y hacerlas del conocimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos y/o de cualquier otro mecanismo de verificación nacional e internacional”<sup>53</sup>

### **3.1.2. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**

Dicho Acuerdo responde a la resistencia y demandas que los pueblos indígenas han impulsado en Guatemala, su contenido responde al trabajo que diferentes organizaciones realizaron en el plano nacional e internacional. Su contenido parte del reconocimiento de los derechos relativos a la tierra de los Pueblos indígenas, en el capítulo IV, inciso A, numerales uno al cuatro se plantea:

1. “Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos

---

<sup>53</sup> Ídem. Página 214.

2. naturales en beneficio de las comunidades sin perjudicar su hábitat y en consulta previa la realización de cualquier iniciativa de explotación de recursos naturales.
3. La desprotección de los derechos relativos a la tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas es parte de una problemática muy amplia que se debe entre otras razones a que los campesinos indígenas y no indígenas difícilmente han podido legalizar sus derechos, no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlos.
4. Sin embargo, la situación de particular desprotección y despojo de las tierras comunales o colectivas indígenas merecen una atención especial.<sup>54</sup>

Dentro de los principales compromisos que reconoce el AIDPI, para la presente investigación se pueden citar:

1. Regularización de la situación jurídica y la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, incluyendo la titulación de tierras municipales y nacionales con tradición comunal, para ello se debe hacer un inventario en cada uno de los municipios.
2. Reconoce y garantiza el derechos de acceso a tierras y sus recursos que no estén ocupados por las comunidades y que tradicionalmente han tenido acceso, asimismo reconoce el derechos de las comunidades a participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. Se establecerán las disposiciones legales para su reconocimiento.

---

<sup>54</sup> **Ídem, página 174.**

3. Restitución de tierras comunales y compensación de derechos, instituyendo procedimientos para solucionar las demandas de tierras comunales formuladas por las comunidades indígenas, a través de: la suspensión de las titulaciones supletorias para las propiedades en donde hayan reclamos de comunidades indígenas, suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a comunidades indígenas y cuando los plazos de prescripción hayan vencido anteriormente, establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras.
4. Se compromete a tomar medidas para proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.
5. Aumentar el número de juzgados para atender los asuntos de tierras y agilizar los procedimientos e instar a las facultades de ciencias jurídicas y sociales para el fortalecimiento del componente de derechos agrario, incluyendo el conocimiento de las normas consuetudinarias.
6. Crear servicios competentes de asesoría jurídica para los reclamos de tierras, proveyendo intérpretes en asuntos legales.
7. Se trata también de un proceso social cuyo éxito reposa no sólo sobre el Estado, sino también sobre una convergencia de esfuerzos por parte de sectores organizados de la sociedad, concientes que el bien común requiere romper con los esquemas y prejuicios del pasado y buscar formas nuevas y democráticas.
8. Eliminación de la discriminación de hecho o legal contra las mujeres en

cuanto al acceso a la tierra, vivienda, créditos y proyectos." <sup>55</sup>

### **3.2. Avances en el cumplimiento de los compromisos contenidos en el ASES y AIDPI relacionados con lo agrario**

Hacer un balance del avance en el cumplimiento de los compromisos relacionados con lo agrario, debe partir de hacer un análisis en dos aspectos importantes: a) un análisis de la institucionalidad agraria creada y/o modernizada. b) A través de las medidas de política agraria y programática impulsada por los gobiernos durante el periodo estudiado 2000-2005, y, c) haciendo una revisión de la asignación presupuestaria en dicho periodo. El análisis se hará con base en los siguientes ejes:

#### **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**

- Acceso a la tierra y Recursos Productivos
- Marco Legal, seguridad y certeza jurídica.

#### **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**

- Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas.
- Tenencia de la tierra, uso y administración de los recursos naturales.
- Restitución de tierras comunales y compensación de derechos.
- Adquisición y protección jurídica de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas.

---

<sup>55</sup> FUNDACIÓN CASA DE LA RECONCILIACIÓN, Op. Cit.

### 3.2.1. Acceso a la Tierra y Recursos Productivos

El acceso a la tierra es uno de los compromisos centrales del ASESА, y responde a la demanda histórica que dio origen al Enfrentamiento Armado Interno que vivió Guatemala, “a lo largo de la historia económica del país, el dualismo estructural y la concentración de la tierra y el ingreso, han sido los principales focos de convulsión política, exclusión, discriminación, dominación y explotación de las grandes mayorías de la población, especialmente Maya”<sup>56</sup>.

El enfoque que el ASESА tiene en torno a la política de acceso a la tierra, le da impulso a la misma por la vía del mercado, un planteamiento surgido en el marco de las políticas de ajuste estructural, “de hecho el establecimiento de los *fondos de tierras o bancos de tierras*, cuya visión fundamental es darle preeminencia al mercado para alcanzar el desarrollo, se inscribe dentro de los lineamientos generales del *Consenso de Washington*”.<sup>57</sup>

Bajo ese enfoque, el Banco Mundial ha jugado un papel protagónico en el tema principalmente a raíz de la publicación del documento *Política de Reforma Agraria*. “desde mediados de los 90, el Banco Mundial ha retomado la discusión sobre la Reforma agraria –pero no se refiere de una reforma agraria protagonizada por el Estado, sino de una *reforma agraria asistida por el mercado*. A pesar de haberse cambiado el nombre del modelo –a raíz de múltiples críticas de carácter ideológico, donde se le criticó por enfocar el mercado como única solución de una problemática social- a *reforma agraria administrada por comunidades*”<sup>58</sup>. El modelo aplicado en Guatemala a raíz del ASESА, fue basado en el enfoque del Banco Mundial.

---

<sup>56</sup> CNP-T, *Diagnostico de la Problemática Agraria*, página 23. Febrero 2002.

<sup>57</sup> Parte I de la Ponencia de la Plataforma Agraria en el Foro Mundial sobre Reforma Agraria, Valencia, España, 5-8 de diciembre 2004.

<sup>58</sup> KILUSANG, citado en *FONTIERRAS: el modelo de mercado y acceso a la tierra en Guatemala, Balance y perspectivas. CONGECCOP, Programa de estudios para el Desarrollo rural. 2002.*

De hecho el Banco Mundial ha retomado con fuerza el tema relacionado con políticas de tierras en especial en América Latina, suscribiendo préstamos y convenios de capacitación dirigidos a funcionarios públicos directamente responsable de la implementación de políticas en el medio rural, a fin de ejercer una efectiva dirección intelectual y moral sobre la definición de la política agraria de los países en desarrollo y con una fuerte presión en lo agrario.

Se han podido identificar varias razones por las cuales el Banco Mundial da un impulso estratégico en lo agrario:

a) La oportunidad de despolitizar el tratamiento del problema agrario existente en gran parte de los países de la región, la lucha por la reforma agraria y la transformación social más amplia; que para el caso de Guatemala tiene su punto intermedio con la suscripción del ASESÁ, lo cual dio origen a la creación del mecanismo: Fondo de Tierras, el cual creó grandes expectativas, debido a la forma en que fue creado, especialmente al abrir espacios de participación en su Consejo Directivo a organizaciones campesinas e indígenas.

b) La necesidad de liberalizar los mercados agrarios, eliminando las barreras legales a la libre compra y venta y al arrendamiento de tierras, como parte de los programas de ajuste estructural; en donde el papel del Estado es reducido a simple regulador y facilitador del mercado de tierras. De esa cuenta el FONTIERRAS interviene como intermediario entre los demandantes y oferentes.

c) La necesidad de dar respuesta a los conflictos de tierras y, en algunos casos, a las acciones de movimientos campesinos pro reforma agraria<sup>59</sup>, lo cual –según su visión- genera ingobernabilidad que pone en riesgo la estabilidad económica e incrementan el riesgo país. En especial en la etapa actual de la globalización.

---

<sup>59</sup> Véase, las propuestas de Reforma Agraria Integral de CNOC, Abriendo brecha de Plataforma Agraria o el compendio de propuestas de ley presentadas por la CNP-T.

d) La presión de crear programas sociales compensatorios en el ámbito rural para disminuir los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural; para el caso de Guatemala que se materializó en el desmantelamiento del sector público agrícola, lo cual provocó un vacío institucional que aún tiene efectos negativos en el ámbito rural. Aunque cabe señalar que gran parte de esa institucionalidad no garantizó el desarrollo de las economías campesinas, daban un acompañamiento que dejó un vacío, que se hace evidente en especial en crisis como la que provocó la caída de los precios del café y los efectos de la tormenta Stan en 2005.

Como se mencionó anteriormente el ASESА es el marco en donde el gobierno pudo concretar el enfoque impulsado por el Banco Mundial, de esa cuenta en 1997, se creó –en una primera etapa- el Fondo de Fideicomiso de Tierras para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro. Seguidamente en 1999 y producto de la discusión en el seno de la Comisión Paritaria sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas –COPART- se creó por medio de la aprobación de su ley respectiva el Fondo de Tierras -FONTIERRAS- a través del decreto legislativo 24-99.

La ley de FONTIERRAS se diseñó a través de un proceso de discusión en el seno de la COPART, la cual se integró por una delegación de organizaciones indígenas y campesinas y la representación gubernamental.

El decreto 24-99 del Congreso de la República constituye la base legal de la institución y su reglamento bajo el acuerdo gubernativo 199-2000.

Uno de los grandes logros que establece esta Ley, es la creación del Fondo de Tierras, como institución, el cual es declarado como una entidad

descentralizada y con autonomía funcional, además que es definida como “una institución de naturaleza pública, participativa y de servicio, instituida para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible...”<sup>60</sup> en ese marco de acción el FONTIERRAS es la entidad estatal responsable de definir la Política de acceso a la tierra y la de regularización de tierras adjudicadas por el Estado. En el artículo 3 se definen que son objetivos del Fondo de Tierras<sup>61</sup>:

- a) Definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de Desarrollo Rural del Estado.
- b) Administrar los programas de financiamiento público orientados a facilitar de diversas formas el acceso a la tierras productivas, a campesinos y campesinas en forma u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente.
- c) Facilitar el acceso a la tierra en propiedad a campesinos y campesinas en forma individual u organizada a través de mecanismos financieros adecuados, así como el uso de los recursos naturales de dichas tierras, bajo criterios de sostenibilidad económica y ambiental.
- d) Promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento de la compra de tierras por parte de los grupos beneficiarios, procurando que esta permita la sostenibilidad financiera del Fondo de Tierras y de los proyectos productivos de los beneficiarios.
- e) Coordinar con las instituciones del Estado el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso a de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico.

---

<sup>60</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, **Decreto 24-99 Ley del Fondo de Tierras, página 3.**

<sup>61</sup> Ídem, **página 4.**

- f) Definir la política y promover programas para facilitar el acceso a las mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos relacionados con la misma.

Dentro de sus funciones básicas se encuentra la de “impulsar un mercado de tierras activo y transparente, mediante la articulación entre oferentes y demandantes...”<sup>62</sup> asimismo, se le otorgaron atribuciones en torno a la regularización de tierras otorgadas por el Estado en programas agrarios anteriores.

Asimismo, en el artículo 9 de la misma ley, se establece como uno de los órganos superiores del Fondo de Tierras el Consejo directivo, el cual es integrado por una serie de entidades, de las cuales se destaca la participación de organizaciones campesinas, indígenas, cooperativas, sector empresarial y una representación estatal.

Sin embargo; a pesar de que se ha establecido una entidad con su propia ley, el enfoque que se le dio desde su creación, ha provocado que se encuentre ante dos limitaciones de carácter estructural: el mercado de tierras y la falta de certeza jurídica (catastro y registro).

Sin duda alguna a 7 años de su creación FONTIERRAS ha sido una de las instituciones más criticadas en su desempeño, es importante matizar las condiciones estructurales mencionadas anteriormente y que se detallan a continuación.

El mercado de tierras en Guatemala, para términos de la investigación se definirá como el ámbito en donde interactúan individuos organizados o de forma individual para la transacción de tierras de modo que las decisiones se guían

---

<sup>62</sup> Ídem. **Página 4.**

por los precios, y el proceso en su conjunto se desarrolla en un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes, bajo el acompañamiento del Estado a través de la entidad responsable de la política de acceso a la tierra. De hecho existe un mercado entre privados y en donde el Estado no juega ningún papel, este último se dejará fuera de la definición anterior debido, a que no está contenido en los componentes de una política pública de acceso a la tierra.

En Guatemala las condiciones para la existencia de un mercado de tierras formal y transparente son relativamente adversas. Se acepta el principio de propiedad privada y la libertad para hacer contratos, pero hay limitaciones institucionales relacionadas con la seguridad jurídica, las deficiencias del registro de la propiedad, la falta de un catastro y las frecuentes modificaciones en la política económica y fiscal, que provocan imperfecciones en el mercado. Otros elementos determinantes son la inestabilidad social y política, y la violencia civil existente en el área rural.

Los organismos internacionales al impulsar las políticas de tierras vía el mercado, parten de que, en términos generales, posibilita el acceso al recurso a quien crea conveniente pagar un determinado precio por el bien. Pero en la realidad guatemalteca de pobreza campesina, el Estado interviene en el mercado para proveer tierras a quienes no la poseen o sólo la detentan de forma limitada. Estas políticas parten del supuesto que “los principios que definen las reformas agrarias asistidas por el mercado se dan cuando las transferencias son voluntarias; se basan en la identificación de tierras atractivas para los beneficiarios, es decir, se parte de la demanda y se traslada al beneficiario la responsabilidad de escoger la tierra y negociar su precio; y el gobierno media las negociaciones entre el comprador y el vendedor. La reforma

agraria se enfoca en regiones que cuentan con una oferta excesiva de tierras para evitar la subida de los precios”<sup>63</sup>

En la práctica este modelo ha enfrentado obstáculos y limitaciones, lo cual ha derivado en pocos resultados por las distorsiones del precio de la tierra debido a la ausencia de políticas fiscales que desestimulan la concentración de la tierra y su ociosidad. Además el mercado es débil y con grandes desequilibrios entre la oferta y la demanda, en donde la primera es altamente contraída a diferencia de la segunda que es amplia y va respaldada de fuertes movilizaciones campesinas.

La calidad de la tierra que ha sido otorgada por la vía del FONTIERRAS, constituye tierra agotada, de mala calidad y en quiebra por la crisis del modelo agro exportador, la cual además es sobrevalorada lo cual provoca que la deuda contraída por los grupos campesinos sea alta y no logue generar los ingresos para pagar las cuotas estipuladas y lograr ingresos para las familias adjudicatarias.

A ello se debe sumar, que el acompañamiento y apoyo técnico surge de una serie de falencias en materia de productividad, mercado y estudios de viabilidad de la producción poseen las empresas y organizaciones que son contratadas para dar dicho servicios a los grupos campesinos. Todos estos aspectos conducen al fracaso de los modelos emprendidos en las fincas adquiridas quienes caen en mora con los pagos y muchas veces las familias se ven en la necesidad de desertar de las fincas.

Como se mencionó anteriormente el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos con poca o ninguna tierra para cultivar constituye uno de los compromisos centrales contenidos en el ASES, lo cual es de vital importancia para lograr la reactivación de la economía rural, para ello se requiere que

---

<sup>63</sup> CONGCOOP, Op Cit. 2002. Página 42.

FONTIERRAS tenga a su disposición las tierras estipuladas en el inciso 34 del acuerdo citado: a) baldíos nacionales y tierras de la nación; b) tierras nacionales otorgadas en forma irregular en Petén y Franja transversal del norte; c) tierras adquiridas con recursos del gobierno para tal finalidad; d) tierras adquiridas con donativos; e) tierras adquiridas con prestamos de organismos financieros internacionales; f) tierras ociosas que se expropien de acuerdo al artículo 40 de la Constitución; g) tierras adquiridas con recursos con recursos provenientes de lo excesos; h) tierras adquiridas por el Estado en la aplicación de artículo 40 del decreto 1551; i) tierras adquiridas por el Estado por cualquier título y, j) donaciones de todo tipo.

Establecer dicho inventario de tierras es de vital importancia para que el FONTIERRAS en su primera etapa de trabajo arrancara con activos importantes, dicho compromiso no fue asumido en la dimensión que se estableció lo cual generó que dicha institución no contara con lo mínimo para iniciar operaciones, la deficiencia más evidente constituyó las tierras de baldíos nacional y las otorgadas de forma irregular por el Estado en Petén y la Franja transversal del norte.

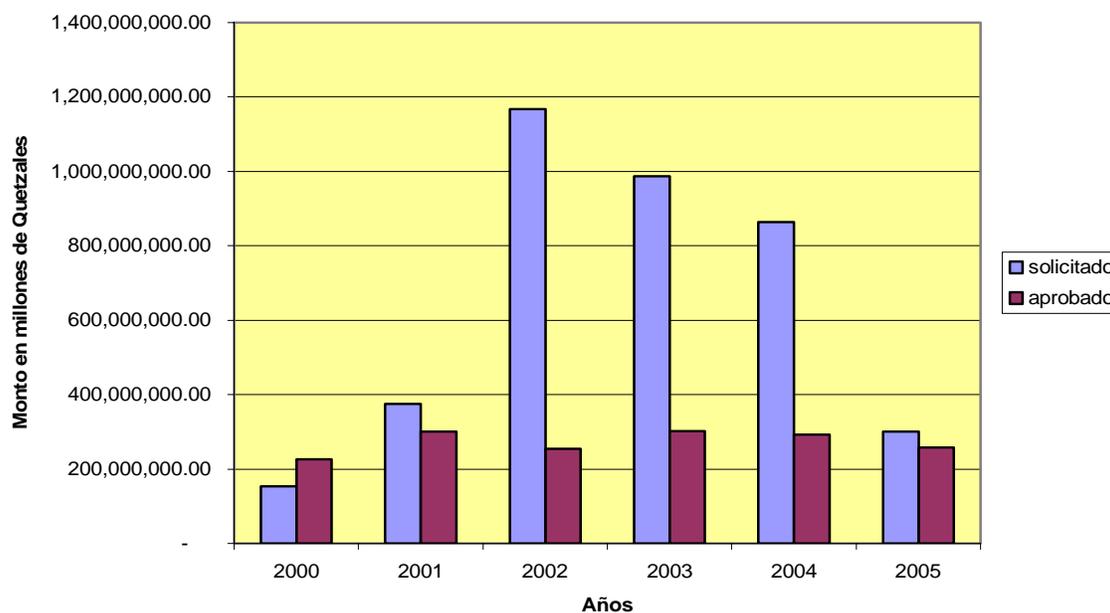
**Cuadro 10**  
**Demanda identificada por FONTIERRAS**  
**Año 2004**

<b>Casos</b>	<b>427</b>
Familias	27,631
Extensión	132,206
Monto crédito	Q 1,485,852,722.00
Monto subsidio	Q 687,512,974.00
Total de inversión requerida	Q 2,173,365,696.00

Fuente: elaboración propia con base a datos FONTIERRAS.

De esa manera FONTIERRAS se enfrenta a una demanda de tierras que implica una gran erogación que supera considerablemente la capacidad financiera de la institución y la oferta actual que presenta el débil mercado. A ello hay que agregar que dentro de los expedientes con solicitud reportan una demanda de 27,631 familias, lo cual no integra la demanda insatisfecha que existe en la actualidad ya sólo para 1999 la COPART identificó una demanda de 60,000 familias dentro de las organizaciones indígenas que la integraban. Dentro de este aspecto has que tomar en cuenta que el censo agropecuario del años 2003 . Asimismo, para cubrir la demanda actual FONTIERRAS ha estimado que debería disponer de Q 2,173,365,696.00 lo cual puede incrementarse en la medida que los campesinos lo vean como una alternativa eficiente de acceso a la tierra.

**Gráfica 11**  
**Presupuesto total FONTIERRAS**  
**Años 2000-2005**  
(Millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia con base a datos MINFIN.

De esa manera el aspecto financiero ha sido una limitación sustantiva para la institución a lo largo del periodo estudiado se ha mantenido una asignación presupuestaria media de 273 millones de quetzales, los requerimientos presupuestarios han sido por debajo de lo que han solicitado, a excepción de 2000 que se le asignó un 43 % más de los requerimientos presentados; en 2001 sólo tuvo una asignación del 85 %; en 2002 un 22 %; en 2003 el 31; el 2004 el 34 y 2005 el 85 % del total de fondos solicitados, ello se puede corroborar en la gráfica 11.

El presupuesto de FONTIERRAS, se ha caracterizado por diferentes fuentes de financiamiento, en el periodo estudiado se observa que el 75.80 % tiene origen de asignaciones presupuestarias y del gobierno central, el 18.40 % con fondos de cooperación internacional y donaciones y el 5.80 % con autofinanciación.

De acuerdo con datos del FONTIERRAS, solamente 12 créditos han sido pagados directamente por los beneficiarios, 41 créditos con subsidios otorgados por la institución y solamente 16 de los créditos están al día.

En el caso de la morosidad, la misma alcanza el 80 % de los créditos otorgados, de los cuales casi el 50 % se encuentran en mora total y el 31 % reporta pagos parciales pero con alguna situación de mora. De hecho esta situación ha provocado que en la actual coyuntura prevalezca la amenaza de la deuda agraria, incluso de organizaciones campesinas se habla de una deuda impagable, lo cual afectaría seriamente a la institución y amenazan seriamente la política de acceso a tierra.

Según cálculos derivados de la experiencia del Fondo y otras instituciones similares, retomados por MINUGUA “si se restan los gastos de operación, de asistencia técnica y el compensador social, quedarán no más de 80 millones de

quetzales para compra de tierras. Con esto, al precio promedio, se podría adquirir un máximo de 6.700 hectáreas. Considerando un promedio de 5 hectáreas por familia, cálculo muy optimista dada la mala calidad de las tierras en oferta, sólo será posible adquirir tierra para menos de 1.500 familias. Es decir menos del 5% de la demanda ya registrada”.<sup>64</sup> Ante tal demanda y en el marco del apoyo internacional a los Acuerdos de Paz el FONTIERRAS ha contado con el financiamiento del Banco Mundial a través de un préstamo por 23 millones de dólares.

**Cuadro 11**  
**Resultado de FONTIERRAS**  
(Años 2000-2005)

<b>Año</b>	<b>Créditos entregados</b>	<b>Familias Beneficiadas</b>	<b>Extensión Hectáreas</b>	<b>Monto Inversión</b>
2000	45	2.583	17.276,00	64.170.630,00
2001	59	5.746	26.655,00	222.356.010,00
2002	20	2.237	11.734,47	129.382.413,96
2003	29	2.423	8.991,85	85.037.536,19
2004	29	5.392	7.367,84	67.450.629,55
2005*	12	5.470	30.860,21	23.105.390,04
<b>TOTAL</b>	<b>194</b>	<b>23.851</b>	<b>102.885,37</b>	<b>591.502.609,74</b>

\* Datos no incluye el programa de arrendamiento de tierras MAGA-FONTIERRAS.

Fuente: elaboración propia con base a datos FONTIERRAS contenidos en las memorias de labores.

El cuadro anterior muestra que en el periodo estudiado, la institución ha beneficiado a un total de 23,851 familias, otorgando un total de 194 créditos que asciende a un monto total de inversión de Q 591.5 millones.

<sup>64</sup> MINUGUA, Informe de Verificación, Situación de los Compromisos relativos a la Tierra contenidos en los Acuerdos de Paz. 2000. Página 6.

Haciendo un análisis del desempeño institucional en el quinquenio estudiado puede observarse que en 2001<sup>65</sup> la inversión alcanzó a 222,356.010 millones de quetzales beneficiando a 5,746 familias, al comparar ambos datos con los de 2005 en donde el monto de la inversión alcanzó Q 23,105,390.04 y un total de 30,860.21 familias beneficiadas. De esa cuenta en 2001 el costo que conllevó al Estado el apoyo a cada una de las 5,746 familias un monto Q 38,697.53, mucho más oneroso que en 2005 ese mismo apoyo tuvo un costo de Q 4,224.02.

El desempeño institucional ha sido pobre, de hecho se registran una serie de señalamiento sobre irregularidades dentro de la institución, de los cuales CONGCOOP<sup>66</sup> en un estudio presentado en 2002, cita los siguientes:

- Se necesita de mucha gestión en tiempo y recursos de los beneficiarios para presentar una solicitud.
- La existencia de empresas de asistencia técnica, en la cual trabajan o son propiedad de funcionarios y trabajadores de FONTIERRAS, y las cuales son impuestas a grupos de beneficiarios.
- Corrupción y anomalías en la asistencia técnica, en donde se han organizado redes entre organizaciones acompañantes, dueños de fincas, funcionarios de CONTIERRA y el FONTIERRAS para beneficiar la compra de fincas.

---

<sup>65</sup> En el mencionado año se tuvo mayor inversión debido al apoyo de la cooperación internacional proporcionó al FONTIERRAS, en especial en el marco de préstamos otorgado por el Banco Mundial.

<sup>66</sup> CONGCOOP. Op. Cit, Pagina 111.

- Los grupos con acompañamiento de alguna organización e institución, tienen mayores oportunidades de ser beneficiarios que quienes se presentan sin ningún acompañamiento.
- Incumplimiento en el compromiso de iniciar el proceso de constitución del Fondo de Garantía al que hace referencia el artículo 27 de la Ley, de forma
- que pudiera entrar en funciones junto con la aprobación de la Ley del Fondo de Tierras. enfrentado básicamente

### **3.2.2. Marco Legal y Certeza Jurídica**

Esta parte contiene cuatro temas sustantivos que en materia legal y de certeza jurídica desarrolla el ASES. En primer término, el marco legal relacionado con la tenencia de la tierra y la jurisdicción agraria y ambiental, en segundo, lo relacionado con la resolución de conflictos de tierra, en tercer término establecimiento de un sistema de registro y catastro y como cuarto la regularización de tierras.

#### **3.2.2.1. Jurisdicción Agraria y Ambiental**

Con el fin de cumplir dicho compromiso, fue creada en la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART), por medio del acuerdo gubernativo 515-97 y es una de las comisiones formadas para la implementación y cumplimiento de los Acuerdos de Paz en especial aquellos compromisos relacionados con los pueblos indígenas. La misma estuvo formada originalmente por delegados del MAGA y las organizaciones indígenas aglutinadas en la Coordinadora del Pueblo Maya de Guatemala –COPMAGUA-.

Los resultados de dicha comisión fueron presentados al Congreso de la República como propuestas, las cuales constituyeron la base para la elaboración de la Ley de creación del FONTIERRAS y el RIC, aunque dicha instancia tuvo más resultados y en especial la representación indígena desarrollo una serie de propuestas en materia de legislación agraria sustantiva y adjetiva.

Sin embargo; el proceso no fue fácil, la ley del RIC fue aprobada en 2005, seis años después de la aprobación de la ley que creó el FONTIERRAS, este aspecto es un indicador importante sobre lo complejo del avance en dicha materia.

En materia de jurisdicción agraria y ambiental la ley del RIC en el artículo 90, da la pauta para que la Corte Suprema pueda “crear los tribunales agrarios y, haciendo uso de su iniciativa de ley, en el menor plazo posible presentará al Congreso de la República una iniciativa de ley con la legislación sustantiva y adjetiva para su aplicación, para lo se le hará asignación presupuestaria correspondiente”.<sup>67</sup>

A raíz de dicha recomendación y debido al acercamiento que la CNP-T tuvo con la Corte Suprema de Justicia, para la creación de dichos tribunales y el Código Agrario, se generó un proceso de discusión para la elaboración de una propuesta de legislación agraria sustantiva y adjetiva, denominado Dialogo Nacional Agrario, el cual convino una serie de actividades formativas y de discusión en torno al tema en Guatemala y experiencias de otros países.

Durante el proceso fue evidente la posición que marcó el sector privado organizado a través de los representantes de la Cámara del Agro y la Cámara de

---

<sup>67</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Decreto 41-2005, Ley del Registro de Información Catastral -RIC-. Página 31.

Industria, quienes en reiteradas ocasiones manifestaron su desacuerdo al proceso y se inclinaban en la posición que legislación agraria ya existía y solamente se tenía que aplicar.

De hecho, en Guatemala existe legislación relacionada con el derecho Agrario, sin embargo; de acuerdo a la opinión de expertos y organizaciones sociales, es un cuerpo de leyes disperso que requiere de una articulación en varios estudios elaborados por la CNP-T<sup>68</sup> considera importante “la emisión de una de ley sustantiva agraria y la creación de una entidad rectora de la política agraria y el desarrollo agrario en el país, son una necesidad urgente, dado que se ha iniciado el proceso de promulgación de leyes y creación de instituciones agrarias en aspectos específicos, pero hace falta la globalidad.”<sup>69</sup> Para la CNP-T, las diferentes instituciones con competencia en materia agraria, requieren de una entidad que desde una perspectiva integradora y global pueda generar una política agraria y de desarrollo agrario a nivel de Ministerio o de entidad autónoma y descentralizada.

De esa cuenta es notorio que la promulgación de una jurisdicción agraria existen opiniones polarizadas, las cuales adoptaron mayores dimensiones en el proceso organizado por la Corte Suprema de Justicia denominado Dialogo Nacional Agrario, en el cual no se alcanzaron consensos desde los diferentes sectores frente a la posición del sector privado aglutinado en la Cámara del Agro y CACIF, quienes manifestaron en todo momento su oposición, la cual se concreta con el rompimiento del dialogo y su salida abrupta del proceso. Esto implicó para la CSJ suspender el mismo y que no exista certeza sobre el

---

<sup>68</sup> **CNP-T, Coordinadora Nacional Permanente sobre derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, que constituye en sí la delegación indígena de la Comisión Paritaria.**

<sup>69</sup> **COORDINADORA NACIONAL PERMANENTE SOBRE DERECHOS RELATIVOS A LA TIERRA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Fundamentos para la creación de una Legislación Agraria y Ambiental en Guatemala. 2001. Página 40.**

avance en la aprobación de la jurisdicción agraria, lo cual implicaría la promulgación del Código Agrario.

Sin duda alguna el proceso se ve estancado y los compromisos en esta materia contenidos en el ASESА se verán aplazados, lo cual seguirá teniendo repercusiones negativas en la conflictividad agraria, en esa dirección CONGCOOP, opina que “es necesario un Código Agrario, primero porque Guatemala tiene un rezago jurídico y legal en esta materia; segundo, porque los principios del Derecho Agrario garantizan cierta ecuanimidad en la administración de justicia para el campo, lo cual no hemos logrado en Guatemala con el Código Civil; tercero, dar solución razonada y pacífica a la conflictividad agraria y, cuarto, dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, ahora reconocidos como Acuerdos de Estado. Es necesario entonces salir del oscurantismo jurídico y dar a nuestros jueces el instrumental necesario, para juzgar moderna y equitativamente, la abandonada situación del agro guatemalteco. No es posible que la balanza de la Justicia siga -ciegamente por cierto-, blandiendo su espada sobre el campesino desposeído e indefenso, frente a bufetes señoriales “expertos” en Derecho civil y materias más oscuras.”<sup>70</sup>

### **3.2.2.2. Resolución de Conflictos**

En materia de resolución de conflictos el ASESА dio margen a la creación de a Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA-, dicha institución fue creada por medio del Acuerdo Gubernativo No. 452-97, publicado en el Diario Oficial el 25 de junio de 1997, desde su creación y por sus características estuvo adscrita a la Presidencia de la República, a través de la Secretaría Privada. La base legal de dicha

---

<sup>70</sup> HELMER VELÁSQUEZ, El periódico 31 de agosto de 2006. Página 10

institución atravesó una serie de reformas, las cuales se pueden dividir en dos etapas importantes:

a) Periodo 1997-2003, la misma se establece desde el momento de la creación de la institución como cumplimiento a los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, dicho periodo se caracterizó por el traslado constante de la adscripción de la misma a otras instituciones sin definir claramente su fortalecimiento, dentro de esa etapa se pueden citar los siguientes Acuerdos gubernativos:

- ✓ **El Acuerdo Gubernativo No. 69-2000**, el cual traslada las funciones, derechos y obligaciones de CONTIERRA, hacia el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación –MAGA-, emitido el 31 de marzo del 2000. El MAGA emitió el Acuerdo Ministerial No. 747 de fecha 21 de febrero 2000.
- ✓ **El Acuerdo Gubernativo No. 98-2000**, en donde se modificó el artículo 3 del Acuerdo Gubernativo No. 452-97, referente a la integración de la Junta Directiva, nombrando para el efecto a personas representativas de diversos sectores, así mismo se modificó el nombramiento del Director Ejecutivo, quien sería nombrado por el Presidente de la República, de fecha 3 de marzo de 2000.
- ✓ **El Acuerdo Gubernativo No. 401-2000**, modificó y amplió lo contenido en el Acuerdo Gubernativo No. 69-2000, emitido en marzo de ese año; confirmando que la dependencia era adscrita administrativamente al MAGA, a la vez se instruía al Ministerio de Finanzas Públicas para que efectuara los trámites necesarios para trasladar los fondos requeridos por CONTIERRA y asignados a través de la Secretaría Privada hacia el MAGA, dicho acuerdo es de fecha 3 de agosto del 2000.

- ✓ **El Acuerdo Gubernativo N0. 136-2002**, mediante el cual se creó la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, el cual estipula en el Artículo 2 que se adscribe a la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República las siguientes instituciones: la Unidad Técnico Jurídica de la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra UTJ/PROTIERRA y la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –*CONTIERRA*-, el cual se emitió el 29 de abril de 2002.
  
- ✓ **El Acuerdo Gubernativo N0. 258-2002**, el cual deroga el Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo N0. 452-97 (referente a la Junta Directiva) y el Acuerdo Gubernativo N0. 989-2000 del 3 de marzo de 2000, dejando sin efecto por consiguiente la junta directiva de la institución, emitido el 18 de julio de 2002.

b) La segunda etapa que corresponde al periodo 2004-2007, contempló el fortalecimiento de la institucionalidad agraria, dicha estrategia inició con la *CONTIERRA*, aprobando lo siguiente:

- ✓ **El Acuerdo Gubernativo 136-2004**, el cual reforma el párrafo primero del artículo 1 del Acuerdo Gubernativo No. 452-97 de fecha 4 de junio de 1997; en donde se modifica la adscripción administrativa de la *CONTIERRA*, trasladándola al *MAGA*, también reforma el inciso c) del artículo 2 (en donde se incorpora a *FONTIERRAS* en el lugar del *INTA* y *OCRET* por *OCREN*). Asimismo se modificó el artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 452-97, relacionado con la integración de la Junta Directiva, modificando el nombramiento de personas por la integración de una Junta Directiva con representatividad sectorial en el tema agrario.

- ✓ Durante 2004, la SAA quedó prácticamente inactiva y no es hasta 2005 cuando es retomado su mandato, a través de los Acuerdos Gubernativos 150, 151 y 304 -2005, dentro de los mismos se redefinieron las funciones de la Secretaría de Asuntos Agrarios, “donde CONTIERRA pasó a ser parte orgánica de la misma, constituyéndose en la Sub Secretaría de Resolución de Conflictos, la cual, junto con la Sub Secretaría de Política Agraria, atienden las dos dimensiones de la conflictividad: los conflictos y la conflictividad agraria, que no son más que los efectos y las causas de la misma.

Estas medidas tuvieron en el corto plazo efectos sustantivos, la Subsecretaría de Resolución de Conflictos fue fortalecida presupuestariamente, lo cual responde directamente, a una de las recomendaciones contenidas en el Informe de Verificación, Situación de los Compromisos relativos a la Tierra contenidos en los Acuerdos de Paz de MINUGUA, presentado en 2000, de la misma manera la Misión aportó las siguientes recomendaciones:

- La profundización el estudio de los conflictos, definiendo su naturaleza, causas y repercusiones.
- La necesidad de que el personal de la institución se comuniquen con el idioma de las comunidades en conflicto, asimismo las negociaciones.
- La ampliación en la cobertura de la atención en las diferentes regiones del país, lo cual conlleva un incremento del personal.
- La existencia de una metodología adecuada de trabajo, que evidencia el impacto real de la institución.
- La importancia de adoptar medidas compensatorias para dirimir conflictos sobre la tierra.
- La necesidad de trabajar una jurisdicción agraria y ambiental.
- Consolidar una relación de confianza de las organizaciones hacia la institución, abriendo las posibilidades del arbitraje, que sus resoluciones

sean vinculantes y que las resoluciones puedan presentarse como medio de prueba ante tribunales.

Al hacer un balance sobre las recomendaciones anteriormente expresadas, se puede determinar que en materia presupuestaria, se ha ampliado considerablemente el presupuesto destinado a la atención de conflictos, lo cual puede reflejarse en el siguiente cuadro, en donde se observa un incremento de hasta 7 veces el presupuesto inicial.

Uno de los aspectos que el informe de MINUGUA no toma en cuenta, es una de las limitaciones sustantivas que la institución enfrenta, la cual se refiere a que la misma, no puede actuar de oficio debido a que su intervención debe ser a solicitud de parte, lo cual le impide tener participación en conflictos de tierra, en donde ninguna de las partes solicita su asistencia. Dicha base le manda a la institución actuar solamente en “aquellas situaciones donde uno o varios interesados pugnan simultáneamente por el derecho de posesión o propiedad de la tierra, así como de cualquier otro asunto vinculado con la tenencia de la tierra en situación de conflicto”.<sup>71</sup>

**Cuadro 12**  
**Presupuesto Institucional en Resolución de Conflictos de Tierra**  
Años 2004-2006

<b>Año</b>	<b>Monto</b>
2004	5,753,819.91
2005	10,000,000.00
2006	35,000.000.00 *

Fuente: Dirección Financiera Secretaría de Asuntos Agrarios SAA

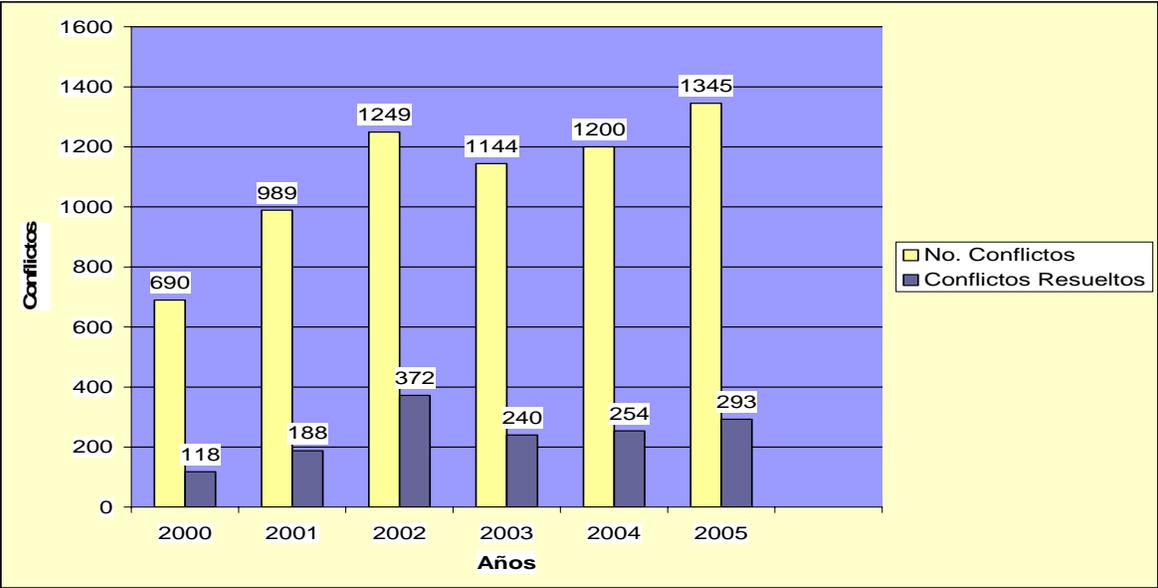
\* Presupuesto aprobado para la atención de Conflictos.

<sup>71</sup> Acuerdo Gubernativo 452-97, Artículo 1, reformado por el Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 136-2004.

Respondiendo a las recomendaciones de MINUGUA, en torno a metodologías de trabajo y formas de cerrar la intervención institucional, en 2004 se definió una Estrategia de Atención de Casos, basada en el marco de la experiencia adquirida desde la creación de la institución y un cúmulo de conocimientos teóricos y prácticos en materia de mediación. Dicha estrategia, toma en cuenta la complejidad de cada caso, de forma dinámica y sin constituir procedimientos rígidos constituye una guía para en el accionar de la institución, dando herramientas metodológicas para la definición de estrategias de atención a cada caso en particular, apoyándose en la realización de estudios técnicos y sociales.

**Gráfica 12**  
**Total de Conflictos y Conflictos Resueltos**

(Periodo 2000-2005)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Departamento de Monitoreo SAA.

La gráfica 11, muestra que durante el periodo estudiado, la atención de conflictos sobre la tierra atendidos por CONTIERRA y en 2005 con la

Subsecretaría de Resolución de Conflictos. El nivel de incidencia de la institución en los conflictos ha dependido mucho de las metodologías utilizadas para la atención de los casos, en el periodo de 2000-2003, fue una entidad débil y sin una política integral de atención. Para el caso de 2004 y 2005 ya se detecta una política institucional definida y una metodología de atención de casos.

Sin embargo; no puede afirmarse que se haya avances sustantivos en materia de conflictos, ya que los mismos prevalecerán en tanto no se atención integral a la conflictividad agraria, como se mencionó anteriormente los conflictos constituyen el efecto de la misma y surgirá o resurgirán en la medida que no se impulsen acciones para abordar las causas de los mismos.

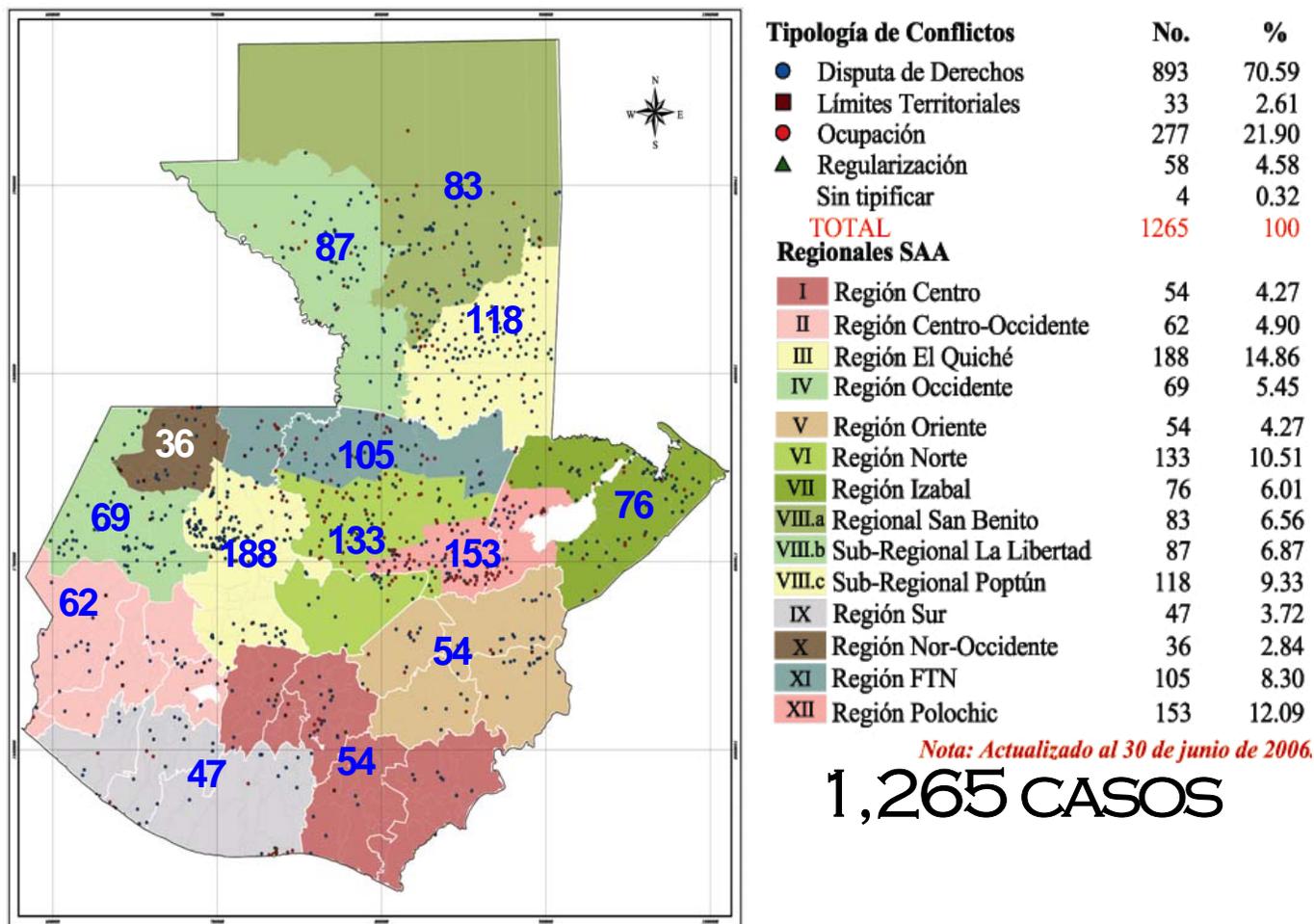
El mapa de conflictividad elaborado por la SAA determina que dentro de los departamentos con mayores niveles de conflictos de tierra se encuentra Alta Verapaz y Petén, ya que en ellos se concentran el 53.57 % del los conflictos atendidos por la SAA., los mismos en la mayoría de casos han sido provocados por políticas gubernamentales de acceso a la tierra, como los programas agrarios impulsados por el INTA, FYDEP, y la Franja Transversal del Norte.

En la incidencia de casos, le siguen los departamentos de Quiché y Huehuetenango con 14.86 % y 5.45 % respectivamente, en los cuales son los límites territoriales, la disputa de derechos los que tienen un alto nivel de impacto. Es en el caso particular de Huehuetenango en donde la disputa de derechos prevalece en la mayoría de casos, debido a la incertidumbre jurídica que predomina en dicho departamento.

La figura 3, es una muestra del avance que existe en la institución sobre el manejo de sus estadísticas. Para 2006 la institución atiende un total de 1265 conflictos sobre la tierra, lo cuales se encuentran distribuidos en los 22

departamentos del país. De acuerdo a la tipología de casos diseñada por la SAA el 70.59 % se deben a disputas de derechos, dichos conflictos se dan “cuando dos o más personas disputan simultáneamente la propiedad ó posesión de la misma tierra”<sup>72</sup>.

**Figura 3**  
**Casos en Proceso Atendidos**  
**Subsecretaría de Resolución de Conflictos SAA**  
 (Año 2006)



Fuente: Departamento de Monitoreo SAA

<sup>72</sup> SECRETARÍA DE ASUNTOS AGRARIOS, *Estrategia de Atención de Casos*. Septiembre de 2005. Página 36.

Los conflictos tipificados de regularización representan el 4.58 %, dentro de ellos se encuentran aquellos en los cuales “su causa principal es la ausencia de la legalización de las posesiones”. Las cuales pueden ser por diversas causas, la SAA, en su estrategia de atención, establece las subtipologías, legalización de las tierras otorgados en programas agrarios, adjudicaciones anómalas, adjudicaciones a grupos distintos a los antiguos poseionarios, tramites de terrenos estatales o baldíos y tierras nacionales adscritas con destinos específicos no vigentes.

### **3.2.2.1. Registro Catastral y Registro de la Propiedad**

Sobre el Registro Catastral, en 1997 el Gobierno emitió el acuerdo gubernativo 307-97 que creó la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, denominada PROTIERRA, la cual a través de la Unidad Técnico Jurídica UTJ ha desarrollado un trabajo en la elaboración del Catastro Nacional, con limitaciones de cobertura pero de gran importancia estratégica. Dichas limitaciones se centraron en su base legal, debido al largo proceso que conllevó la promulgación de la Ley del Registro de Información Catastral. Dicha institución presentó limitaciones financieras e institucionales, ya que dependía del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), ha sido la encargada de ejecutar el proyecto de Administración de Tierras del Banco Mundial y de otras fuentes de cooperación internacional. El proyecto con el Banco Mundial ascendió a US\$ 38 millones, los cuales se concentraron en la implementación del catastro en el departamento de Petén. Los principales componentes del proyecto fueron: a) Catastro y regularización de la tierra en el Petén, (US\$ 31 millones), incluyendo actividades de mapeo, regularización de la propiedad, resolución de conflictos, supervisión y control de calidad, mantenimiento y actualización catastral; ii. Establecimiento de una oficina del Registro en Petén (US\$ 2 millones), con

procedimientos y tecnología moderna plenamente integrado a la labor catastral. iii. Administración y monitoreo y evaluación del proyecto (US\$ 6 millones).<sup>73</sup>

Para las organizaciones campesinas la UTJ “ha enfocado al proceso catastral principalmente hacia los cascos urbanos y pequeños predios rurales, tratando de evitar conflictos con grandes propietarios y/o aumentar la conflictividad agraria con el argumento de que no se requiere subsidiar los costos del levantamiento catastral a terratenientes con alto poder adquisitivo.”<sup>74</sup> Este planteamiento no es nada nuevo, el hecho que el barrido catastral en su proceso provocará que salgan luz una serie de conflictos latentes pero no expresos, de esa cuenta la misma ley del Registro de Información Catastral establece la posibilidad de que cuando hayan predios irregulares, se genere un proceso de conciliación por medio de la entidad responsable, las autoridades locales o de acuerdo a los mecanismos propios de los pueblos indígenas.

La UTJ,-Protierra, fue cerrada a principios de junio del 2006 y sus atribuciones han sido transferidas a una nueva institución, el Registro de Información Catastral, RIC.

El RIC, fue creado a través del Decreto 41-2005 promulgado por el Congreso de la República, su aprobación se realiza después de un largo proceso de trabajo de diferentes sectores. El RIC es creado como una institución estatal, autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios. Asimismo el artículo 1 le da el mandato de actuar de forma coordinada con el Registro General de la Propiedad sin perjuicio de sus atribuciones específicas.

---

<sup>73</sup> **PROENZA, FRANCISCO, 6to informe de la serie Apoyo a la inversión en el desarrollo de de tecnologías de información y comunicación para combatir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Centro de inversiones de FAO, SEPTIEMBRE DE 2006.**

<sup>74</sup> **CONGECOOP. Op. Cit. Página 63.**

Fundamentalmente, el RIC es la autoridad competente en materia catastral, siendo su objeto el de establecer, mantener y actualizar el catastro nacional, según lo preceptuado en la Ley y sus reglamentos, bajo la premisa de que todas sus actuaciones y registros son públicos.

El órgano rector de la política catastral, así como de la organización y funcionamiento del RIC, es su Consejo Directivo, el cual se integra de la siguiente manera:

- a. El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quien lo preside, y como suplente el Viceministro que él designe.
- b. El Registrador General de la Propiedad y como suplente el Registrador sustituto.
- c. El Director del Instituto Geográfico Nacional y como suplente el Subdirector.
- d. Un delegado de la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-.
- e. Un delegado nombrado por el Colegio de Ingenieros de Guatemala.
- f. Un delegado nombrado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala.
- g. Un delegado nombrado por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

Los delegados a que se refieren las literales d), e), f) y g) tendrán un suplente, quienes serán electos por las Asambleas Generales, dentro de los 30 días de recibido el requerimiento, por un período de dos años.

Son las funciones del RIC:

- a) Establecer, mantener y actualizar el catastro nacional de acuerdo a lo preceptuado en la Ley y sus reglamentos.

- b) Definir políticas, estrategias y planes de trabajo en materia catastral.
- c) Registrar y actualizar la información catastral como responsabilidad exclusiva del Estado, extendiendo certificados catastrales y copias certificadas de los mapas, planos y cualquier otro documento que esté disponible.
- d) Definir políticas para percibir y administrar los ingresos provenientes de la prestación de servicios y venta de productos catastrales.
- e) Proveer al Registro de la Propiedad la información para lograr el saneamiento catastral, coordinando las actividades para tal efecto.
- f) Coadyuvar en los estudios necesarios para la definición de los problemas nacionales relativos a la propiedad y tenencia de la tierra y en las propuestas jurídicas de su solución.
- g) Promover el intercambio y la coordinación de la información básica del RIC con la de otras instituciones, a efecto de obtener su máximo aprovechamiento en beneficio del desarrollo nacional.
- h) Coordinar con el Registro de la Propiedad la información básica registro-catastro.
- i) Evaluar periódicamente todos los procedimientos del proceso catastral para proveer a su actualización tecnológica.
- j) Coordinar con el Instituto Geográfico Nacional para la elaboración de la base cartográfica y la obtención de información de límites municipales y departamentales.
- k) Proveer informes y estudios técnicos de las zonas en proceso catastral o catastradas a las instituciones responsables de la resolución de conflictos agrarios, a aquellas encargadas de programas de adjudicación de tierra y de regularización de la tenencia de la misma y a cualquiera otra institución estatal o privada que lo solicite.
- l) Cooperar con las autoridades administrativas, judiciales, municipales y otros entes públicos cuando éstas requieran informes en materia catastral.
- m) Apoyar a los órganos jurisdiccionales con la asesoría necesaria para la solución de conflictos en los que exista dificultad de ubicación espacial de

fincas, siempre que se trate de zonas en proceso catastral, zonas declaradas catastradas o zonas que hubieran sido objeto de catastro focalizado.

n) Celebrar convenios con las autoridades administrativas, municipales y otros entes públicos y privados que requieran información o estudios catastrales, o bien proporcionar información y asesoría gratuita de interés para los usuarios catastrales.

o) Promover y divulgar el proceso catastral en coordinación con las municipalidades, las autoridades comunitarias y las organizaciones de la sociedad civil, por todos los medios posibles y en los distintos idiomas que se hablan en el país, cuando así se requiera.

El RIC como institución presenta grandes retos, que enfrenta limitaciones ante al alto costo que conlleva el catastro nacional, sin embargo es un avance sustantivo su creación y en la medida que se consolide como una institución sólida, con niveles de especialización técnica apropiados a la naturaleza de la entidad, podrá ser en sí un aporte importante a la Política Agraria nacional.

Sobre el proceso de fortalecimiento de los Registros de la Propiedad, “de acuerdo a la tradición oral de la institución, hasta mediados de los 90 el Registrador General era por lo general un hermano o allegado íntimo del Presidente de la República. La distribución de los ingresos por aranceles percibidos por la institución seguía la fórmula 40:40:20, o sea, 40% para el Registrador General, 40% para los operarios y 20% para cubrir el resto de gastos operativos. Los libros financieros del RGP no están sujetos a auditoria y, según Sares-Agridec 2003, el relacionamiento a lo interno de la institución, a diversos niveles, está muy politizado”<sup>75</sup>

La administración actual del RGP ha introducido importantes reformas, dentro de las cuales se pueden citar:

---

<sup>75</sup> PROENZA, FRANCISCO. Op. Cit Página 7.

- La modernización de los procesos registrales aplicando tecnología informática en el RGP (Registro General de la Propiedad 2006).
- La creación de la Comisión Nacional Registral, la cual constituye un avance significativo en el fortalecimiento de la institución, es “un órgano de alto nivel de los Registros, la cual se integrará en la forma siguiente: a) el Registrador General de la Propiedad, quien lo presidirá; b) El registrador del Segundo Registro; c) Tres miembros designados a propuesta de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala; d) tres miembros designados a propuesta de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial”<sup>76</sup>. Dicho órgano establece un vínculo formal entre el Registro General de la Propiedad con sede en Guatemala y el segundo Registro con sede en Quetzaltenango, además designa un ente que vela por el buen funcionamiento de ambas instituciones y los gastos extraordinarios en la modernización registral. La Comisión es de carácter permanente y cada comisionado participa durante un período de cinco años, lo que en principio le da una continuidad independiente del período de gobierno.
- La reglamentación permite a los Registros, retener un 20% de sus ingresos para uso exclusivo en la modernización de los procesos registrales, previa autorización de la Comisión, lo cual está contenido en los artículos 32 al 40 del reglamento del Registro de la Propiedad.

De acuerdo al plan estratégico institucional presentado en marzo de 2006, además de la sede central en Guatemala, el RGP cuenta con 4 sedes regionales, en Santa Elena, Petén; en Cobán para atender las Verapaces,

---

<sup>76</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Acuerdo Gubernativo 30-2005, artículos 32-40.

Teculután, para atender la parte oriental del país y Escuintla, donde los usuarios reciben servicios parciales de la institución. Por su parte, el Segundo Registro de la Propiedad sirve a los 8 departamentos a su cargo, siempre desde su sede en Quetzaltenango. Ambos registros tienen como fortaleza la sostenibilidad de los procesos.

A pesar de los avances en la modernización de los registros, la institución se enfrenta a los efectos que ocasionó el colapso del sistema en 2003, ello ha limitado que los sistemas puedan articularse al Sistema de Información Geográfico de la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI) de la Municipalidad de Guatemala y al sistema informático del RIC. El colapso del sistema “fue una falla técnica, pero tuvo su raíz en debilidades de orden institucional. Su impacto fue agudizado por falta de respaldos de las bases de datos (una falta elemental técnica por mal manejo gerencial) y fue funesto para el RGP y para las inversiones financiadas por el Banco Mundial en el Petén”<sup>77</sup>. De acuerdo a las autoridades, dicha situación generó la pérdida de aproximadamente 430,000 imágenes, incluyendo electrónicas y de Libros Mayores, lo cual fue enmendado a través de la contratación de servicios para recuperar los records y rehacer el sistema. Hasta marzo del 2006 se habían recuperado unas 375,000 de esas imágenes. Previo al colapso del sistema, el costo de *outsourcing* de la operación del sistema era de US\$ 40,000 al mes; con el nuevo contrato, posterior al colapso, pasó a ser US\$ 80,000 mensual.

La ocasión fue aprovechada por la nueva administración del RGP para modernizar los procedimientos del registro y mejorar la infraestructura informática de la institución. Se instituyó una primera fase de firma electrónica para darle mayor seguridad y celeridad a los procesos de inscripción. El nuevo sistema además optimiza la distribución electrónica de expedientes entre

---

<sup>77</sup> PROENZA, FRANCISCO. Op. Cit Página 8.

operadores, distribuyendo el trabajo más equitativamente (los operadores ganan según el número de documentos trabajados) y a la vez respetando el orden de precedencia de los expedientes. El nuevo sistema facilita el seguimiento de los expedientes, que antes se extraviaban con frecuencia; imparte mayor transparencia en los procesos registrales; y ha disminuido apreciablemente los tiempos de servicio. En contraste al RGP, el Segundo Registro continúa operando en forma manual, con largas demoras en la inscripción de documentos y de servicio. El Plan Estratégico del RGP (2006) hace previsión para la modernización informática del Segundo Registro.

Los sistemas informáticos que respaldan una labor registro-catastral moderna son costosos, complejos y frágiles. Es importante fortalecer la arquitectura de las instituciones registrales, para afianzar su independencia y mejorar su capacidad de gestión y habilidad para resistir vaivenes políticos y cambios de gobierno.

#### **3.2.2.4. Regularización de Tierras**

De acuerdo al informe temático de MINUGUA, “la regularización de tierras es uno de los procesos de mayor importancia para el ordenamiento territorial, la promoción de actividades productivas y la superación de la pobreza en el campo”<sup>78</sup>. La regularización en el marco del ASES, se refiere a dos aspectos sustantivos, la regularización relativa a las tierras de las comunidades indígenas y la regularización de los beneficiarios de programas agrarios del Estado (INTA). Para el caso de comunidades indígenas, no han existido iniciativas que permitan regularizar sus tierras, lo cual tiene alta incidencia en conflictos sobre la tierra, especialmente en zonas en donde prevalece población indígena.

---

<sup>78</sup> MINUGUA, Op. Cit. Página 6.

En el caso de los beneficiarios del INTA, la ley del FONTIERRAS define la regularización como “un proceso de análisis, revisión y actualización de los expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado”<sup>79</sup>. Sin embargo; en la actual coyuntura y tomando en cuenta que en 2005, el Congreso de la República aprobó la Ley del Registro e Información Catastral, por medio del Decreto 41-2005, en la cual se amplía el ámbito de la regularización a aquellos predios que no estén inscritos en el Registro General de la Propiedad y los que tengan diferencia entre el área inscrita y el área establecida físicamente.

Para el caso de los expedientes del INTA, dicha regularización es un elemento sustantivo en la ley del FONTIERRAS, y constituye en sí una de las líneas de trabajo de dicha institución en especial en aquellos casos en donde no hay certeza jurídica, el Estado promovió la colonización de tierras nacionales. De hecho en el capítulo II de dicha ley, se crearon las condiciones jurídicas para el traslado de funciones, derechos y obligaciones del INTA. A raíz de lo cual dentro del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, se creó una comisión y un mecanismo de traslado, para que en 1999 se trasladaran dicha responsabilidad al FONTIERRAS. De acuerdo a datos de MINUGUA, el INTA traslado 89,000 expedientes a FONTIERRAS, sin embargo; aunque los expedientes existen han tenido un mal manejo y a la fecha no hay certeza de su número y condición.

En materia de regularización es necesaria la promulgación de la Ley que permita operativizar el proceso de forma integral, de hecho en el marco de la realización del barrido catastral se prevé que la demanda de predios irregulares será numerosa, de allí que la Ley del registro de Información Catastral prevé en su artículo 73 que la regularización de la tenencia de la tierra será aplicable en tanto entra en vigencia la Ley de Regularización, dando la orientación para que

---

<sup>79</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley del Fondo de Tierras, decreto 24-99. Pagina 15

el organismo ejecutivo presente al congreso de la República una iniciativa de Ley. Sin la promulgación de dicha Ley no podrán haber avances sustantivos en esta materia.

En el caso de los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, relacionados con la Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, la Tenencia de la Tierra, uso y administración de los recursos naturales, Restitución de tierras comunales y compensación de derechos y la Adquisición y protección jurídica de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas, son compromisos que no han tenido avances y que constantemente ha sido diferido hacia el futuro, lo cual es un indicador importante que permite llegar a la conclusión que uno de los Acuerdos de Paz que ha tenido menos avances en materia de tierras de los pueblos indígenas es el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

De la misma manera lo referente al impuesto sobre confiscación y tierras ociosas, son dos temas que no han logrado consensos entre los diferentes sectores y que son fundamentales para la transformación de la estructura agraria guatemalteca.

A manera de concluir con este capítulo, al hacer un balance de los avances en materia de situación agraria que impulso el ASES y AIDPI, ambos Acuerdos han enfocado sus medidas en realizar cambios en la superestructura, esto a través de la creación de instituciones, como CONTIERRA, FONTIERRAS, Registro de Información Catastral, fortalecer los Registros de la Propiedad Inmueble, etc. De la misma manera en la promulgación de leyes que son la base de las instituciones, así como un conjunto de normas que le dieran sustento a sus acciones. De los compromisos suscritos inclusive no hay avances en materia legislativa como lo es la legislación agraria sustantiva y

adjetiva que es necesaria para establecer la certeza y seguridad jurídica. Este último enfoque se centra en la visión de que la solución a la problemática agraria, se encuentra en la tenencia el cual es un punto de vista desde la super estructura, sin embargo; la problemática de la tierra va más allá de dichas medidas, ya que hay necesidad de abordar políticas de acceso a la tierra, que transformen la dualidad latifundio minifundio, que se graven las tierras ociosas y hayan desestímulo de su concentración, políticas de confiscatorias, en especial en casos de defraudación fiscal y ociosidad. Si bien estos últimos aspectos fueron contenidos en el ASES, su sustento se encuentra débil y han sido de los compromisos que no se han cumplido.

## CAPÍTULO IV

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA AGRARIA

#### 4.1. Sobre las Políticas Públicas

El estudio de las políticas públicas constituye una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de las decisiones gubernamentales, en la búsqueda de la eficacia y para ir abordando oportuna y sistemáticamente problemas y defectos que afectan a la sociedad. Esta política, es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder y de legitimidad gubernamental.<sup>80</sup>

Para su estudio, el término es utilizado en el sentido de los actos y de los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. La política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores.

Según Meny<sup>81</sup>, la implementación de las políticas públicas puede darse en un momento dado, en un contexto dado, cuando una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas las enumera concretamente como: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión etc. También pueden ser más inmateriales y a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación, etc. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren a las finalidades, valoraciones explicativas, implitas o no de la autoridad pública.

Para el caso de ésta investigación, las políticas públicas se definirán como: los cursos ó programas de acción de una autoridad dotada de poder político que al ser implementadas tienen efectos en un sector o la sociedad, o bien a un

---

<sup>80</sup> **MENY IVES, THOENIG JEAN-CLAUDE.** “Las Políticas Públicas”. Barcelona 1992.

<sup>81</sup> Ídem

espacio geográfico determinado. Se trata de una serie de prácticas que tienen objetivos definidos y que articuladas entre sí provocan cambios o mantienen el estado actual en la sociedad. Generalmente, a las políticas públicas se les atribuyen las siguientes características:

1. **Un contenido.** La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan recursos para generar resultados o productos.

2. **Un Programa.** Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente. Detrás de la misma y sus actividades, existe un marco más general en el que se integra, por ejemplo, pueden inscribir plazos determinados. En otras palabras, los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.

3. **Una orientación normativa.** Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que es responsable. Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadoras de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos.

4. **Un factor de coerción.** La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se haya investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad como la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está

habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas. La autoridad de la que está investido se impone de colectividad.

**5. Una competencia social.** Una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrativos.

Pese a lo anterior, hay que aclarar que no todas las actividades son políticas públicas. Hay dos facetas de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas.

La gestión interna, es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas específicas e individuales, de manera aislada y dispersa por lo cual no logra objetivos concretos.

Por otro lado la segunda faceta, la de las políticas públicas, trata de transformar productos en efectos o impactos. Supone toda intervención pública concreta que engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos. Las políticas públicas son una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y si, es preciso, reducir estas desviaciones.

Según Aguilar Villanueva, el reto del estudio del Estado y las políticas públicas es realizar las funciones del primero, en un contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa. En este sentido, indica que “el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos, y donde las decisiones

del gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del Estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen de sus problemas particulares y de los asuntos públicos”.<sup>82</sup>

Uno de los aspectos que debe considerarse como parte de las políticas públicas es la formación de consenso, como base para institucionalizar la política. De hecho, Aguilar Villanueva manifiesta: “las actividades de formación del consenso mediante comunicación son (...) integrantes del concepto propio de la política”<sup>83</sup>, ya que es crucial convencer a la población sobre una política propuesta (anterior a la formulación), porque de nada sirve que ésta sea abandonada por la sociedad al ser divulgada. Aguilar delimita los factores adicionales a la comunicación de la siguiente forma: “el diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de políticas. Esto es propio e irrenunciable de los regímenes democráticos”.

Las políticas públicas para considerarse eficientes, deben de tener una trayectoria “óptima”, en la medida de lo posible, para garantizar que todos los pasos del ciclo y los elementos de representatividad queden abarcados en ella. Entre estos vale la pena citar:

1. Ser representativas: corresponder a una agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria. Al Estado le corresponde proveer bienes públicos y generar externalidades, con enfoque solidario y subsidiario a la vez.

---

<sup>82</sup> **AGUILAR VILLANUEVA, LUIS**. “Las hechuras de las Políticas Públicas”: México 2000.

<sup>83</sup> ídem.

2. Deben estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable.
3. Ser especificadas en un diseño claro e integrado. Esto respecto a aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales.
4. Clarificar la responsabilidad del sector público, siempre abra participación de la comunidad y del sector privado en un basto número de temas.

Las políticas públicas se caracterizan entre sí de distinta forma, porque responden de diferente manera a los diversos problemas. Esto sucede porque existen fuerzas sociales a través de los grupos de presión, que actúan en un tiempo determinado para obtener la resolución de cuestiones de su interés en un momento específico. De hecho, las políticas responden “a las fuerzas sociales que se enfrentan o se anudan en torno de cuestiones específicas y que, por consiguiente, amplían o recortan el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en corolario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad coactiva del gobierno”.<sup>84</sup> Existen demandas y asuntos que son de vital importancia para algunos grupos de presión, pero que por sus propias características, no tienen mayor impacto sobre el sistema establecido.

Theodore J. Loti, propone una clasificación de las políticas, delimitando las categorías en cuatro. Existen políticas regulatorias que implican un escenario de negociación y conflicto entre grupos de poder; las políticas distributivas, que “se caracterizan por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles”<sup>85</sup>; y las políticas redistributivas que “tienden a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva, el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediabilmente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social”. Por último, existen las

---

<sup>84</sup> Ídem.

<sup>85</sup> Ídem

políticas constituyentes, que son las que modifican el régimen político y / o administrativo, extienden o disminuyen la jurisdicción gubernamental, el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y/o las opciones de acción pública y privada.<sup>86</sup>

Para el presente estudio se tomaran como características básicas de las políticas públicas las siguientes: tener contenido, ser y hacerse como parte de un programa, contar con orientación normativa, contener un factor de coerción y ser de competencia social; responder a intereses de ciertos sectores, y además, desarrollarse en sistemas sociales regidos por valores y principios que el Estado regula.

Los analistas de políticas insisten en definir las políticas públicas haciendo énfasis en que cuenten con un proceso de consenso y de amplia participación de los administrados en el proceso de decisión pública, es decir, que las políticas se perciban como refuerzos a la democracia, sin embargo eso en la practica suele no suceder y no por ello no constituir una política pública. En sociedades como la guatemalteca este atributo, no ha sido aplicado, debido a que las políticas que ejercen las autoridades no llevan el consenso de los diferentes sectores en especial de aquellos históricamente desprotegidos de la acción gubernamental. En términos teóricos el ideal de una política pública es que la autoridad responsable la defina sobre la base de un consenso, sin embargo pueden darse los casos en los cuales solamente se base en la opinión y demanda de un sector determinado, que muchas veces es el sector de poder económico<sup>87</sup>, sin tomar en cuenta a otros sectores involucrados en la temática que compete a dicha política.

---

<sup>86</sup> Ídem

<sup>87</sup> Que para el caso de Guatemala está representado en las Cámaras empresariales, como el CACIF, Cámara del Agro y la Asociación de Agricultores de Guatemala.

#### **4.1.2. Institucionalización de las Políticas Públicas**

Es importante retomar el concepto de políticas públicas, como los pasos que se siguen para la elaboración y su pertinencia en la agenda pública. Análisis como los propuestos por Charles Elder y Roger Cobb, demuestran cómo la formación de la agenda pública es determinante en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Una política pública puede ser formulada, pero si no es tomada en cuenta en la agenda, se quedará como letra muerta. Para el caso Guatemala existe una serie de políticas que se han formulado sobre la base de consensos pero no se implementan y se quedan en documentos, tal es el caso de la Política fiscal trazada en el marco del Pacto Fiscal, su implementación requería de la promulgación de las leyes fiscales a través del Congreso de la República y la ejecución de las leyes creadas o reformadas a través de las instituciones del organismo ejecutivo. Es por esto que resulta de capital importancia incidir en la agenda de gobierno. Asimismo es importante que las políticas puedan trascender los gobiernos y transformarse en Políticas de Estado.

Se debe tomar en cuenta que las Políticas públicas son integradas por una serie de medidas que el gobierno establece para la corrección de las distorsiones del sistema, por lo cual éstas se dividen en Políticas Económicas, a través de la Política fiscal, Monetaria, Agrícola, productividad, Comercio, etc. Las Políticas Sociales, como la de Salud, Educación, Vivienda, etc. Y la Política internacionales a través de las Política de Comercio Exterior y Política de Relaciones Internacionales.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta, y en especial para el caso de Guatemala, en lo referente a quien define las políticas públicas en un Estado republicano en donde los tres poderes son autónomos. En este juego de roles el Congreso de la República es quien formula la base legal y el presupuesto de

las políticas. El Organismo ejecutivo es el responsable de la ejecución y evaluación de las mismas.

Sin embargo, el ingreso a la agenda de gobierno, presenta una serie de dificultades debido a diferentes factores, que Elder y Cob resumen de la siguiente manera: “la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori* sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores”.<sup>88</sup>

Es importante destacar que la autoridad que elabora las políticas públicas, lo hace desde su propio conocimiento; es decir, partiendo de su propia riqueza o pobreza conceptual. El hacedor, o hacedora de las políticas desarrolla sus tareas tomando en cuenta supuestos y categorías sobre la realidad, que conforman los marcos de referencia y modelos conceptuales, ya sea implícitos o explícitos. Estos delimitan también la forma en que quien elabora una política, describe los problemas, y cómo los clasifica. De hecho define la priorización que hará, los efectos que tendrá sobre la base de su realidad, de su concepción y está en muchos casos puede no coincidir con la de muchos sectores.

En esa línea, Aguilar Villanueva destaca que “las políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad”. Para que exista una política pública, inicialmente se debe definir el problema. La construcción de la agenda pública incluye este proceso, sin embargo; por lo regular surgen no uno sino una lista de problemas a resolver. De hecho, Aguilar resalta que “las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda

---

<sup>88</sup> **AGUILAR VILLANUEVA, LUIS**. “Implementación de las Políticas Públicas”. México 2000.

tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social”<sup>89</sup>.

Entre los conceptos mencionados en este apartado, hay que hacer distinción entre agenda y el orden del día. La agenda pública representa el conjunto de problemas que solicitan un debate público y la intervención de autoridades del Estado; es un grupo de problemas objeto de controversia pública. Según las circunstancias y según las posibilidades de las autoridades, esta agenda estará más o menos llena.

En el quehacer diario se determinan los mecanismos para definir si un problema entra o no a la agenda. Adicionalmente, existen las llamadas agendas institucionales, mismas que son constituidas por problemas que dependen funcionalmente del Estado; por ejemplo, el presupuesto que es anual y automático.<sup>90</sup> Por otro lado están las políticas coyunturales en las cuales el estado y sus instituciones entran a intervenir para resolver distorsiones que surgen de manera imprevista, tal es el caso de las crisis de producción, la apreciación o depreciación del tipo de cambio, los desastres naturales y las crisis bancarias.

#### **4.1.3. Proceso de Formación de Agenda Institucional**

Desde ese punto de vista, a la política pública le interesan los resultados, efecto e impacto sobre la estructura de la sociedad, sobre los beneficiarios. Por otro lado es importante tomar en cuenta que las políticas públicas afectan o tienen a su alrededor múltiples redes de actores y de los entramados institucionales. Por lo que la coordinación entre dichos actores es de vital importancia para no

---

<sup>89</sup> Ídem.

<sup>90</sup> **MENY IVES.** Op. Cit.

duplicar esfuerzos y sumar recursos. Para resolver un problema público, mucho depende de los actores involucrados en la toma de iniciativas, contando con una magnitud determinada de recursos, que a su vez depende de “cuanto están dispuestos o constreñidos a retirar de los ingresos privados para convertirlos en recursos públicos y entregarlos a la hacienda del Estado”.

Para los autores Cobb y Elder son necesarias tres condiciones para que un tema entre a la agenda pública:

1. **Primero:** radica en que el problema debe ser de competencia pública, es decir, que la autoridad pública sea percibida o se perciba a sí misma como hábil y capaz de prestar atención sobre el mismo y sus derivaciones.

2. **Segundo:** es la toma de conciencia de los actores políticos y de otros medios, de que existe una situación que se percibe como insatisfactoria y se hace necesario resolver la problemática.

3. **Tercero:** es necesario que se formulen dichas demandas de acción en los términos de la acción política y pública, dado que hace falta saber plantear el problema y la demanda en los términos apropiados y en los tiempos apropiados, y porque de alguna forma un problema se politiza publicándose.

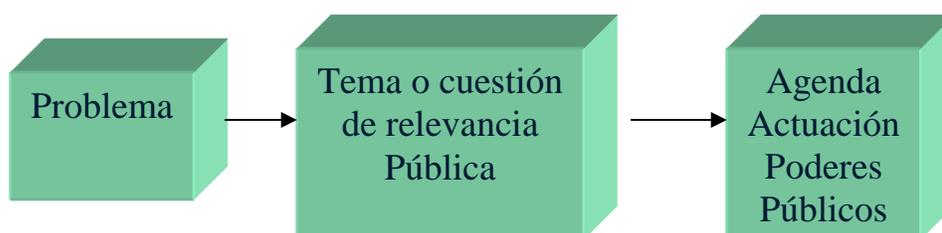
Asimismo, hay factores que determinan la formación de la agenda pública, tales como:

- La existencia de un problema a resolver,
- La ocasión para tomar una decisión o la oportunidad,
- La existencia de una solución,

- Los actores: Individuos o grupos que tienen una atención hacia un problema.<sup>91</sup>

Cobb, estima que la formulación de una agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican a un proyecto determinado a la luz de otros asuntos que deben y quieren atender. Hay problemas que piden atención y no la reciben, por falta de soluciones u oportunidades. Y de la misma manera hay siempre soluciones flotando en el aire, en busca de problemas a resolver. Las oportunidades a elegir siempre están limitadas por la presión de las obligaciones previas y por todo un cúmulo de demandas contradictorias.<sup>92</sup>

**Figura 4**  
**Proceso de Formulación de la Agenda institucional**



Para el presente estudio las políticas públicas deben contar con una secuencia de fases del quehacer público, que van desde el diagnóstico de los problemas

<sup>91</sup> MENY IVES. Op. Cit.

<sup>92</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. Op. Cit.

las acciones tomadas para resolverlos y por ende los resultados de la ejecución de las mismas. Lo cual implica:

1. Identificación del problema,
2. Formulación de soluciones,
3. Adopción de la decisión de autoridad,
4. Ejecución de la política,
5. Evaluación de los resultados.

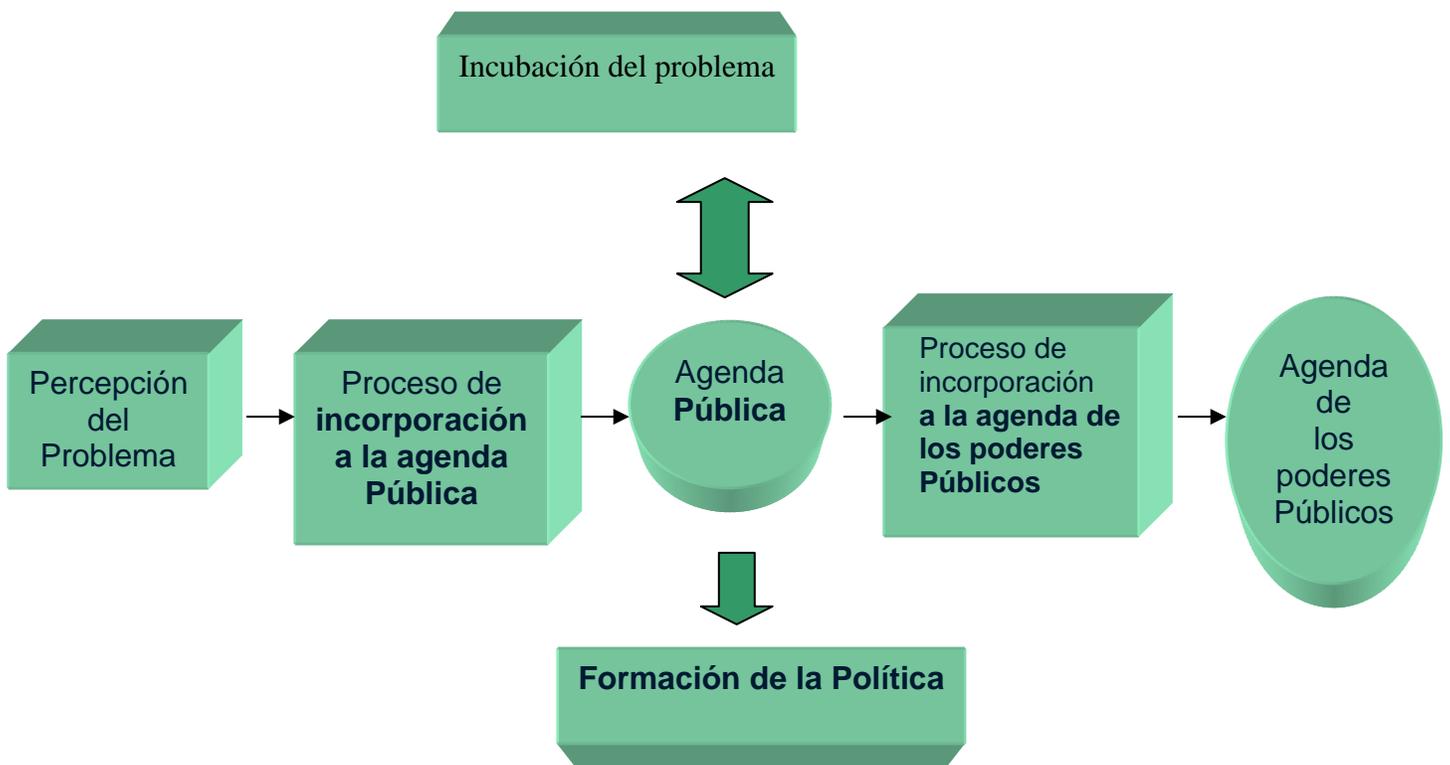
Sin embargo; hay que tomar en cuenta los retardos que se dan en cada una de las etapas, lo cual tiene incidencia en todo el proceso y puede generar distorsiones en los resultados e impacto de la política.

En la figura 4, se presenta el ciclo de las Políticas Públicas, y como desde una fase inicial –el problema- se incorpora a la agenda pública, dando lugar por consecuencia a incidir en la agenda de los poderes públicos.

Para que las políticas se integren a dicha agenda pública, pueden ser muchos los actores involucrados en la fijación de un problema y su visión dentro de la agenda pública, puede ser diversa. Existen asociaciones o grupos corporativos, que representan a un grupo meta y que demanda la intervención pública, existen las organizaciones de profesionales que trabajan sobre el grupo meta, o a nivel técnico, quienes juegan el papel de balance de los sesgos introducidos por otros grupos y que tienen intereses propios de autoafirmación de su profesionalismo; existen las personas que el gobierno o en instancias del Estado (Congreso, Secretarías, Ministerios etc.), quienes se ocupan del tema; dicha variedad de actores influyen en la complejidad del proceso de toma de decisión.

El deber de los decisores de las políticas es respetar el derecho de los demás participantes en la agenda, además de servir como conducto de las demandas sociales. En tanto que mayor es el grupo meta de la política, (como los ancianos, las mujeres, o los niños), mayor es la cantidad de los problemas y su variedad, presentándose en varios dominios públicos: salud, tierra, trabajo, vivienda, ingresos, educación, etc. Esto, por un lado aumenta el número de actores que influyen en una política, y pueden tener un efecto adverso de dispersar la agenda. En última instancia el control de la agenda formal pertenece y queda en las manos de las autoridades.

**Figura 5**  
**Ciclo de las Políticas Públicas**



## 4.2. Política Agraria

Los Acuerdos de Paz, constituyeron la consolidación del modelo estatal que en materia agraria se implementaba en Guatemala, dicho modelo se basó principalmente en las políticas emanadas del consenso de Washington. En referencia a lo agrario, las políticas públicas fueron encaminadas a la reducción de la presencia estatal, la cual se evidenció en la desmovilización de los servicios que prestaba el Instituto de Transformación Agraria –INTA-, quien fue la entidad que lideró los programas agrarios. De la misma manera el Ministerio de Agricultura a través del sector público agrícola compuesto por la Dirección General de Servicios Agrarios -DIGESA-y la Dirección General de Servicios Pecuarios -DIGESEPE-, tuvo reducciones sustantivas que redujeron de forma drástica los servicios de apoyo a todos aquellos grupos campesinos beneficiarios de programas estatales.

En materia de acceso a la tierra, desde los inicios de los 90, se fue consolidando como política de Estado, el acceso a la misma por la vía del mercado, en la cual el éste último se constituye en un intermediario financiero entre los grupos campesino y los particulares que venden su tierra.

La política agraria depende del enfoque que le quiera dar el planificador y/o el tomador de decisiones, antes de conocer cuales son los componentes de dicha política es importante conocer como la definen los actores involucrados.

§

Para la Unidad de Política e información Estratégica del MAGA: “La formulación de política requiere de un buen conocimiento del objeto de estudio que se va abordar. Por ello es necesario que quienes elaboren las políticas, tenga un conocimiento teórico y empírico de la problemática del área o sub sector correspondiente, con el fin de que las mismas respondan a una realidad

concreta<sup>93</sup>. De allí la importancia que la Política Agraria sea elaborada partiendo de aspectos históricos, teóricos y técnicos, los cuales le permiten conocer al planificador la realidad concreta en la cual se formulará, ejecutará y evaluará la misma. De esa cuenta, se debe partir de la realidad histórica guatemalteca, haciendo un análisis profundo de la causalidad de la conflictividad agraria y con base en fundamentos teóricos y técnicos pueda diseñarse una política coherente y que responda a la realidad y problemática del país. En la práctica durante los diferentes gobiernos, se han hecho estudios, diagnósticos, análisis y propuestas sin que se hayan abordado los problemas totales de la problemática agraria.

Desde ese punto de vista la política agraria, constituye una especie de hipótesis puesto que es a través de ella, que se da respuesta aproximada a la problemática del agro guatemalteco. Es todo o ¿solamente se abordaran algunos elementos de la misma? De la respuesta depende el ámbito de cobertura y los alcances que tendrá dicha política.

Sumado a ello en el ejercicio del poder público, las políticas orientan acciones del gobierno, para hacer posible el alcance de objetivos predeterminados, de acuerdo al marco ideológico conceptual guía. De esa manera la política agraria se encuentra ante la encrucijada sobre las dimensiones ideológicas a las cuales debe responder y, principalmente como se relacionan las mismas con la problemática agraria del país, a la causalidad de dicha conflictividad, pero es allí en donde existe una dicotomía, que en especial en Guatemala ha provocado fuertes enfrentamientos y una guerra que duró 36 años. De esa cuenta el planificador como técnico se enfrenta ante una dualidad extrema, si la política agraria debe responder a la realidad por de más compleja, lo cual encaminaría a la Política Agraria a impulsar acciones en el marco de una reforma agraria,

---

<sup>93</sup> **MAGA.** Unidad De Políticas e Información Estratégica. Formulación de Políticas, Guía Metodológica, junio 2000.

que tocara la estructura agraria y transformar las relaciones sociales de producción en el agro guatemalteco. Por ende los objetivos de la política no pueden divorciarse de los objetivos ideológicos de los gobernantes, ya que es el grupo que gobierna el que diseña el marco ideológico conceptual que sirve de guía para la misma. En el capítulo II y citando el Censo Agropecuario de 2003, se hace referencia a la estructura agraria que prevalece en el país en donde el 45.2 % del número de fincas las cuales abarcan solamente el 3.2 % de la superficie total, las cuales son clasificadas como microfincas, en el lado opuesto 0.001 del total de fincas ocupan el 12.2 % de la superficie, dicha relación es la esencia misma de la desigualdad en la tenencia de la tierra, en los gobiernos establecidos a partir de 1954 no ha existido ninguno que haya abordado con profundidad el problema.

El gobierno actual, conceptualiza la Política Agraria, con base a “diferentes visiones políticas, teóricas e históricas de lo que se entiende por política agraria, en un determinado contexto espacio-temporal”<sup>94</sup>. En el documento de Política Agraria “se conceptualiza a la misma como un componente esencial del desarrollo rural integral, que permitirá a la población pobre del área rural el acceso a los recursos y activos productivos, en función de su uso y teniendo como propósito central el desarrollo humano de dicha población.

Las principales corrientes actuales de pensamiento, reconocen que la tierra en si misma no es suficiente para generar crecimiento económico y desarrollo humano integral. Es por ello que la presente política amplía los paradigmas usuales existentes, bajo dos ópticas:

1. Evitar la visión de “*política agraria como acceso a la tierra*” y ampliarla hacia el acceso a otros activos productivos, los cuales son tan

---

<sup>94</sup> **GOBIERNO DE GUATEMALA**, Política Agraria. Mayo 2006.

necesarios como la tierra en la generación de mejores condiciones de vida de los habitantes del área rural, por medio de una política de desarrollo rural que diversifique la actividad económica.

2. Acudir a la consideración dinámica de los activos productivos en su uso. Es decir, en su capacidad de incidir como factores creadores de recursos y riqueza, que permitan la superación de la pobreza y pobreza extrema. Los activos productivos no son fines en sí mismos, sino que son relevantes en tanto medios de generación de riqueza y superación de la pobreza. Nos referimos a lo agrícola-agroindustrial, pecuario, forestal, hidrobiológico, turismo, servicios ambientales, áreas protegidas, y servicios hidroeléctricos, entre otros”.

Dentro de estos nuevos planteamientos se encuentra ubicada la iniciativa, denominada Visión País, que nació en el seno de un grupo de empresarios, y que ha logrado reunir a los diez partidos de Guatemala con más importante representación parlamentaria, con asistencia del Presidente y del Vice-Presidente de la República, frente a una audiencia que reunía a los más importantes dirigentes mayas, representantes de las Naciones Unidas, de universidades, de la empresa privada, de los sindicatos, etc.

Lo importante del Plan de Visión de País no es solamente el resultado de un acuerdo político, sino su contenido, en Guatemala han definido cuatro áreas fundamentales en las que se comprometen a trabajar durante los próximos 15 años. La plataforma ya está definida en torno a temas fundamentales: a) Seguridad democrática y justicia, b) Desarrollo rural, c) Educación, d) Salud y nutrición.

La propuesta del Plan Visión de País plantea, una “Política de Desarrollo Rural de Guatemala hacia el 2020”, la cual deberá ser el referente para la ejecución

de futuras acciones y la emisión de una ley marco busca garantizar la promoción y el cumplimiento de los lineamientos públicos sobre Desarrollo Rural, desde la visión, objetivos, estrategias y revisión del marco institucional, que pactaron los dirigentes políticos.

Cabe señalar que dicho propuesta fue elaborada con base a los productos elaborados por la Mesa de Participación y Dialogo sobre Desarrollo rural, la cual fue un proceso amplio de discusión entre diferentes entidades de sociedad civil y representaciones de instituciones gubernamentales.

Dentro de este debate existe una fuerte corriente de opinión sobre que el Desarrollo Rural debe contener aspectos de Política Agraria, de hecho la propuesta de visión país contiene un apartado específico.

Siempre en el tema de la Política Agraria, las organizaciones campesinas y sociales la definen, como “el conjunto de planes, programas, proyectos, acciones y actos formulados y ejecutados por el Estado y las organizaciones sociales participantes en relación al régimen de propiedad agraria, la producción agraria y otras formas alternativas de producción, la organización agraria, las formas de acceso y distribución de la tierra, la promoción del desarrollo agrario, el ordenamiento territorial, la regularización de la tenencia de la tierra, la resolución de conflictos, la contratación agraria y el funcionamiento de la institucionalidad agraria”.<sup>95</sup>

Por otro lado y vinculando a la reforma agraria, la CNOC plantea la Reforma Agraria Integral –RAI-<sup>96</sup> desde los enfoques conceptuales siguientes:

---

<sup>95</sup> **CNP-T, CONGCOOP**, Compendio de Propuestas de Ley para la solución de la Problemática Agraria, julio de 2005. Página 51.

<sup>96</sup> **CNOC**, Propuesta de Reforma Agraria Integral, junio de 2005.

- La RAI es un medio para alcanzar el desarrollo económico, político y social, por lo cual conlleva transformaciones en la estructura económica y política de la sociedad.
- Un proceso de redistribución de la propiedad de la tierra en función social y en servicio del bien común. Acompañado de una serie de medidas de desarrollo rural, como asesoría técnica y apoyo crediticio.
- Basada en la organización social y en la generación de nuevas formas organizativas, de acuerdo a las tradiciones culturales y con la plena participación de las mujeres y propiciar el acceso y manejo de los recursos productivos.
- La recuperación y valorización de la cultura campesina e indígena, como una nueva forma de preservación de los recursos naturales.

Desde esa perspectiva la RAI, trastoca la estructura agraria y redimensiona la función de la propiedad de la tierra, tal elemento por sus consecuencias es opuesto a la posición del CACIF y la Cámara del Agro, quienes en sus diferentes propuestas han insistido en el cumplimiento de la Ley y la defensa del Estado de Derecho y la defensa de la propiedad privada como fin del Estado.

Para el presente estudio la Política Agraria se definirá como “los cursos de acción impulsados por la autoridad competente, encabezada por el Gobierno central a través de la institucionalidad agraria, en donde los poderes del Estado tienen algún nivel de participación de acuerdo a sus competencias, quienes dotados de poder político implementan acciones que influyen en la estructura agraria y por consecuencia tienen implicaciones en la problemática agraria. Se trata de una serie de prácticas que tienen objetivos definidos y que articuladas

entre sí provocan cambios o mantienen la situación agraria, la misma puede ser explícita o implícita”.

La definición anterior recoge las diferentes dimensiones de Política Agraria que en nuestro país han existido, en ese sentido una política puede ser explícita, en la medida que posea un documento público y sus diferentes instrumentos sean incluidos en la agenda de las instituciones agrarias y las entidades estatales que pudieran estar involucradas en su ejecución, debería contar con un presupuesto y contar con resultados de su ejecución. En el caso de que tenga un carácter implícito puede interpretarse como la acción de no hacer nada, no tocar el problema y no accionar en la mitigación de sus efectos y/o mantener el estatus quo, en otros términos prevalece la política de dejar hacer dejar pasar.

#### **4.3. Análisis histórico de las iniciativas gubernamentales en materia de Política Agraria, periodo 2000-2005**

Durante el periodo estudiado, se hizo evidente que algunos de los contenidos de los Acuerdos de Paz y principalmente el ASESА, tuvieron influencia en la políticas agrarias definidas por los diferentes gobiernos, en especial en materia de institucionalidad y participación social. Es así que los compromisos contenidos en el ASESА y el AIDPI, sentaron las bases para la creación de una serie de instituciones que aportarían acciones dicha materia, dentro de las cuales se puede citar a: Comisión para le Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, conocida por UTJ-PROTIERRA, que en 2005 desapareciera y se constituyera el Registro de Información Catastral, la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA-, que en 2005 se constituyera en una Subsecretaría de la Secretaría de Asuntos Agrarios y el Fondo de Tierras con participación multisectorial en su Consejo Directivo. El proceso de las mismas se desarrollo en el capítulo III del presente estudio.

Por otro lado, también tuvo gran influencia los procesos de planificación elaborados en periodos anteriores, en especial el documento de Política Agraria y Sectorial, presentado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación – MAGA- en 1998, que tenía una visión hacia 2030.

Dicho documento fue elaborado por medio de la conformación de un equipo técnico liderado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quienes en un proceso de discusión y construcción colectiva con representantes de varias instituciones estatales, partieron del reconocimiento del agotamiento del modelo económico, el cual ha provocado la agudización de la pobreza y desempleo rural, la política agraria que el gobierno ha implementado con anterioridad, no aprovecha el potencial de los actores que utilizan la tierra, en donde prevalece la falta de certeza jurídica sobre la propiedad de la tierras, lo cual ha generado conflictividad y un clima adverso a la inversión rural.

Dentro de sus definiciones dicho documento, rescata la diferenciación entre una política sectorial, dirigida al sector agropecuario desde un enfoque productivo y una política de desarrollo rural que en su conjunto integra actividades más allá de lo agropecuario, ambas necesitan para alcanzar sus objetivos de la política agraria, a través de promover la certeza jurídica en la propiedad, tenencia y uso de la tierra.

Reconoce que es “fundamental lograr coherencia y complementariedad entre los instrumentos e instituciones de la Política Agraria y sectorial y la Política de Desarrollo Rural”,<sup>97</sup> aspecto que el MAGA como institución garantiza. En lo que se refiere a la política de desarrollo rural, se necesita un ente de alto nivel a nivel de gabinete de ministros. Este aspecto se consolida en 2004 con la

---

<sup>97</sup> **MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN –MAGA-, UNIDAD DE POLÍTICAS E INFORMACIÓN ESTRATÉGICA –UPIE-**, Política agraria y Sectorial, 1998.

conformación del gabinete de desarrollo rural y la aprobación de Acuerdo Gubernativo 471-2006, en septiembre de 2006.

El objetivo central de dicha política, se dirigió “al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural que depende de la agricultura y los recursos naturales, que permita valorizar de la vida en el campo, el avance hacia la equidad, el desarrollo equilibrado de las regiones del país y la disminución de la heterogeneidad estructural que es la expresión del subdesarrollo y la pobreza”.<sup>98</sup>

En esa línea de trabajo los objetivos específicos se enfocaron en: a) lograr la sostenibilidad de la agricultura, de los recursos naturales y el ordenamiento territorial. b). transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas, c) fortalecer las inversiones en el área rural, d) conseguir el abastecimiento estratégico y estabilidad de la producción de alimentos, e) ampliar y consolidar la participación de los agentes económicos de los diferentes sectores de las comunidades rurales, f) consolidar y ampliar la descentralización y modernización del sector públicos agropecuarios, forestal, hidrobiológico y de alimentación.

Para el periodo 2004-2008, al igual que los procesos anteriores el MAGA fue la entidad encargada elaborar la Política Agraria, de la misma, se cuenta con dos versiones de documentos publicados<sup>99</sup> con diferencias en su contenido pero a la larga con los mismos objetivos. En la primera etapa el objetivo central de la Política Agraria se centró en la “reactivación de la institucionalidad agraria en el marco de una políticas de desarrollo rural que integre en un mismo plano de importancia el crecimiento económico, la inclusión social y la armonía con el medio ambiente y los recursos naturales de Guatemala”<sup>100</sup> para el logro del mismo se necesita de la implementación de una serie de medidas en materia de

---

<sup>98</sup> **IDEM**, Página 10.

<sup>99</sup> Cabe señalar que el primero fue elaborado en los primeros meses de gobierno y el segundo a un año de haber sido instalado el mismo.

<sup>100</sup> **MAGA**. La Política Agraria como la Plataforma para lograr el desarrollo Agropecuario y rural en Guatemala. 2004.

ordenamiento territorial, a través de los sectores de inversión estratégicos como lo son la agricultura el manejo de los recursos naturales, el turismo, la energía y los megaproyectos. Partiendo de las mismas, el gobierno propiciaría el desarrollo de los sectores de inversión y por lo tanto el desarrollo rural. Esta visión se centraría la Política Agraria como garante de la gobernabilidad y un clima favorable a la inversión.

El fortalecimiento de la institucionalidad, alcanzaría a la Comisión Presidencial para la Resolución de conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA-, la redefinición del Fondo de Tierras –FONTIERRAS-, la aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral, la modernización del Registro de la Propiedad Inmueble. Dicha política se articularía de manera estratégica con la Política de Desarrollo rural.

Si bien es cierto dichas instituciones fueron fortalecidas, no tuvieron los impactos necesarios para la solución de la problemática agraria.

En el caso de CONTIERRA, si bien se definió una metodología de trabajo, su intervención sigue siendo débil, debido a que sólo actúa a solicitud de una de las partes y sus logros están sujetos al avance en procesos conciliatorios. Asimismo, sus dictámenes no son vinculantes de acción pública y si bien es cierto durante el periodo han solucionado conflictos, la demanda sigue surgiendo en la medida que los conflictos con los efectos de la problemática agraria.

Por otra parte FONTIERRAS, se encuentra en un proceso de reestructuración interno, debido a las múltiples críticas que ha recibido, sin embargo; su forma de intervención ha beneficiado a un grupos reducido de familias campesinas, no ha tenido el impacto necesario para atender la demanda de tierras y las fincas que ha dotado a los grupos campesinos están en mala calidad y sobrevaloradas.

En Posteriormente en 2005 se hizo una actualización de la Política Agraria, al estar cumplidos el objetivo inicial, por lo menos en algunas de las instituciones. En la misma se consolidó el Consejo de Política Agraria, el órgano de coordinación institucional presidido por el MAGA e integrado por FONTIERRAS, CONTIERRA, Unidad Técnico Jurídica –UTJ-, el Registro General de la Propiedad Inmueble y la Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado –OCRET-, asimismo SEGEPLAN, BANRURAL, MARN, CONAP e INAB como entidades coadyuvan a viabilizar dicha política. El objetivo definido en 2004 de reactivar la institucionalidad es redefinido en la línea de consolidar la misma sentando las bases para el funcionamiento del fideicomiso de inversión agrícola rural denominado GUATE INVIERTE.

Las medidas encaminadas a la consolidación de dicha institucionalidad se enfocaron de la siguiente forma:

- CONTIERRA: con la sistematización de sus metodologías de trabajo y la actualización y modernización del información sobre los conflictos de tierras.
- La UTJ: por medio de la aprobación de la Ley del RIC y el inició de operaciones de Catastro Nacional como institución descentralizada.
- El Registro General de la Propiedad Inmueble, con su modernización.
- El FONTIERRAS, por medio de su re direccionamiento y transparencia.

Cabe señalar que los instrumentos anteriormente mencionados no constituyeron un factor sustantivo en materia de transformación de la estructura agraria, de hecho ya el decreto 1551, Ley de Transformación Agraria enunciaba los mismos aspectos y en el proceso de su implementación mostraba limitaciones, en especial en lo referente a la vía del mercado como mecanismo de acceso.

Dentro de los conceptos generales de los documentos analizados se observa el reconocimiento de la complejidad de lo agrario y la necesidad de atención de dicha problemática, sin encaminar medidas tendientes a abordar de forma sustantiva dicha problemática, de hecho se adoptan medidas institucionales que si bien es cierto son avances importantes, no contribuyen a modernizar las relaciones en el agro guatemalteco.

La existencia de los documentos de Política Agraria, constituyen evidencia para afirmar que durante los dos periodos de gobierno estudiados, se ha contado con iniciativas para la discusión y abordaje de lo agrario, sin embargo mucho de su contenido se ha quedado en enunciados generales que es preciso analizar y comparar con la ejecución de los programas y proyectos específicos para determinar el nivel de operabilidad de los mismos.

Para el 2006, la Subsecretaría de Política Agraria, de la Secretaría de Asuntos Agrarios, fue la entidad responsable de facilitar el proceso de diseño de la Política Pública Agraria, en coordinación con la institucionalidad agraria en su conjunto, dentro de ella: el Fondo de Tierras –FONTIERRAS-, Registro General de Propiedad Inmueble, Registro de Información Catastral, y la Secretaría de Asuntos Agrarios a través de la subsecretaría de Resolución de Conflictos, antes conocida como CONTIERRA.

Aunque la política Agraria, no conllevó un proceso de consulta con los diferentes sectores, dentro de la metodología de trabajo utilizada partió de un análisis de las propuestas de la sociedad civil.

La Política Agraria, que tiene como objetivo: *“Transformar la situación agraria de Guatemala, promoviendo la certeza jurídica sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, su acceso y la resolución de los conflictos agrarios, para que conjuntamente con el uso de otros activos productivos, se mejoren las condiciones de vida de la población del área rural y se propicie el desarrollo rural integral, dentro de una sociedad multicultural<sup>101</sup>”*. Al partir de la transformación de la situación agraria, salta a la vista la falencia que la misma tiene con relación a promover cambios en la estructura agraria, por lo que no propone cambios en las relaciones sociales de producción, que son la causa principal para la situación agraria que prevalece en el país y que se analizó en el capítulo I del presente estudio.

Dicho objetivo, se enfoca a la visión de que la solución de la problemática agraria, se encuentra en solucionar los problemas de tenencia, desde el punto de vista jurídico y deja por un lado las relaciones sociales de producción que se dan en el desarrollo del modelo dual latifundio minifundio.

Dentro de sus contenidos se recogen aspectos relacionados con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, relacionados con los siguientes aspectos:

- a) Sobre el acceso a la tierra, la reestructuración y fortalecimiento del Fondo de Tierras y la propuesta del IUSI. Dicho aspectos vuelve a dejar sin atender en la dimensión requerida la demanda de tierras de los grupos campesinos.

---

<sup>101</sup> **GOBIERNO DE GUATEMALA**, Política Agraria. Mayo de 2006.

- b) Sobre catastro, la creación del Registro de Información Catastral y el financiamiento para iniciar operaciones.
- c) La ley del RIC en su capítulo VII, establece la importancia de una la Ley de Regularización y recomienda al organismo ejecutivo presentar la iniciativa de Ley al Congreso de la República, la cual se encuentra en la fase de consulta con las instituciones agrarias.
- d) El fortalecimiento de métodos alternos de resolución de conflictos, a través de la Secretaría de Asuntos Agrarios, las unidades de Resolución de Conflictos URAC del Organismo Judicial. Dicho fortalecimiento está enfocado en la visión de seguir atendiendo los efectos y no las causas, por lo cual enfocar los esfuerzos de la resolución de conflictos por la vía e) conciliatoria, solamente es útil en los casos en donde las partes están anuentes, dejando fuera a miles de conflictos en donde no hay condiciones para conciliar.
- f) La promulgación de legislación agraria sustantiva y adjetiva, a través del Código Agrario y la creación de los Tribunales Agrarios.
- g) El programa de Certificación Agraria
- h) El programa de saneamiento de cartera a procesos de endeudamiento.

Los anteriores aspectos, constituyen los instrumentos principales de la Política Agraria vigente, los cuales constituyen elementos importantes que debería tener una política de este tipo, que buscará provocar algunos cambios, sin embargo aspectos como lo relacionado con la expropiación en función social, las reformas constitucionales que implica este aspectos, gravar con impuestos

las tierras ociosas y el impulso de políticas confiscatorias, que son propuesta de las organizaciones campesinas han quedado fuera de la misma, acciones que garantizarían cambios sustantivos en la problemática agraria.

De las tres políticas Agrarias definidas por los dos últimos gobiernos, se ha hecho en el presente estudio un análisis de su contenido e implementación, al hacer una comparación con la definición expresada en la primera parte de este apartado se puede afirmar que:

- La Política Agraria y Sectorial, presentada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- en 1998, que tenía una visión hacia 2030, al constituirse en un documento, constituyó en sí un curso de acción, pero no fue impulsado por la autoridad competente debido a que se plasmó como documento. Asimismo, no logró generar la coordinación
- interinstitucional principalmente la vinculada con lo agrario, quedándose en un enfoque sectorial, por lo cual su visión amplia podría dar matices de un contenido de política de desarrollo rural.
- En el caso de la Política Agraria 2004-2008, sí logró articular a la institucionalidad agraria vinculada al organismo ejecutivo y en el caso de la aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral al organismo Legislativo. Su enfoque estuvo centrado en el fortalecimiento de las instituciones, el cual de alguna manera fue alcanzado en la medida que las mismas fueron fortalecidas en su base legal, desde acuerdos gubernativos y en lo referente a su presupuesto. El enfoque que impulsó fue dirigido a influir a mantener estatus quo de la estructura agraria, es una política explícita de no provocar cambios y de mantener de algún modo acciones de carácter institucional enfocadas a la certeza y seguridad jurídica. Dicha política fue influenciada por la Cámara del

Agro, ya que al comparar su contenido con la propuesta de dicha entidad coinciden los enfoques.

- Por otro lado la Política Agraria, definida por la SAA, carece de poder político y si bien va enmarcada ha responder a los Acuerdos de Paz por medio de atender aspectos de carácter jurídico y dotar de presupuesto s instituciones de la misma manera que la anterior no logra tener el nivel de incidencia requerido para transformar la estructura agraria.

Las tres iniciativas llevan un enfoque claro de mantener la actual estructura agraria, utilizando todo el andamiaje jurídico para lograr por medio de una serie de practicas mantener la situación agraria de una forma explícita.

#### **4.4. Las propuestas de los sectores de sociedad civil en torno a la Política Agraria.**

En lo referente a la política agraria, han existido esfuerzos desde la sociedad civil de plantear al Estado una serie de propuestas en torno a solucionar la problemática agraria. Sin duda alguna las mismas se encuentran polarizadas de acuerdo al sector que la elaboró.

En este apartado se tomará en cuenta las propuestas presentadas por organizaciones campesinas como CNOG, con la Propuesta de Reforma Agraria Integral; Plataforma Agraria, con la Propuesta Abriendo Brecha; y por otro lado el sector privado organizado con la de Política Agraria de la Cámara del Agro y la Propuesta de Desarrollo Rural integral de la -Asociación de Agentes para el Desarrollo Rural –AGER-; la Propuesta de Plan de Desarrollo Económico y Social 2004-2007, KAB`AWIL, planteada por el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y financieras –CACIF-; el compendio de

propuestas de Ley para la solución de la problemática agraria en Guatemala, planteado por la Coordinadora Nacional Permanente sobre los derechos relativos a la Tierras de los pueblos indígenas, CNP-T y la propuesta de La Necesidad de una Estrategia Agraria y de Desarrollo Rural para Construir la Paz, planteada por el extinto Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales –IPES-.

En la mayoría de las propuestas se parte, como criterio general, de considerar que el desarrollo rural es necesario para la disminución de la pobreza. En este aspecto coinciden Plataforma Agraria, CNOOC, AGER y la Cámara del Agro. Sin embargo, se aprecian matices y divergencias entre unas y otras. Así, mientras para las dos primeras organizaciones el desarrollo rural está estrechamente vinculado al acceso a la tierra como recurso productivo. Por otro lado, Plataforma Agraria lo concibe como un avance progresivo y organizado de cambio hacia una vida digna y justa, así como un derecho inherente de las personas y las comunidades, para la Cámara del Agro, aquél será posible mediante la aplicación de una Política Agraria que convierta al agrícola en un sector *competitivo* en los ámbitos nacional e internacional.

La competitividad planteada por la Cámara del Agro está vinculada y acompañada de un clima de negocios que sea favorable para las inversiones (privadas) en tecnología, infraestructura y servicios que apoyen la producción y comercialización agrícolas. Este planteamiento delinea una visión del mercado como motor del desarrollo rural.

Con este último planteamiento coincide, en esencia, el CACIF para quien la economía de mercado es vital para el avance de las actividades agropecuarias y la inserción del país en la economía global en el marco de la competitividad y el crecimiento sostenido. Sin embargo la realidad ha demostrado que no

necesariamente con estas acciones se garantizaría el desarrollo social y la disminución de la pobreza.

Con la necesidad del acceso a la tierra coinciden la CNP-T y el IPES, planteando la primera que debe haber un reconocimiento, promoción, respeto y ejercicio de los derechos relativos a la tierra de la población indígena y campesina, IPES sostiene que se debe garantizar el acceso a la tierra a través de la regularización y el mercado.

Tanto estas últimas dos organizaciones como la Plataforma Agraria y la CNOC, hacen patente en sus propuestas, la consideración de que la desigual distribución de la tierra es un problema estructural del cual deriva la pobreza y extrema pobreza, que afecta a la mayoría de la población guatemalteca. Siendo así, la Plataforma Agraria plantea como uno de los principios del desarrollo rural la aplicación de un enfoque distributivo de la tierra, mientras que la CNOC sostiene en su propuesta que la base del desarrollo rural es una Reforma Agraria Integral que debe sustentarse en una Política de acceso a la tierra.

AGER, por su parte, concibe que una política de desarrollo rural sólo será posible si se plantea desde y para lo local.

Las diferencias y divergencias en el enfoque de las respectivas propuestas son consistentes con el papel que se concede al Estado en el ámbito de la economía que ya ha sido citado con anterioridad.

#### **4.4.1. Sobre los objetivos de las propuestas**

De los objetivos de las propuestas analizadas se deriva que, mientras unas tienden a promover y buscar la transformación de la estructura agraria y, por consiguiente, las relaciones sociales y productivas en el agro, otras buscan

mantener e incluso fortalecer los aspectos nodales que las caracterizan. Asimismo, es evidente una gran “diversificación” de objetivos que abarcan aspectos tan diversos de la problemática agraria del país. En el caso de las organizaciones sociales y campesinas, no obstante ello, manifiestan coincidencias en aspectos como disminución de la pobreza, desarrollo social, participación social, entre otros.

De esa cuenta, se advierte la existencia de una clara divergencia entre los objetivos planteados por Plataforma Agraria y el CACIF, los cuales se sitúan en los polos opuestos. Mientras la primera sostiene como objetivos la “transformación del modelo latifundista agroexportador primario”, lo que supone transformar la estructura agraria basada en el minifundio-latifundio, y avanzar en la diversificación de la economía integrando “cadenas productivas”, el CACIF tiene como objetivos promover mecanismos que garanticen la propiedad privada, fomenten el intercambio de la tierra (considerada como un “bien”) a través del mercado (compra-venta) y fomenten la “inversión a largo plazo en el agro”.

Por su parte, para la Cámara del Agro el objetivo general es el logro del “desarrollo sostenible de la actividad productiva” para acelerar el crecimiento económico y “reducir la pobreza y la pobreza extrema”. Se advierte en el planteamiento de esta agrupación empresarial la equiparación y/o identificación de crecimiento económico y desarrollo social, pero sin establecer de qué forma ello sería posible.

La CNOC, sostiene que la Reforma Agraria Integral es la base del desarrollo rural, plantea que objetivo de alcanzar ese desarrollo como parte de un amplio esfuerzo de desarrollo económico y social a nivel nacional. Asimismo, construir un “Estado democrático de derecho” con justicia social eliminando las brechas sociales y económicas que hay en la sociedad. De esta manera, para la CNOC

el desarrollo rural no es aislado sino parte de un proceso más amplio que trasciende a todo el país.

Para la CNP-T, uno de los objetivos de la política agraria es impulsar el cumplimiento de una serie de instrumentos relacionados con la problemática agraria y el desarrollo rural. Entre éstos, los Acuerdos de Paz en sus aspectos relacionados con ello, así como los tratados internacionales vinculados a los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas y al desarrollo rural. Otros de los objetivos es formular propuestas para la creación de legislación e institucionalidad agrarias y la incorporación de la población indígena y campesina al proceso de desarrollo integral, participativo y sostenible.

El IPES pone énfasis en la seguridad alimentaria como objetivo de la política agraria, así como en contribuir a enfrentar la pobreza y modificar sustancialmente las relaciones ciudad-campo y urbano-rural, planteando resolver la problemática agraria con equidad y justicia y no exclusivamente a través del mecanismo del mercado.

#### **4.4.2. Los grandes ejes de las propuestas**

Dentro de las propuestas se evidencia la coincidencia sobre los ejes de debería contener una Política Agraria, los cuales son los siguientes:

##### **4.4.2.1. Acceso a la tierra**

Con respecto al acceso a la tierra, dentro de las propuestas, puede establecerse dos vías diferentes. Por un lado, tanto la Cámara del Agro como el CACIF plantean el mecanismo del mercado a través de la compra-venta a precios reales; consolidar y dinamizar el mercado de tierras, facilitar el acceso a financiamiento para la compra de ese recurso y el impulso de proyectos

productivos que garanticen el retorno de la inversión a los beneficiarios. El IPES coincide con estas agrupaciones en cuanto al mercado como mecanismo, pero añade el de la regularización de las tierras, en especial aquellas que fueron entregadas en el marco de programas agrarios gubernamentales y tierras de la nación.

Por otro lado, Plataforma Agraria, CNOC y CNP-T ; sostienen que es necesario transformar la estructura agraria actual, caracterizada por la concentración de ese recurso, en latifundios dedicados a la producción de exportación y la existencia de minifundios destinados a cubrir el mercado interno y el autoconsumo.

Para Plataforma Agraria, es necesario democratizar el acceso a la tierra partiendo de reconocer el derecho a la propiedad para todos y todas; rescatar las tierras comunales, baldías y nacionales; la *restitución y compensación de derechos* contenidos en los Acuerdos de Paz; la titulación y regularización, priorizando las tierras comunales; la implementación del catastro como medio para resolver conflictos de tierras. Asimismo, plantea terminar con las grandes propiedades improductivas aplicando un impuesto territorial y sobre tierras ociosas, la expropiación de tierras usurpadas y establecer límites a la extensión.

La CNOC, considera que la transformación de la estructura de tenencia de la tierra se basa en la Reforma Agraria Integral, plantea la adopción de medidas como la certeza y transparencia de la información sobre la tenencia de la tierra, la implementación del catastro y la elaboración con base a éste de una política de ordenamiento territorial, definir el criterio de sub-utilización y ociosidad de las tierras con el objetivo de gravar impositivamente aquellas que sean determinadas como no utilizadas. Considera que es necesario fortalecer el FONTIERRAS con reformas legales, reestructurando su funcionamiento y asignando los fondos necesarios para su operación. No obstante, de la

propuesta de la CNOC se desprende que concede importancia al mercado de tierras como vía de acceso a ese recurso y su regulación a través de medidas fiscales.

La CNP-T plantea medidas como el reconocimiento de las tierras comunales de los pueblos indígenas, políticas de acceso a la tierra acompañadas de la infraestructura productiva necesaria, la recuperación de las tierras de comunidades indígenas víctimas de despojo y la seguridad jurídica.

Este conjunto de planteamientos pone de manifiesto la existencia de dos visiones absolutamente contrapuestas entre organizaciones sociales y campesinas y agrupaciones empresariales, por un lado, y diferencias entre las primeras, lo que se explicaría por la naturaleza y composición de cada una de ellas. Asimismo, es evidencia de la necesidad de buscar acuerdos y consensos entre los diferentes actores en la temática agraria.

#### **4.4.2.2. Institucionalidad y reformas legales**

Dentro de las grandes coincidencias, destaca la propuesta de las organizaciones sociales y campesinas, respecto a la necesidad de definir una normativa específica en el marco del derecho agrario, acompañada de su jurisdiccionalidad e institucionalidad, con el objetivo de sacarla de la competencia del ramo civil. De las instancias ponentes solamente CNP-T y CNOC detallan un cuerpo de leyes que es necesario promulgar: Código Agrario, Código Procesal Agrario y Ambiental, Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria, Ley del Régimen de tenencia comunal de tierras de comunidades indígenas, Ley general de regularización de la tenencia de la tierra, tierras ociosas, titulación supletoria individual y comunal.

A la vez, dichas instancias propugnan por la reforma de la Constitución Política de la República en los artículos 39, 40 y 41, derogación de la Ley del INTA, reformas a la Ley de ECAS y Ley de áreas de reserva del Estado, Código Civil, Código Procesal Civil y Mercantil, Ley del Organismo Judicial, Código Penal, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley Forestal, Ley de Áreas Protegidas, Ley de Expropiación, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles y Código Municipal.

La propuesta de CNP-T es más desarrollada, ya que plantea además de proponer la promulgación del cuerpo legal principal, este debe acompañarse con otras leyes complementarias como Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Agrimensura, Ley del Registro de la Propiedad, Ley sobre expropiación Agraria, Ley de tierras ociosas (que el IPES integra en su propuesta), Ley del impuesto territorial, Ley de Aguas, Ley o Estatuto de los pueblos indígenas, Código Ambiental.

Es importante resaltar que IPES, plantea en su propuesta la promulgación de una legislación agraria y ambiental, sin hacer un desglose detallado, parte de la realización de una codificación de la legislación agraria y define una propuesta de ley que cree los órganos y competencias necesarios para aplicar la justicia en dicha materia. Asimismo, plantea la promulgación de la Ley del IUSI.

CNOC, como parte de su propuesta de Reforma Agraria Integral, plantea la revisión de la Ley de expropiación y la creación de la Procuraduría Agraria en sustitución de CONTIERRA, lo cual ve como una oportunidad para lograr la entrega de tierras sin discriminación. Esta propuesta difiere en método a la planteada por IPES que propone una Ley de Resolución de Conflictos.

Dentro de las reformas a leyes que se plantean se encuentra la reforma a la Ley del FONTIERRAS, planteada por Plataforma Agraria y CNOC. Dentro de dichas propuestas la primera propone, una reforma sustantiva con el objeto de

modificar el enfoque de intermediación financiera que tiene dicha institución en la actualidad y constituirse en un mecanismo de transferencia de tierras productivas. Para CNOOC la reforma conlleva el fortalecimiento de dicha entidad.

Por otro lado IPES,<sup>102</sup> considera que se debe formular una política de ordenamiento territorial con base en las características agro ecológicas del país, con una visión integral ya que la misma contribuiría a múltiples usos, desde planificación, prevención, control inmobiliario, para definir incentivos y sanciones, etc.

En relación a las propuestas de jurisdicción y jurisdiccionalidad, AGER, Cámara del Agro y CACIF no tienen una propuesta concreta de lo que podría inferirse que están de acuerdo con el enfoque que en la actualidad se le da, en el marco del derecho civil y penal.

Plataforma Agraria, plantea la necesidad de aprobar la legislación que tipifique el acoso sexual como delito y reconozca a las trabajadoras agrícolas y de casa particular como sujetas de derechos laborales. Las otras instancias no plantean nada al respecto. Otro aspecto que llama la atención en la propuesta de dicha entidad, es la asignación presupuestaria en función de las necesidades rurales.

#### **4.4.2.3. Certeza jurídica**

En este aspecto las propuestas se encuentran disgregadas, aunque la gran convergencia radica en el ámbito del cumplimiento de la ley. Sin embargo, se advierten divergencias sustantivas: las organizaciones agroempresariales, ven la certeza jurídica como una plataforma crucial para el desarrollo del área rural y del sector agropecuario, en donde el Estado debe ser garante del cumplimiento de ley y debe propiciar el respeto de la propiedad privada. Dichas instancias

---

<sup>102</sup> Instituto de Estudios Económicos y Sociales.

enfocan la certeza sobre el uso, tenencia y propiedad de la tierra como un derecho de la persona, cualquier discrepancia debe ser resuelta por la vía del diálogo, pero de ninguna forma debe propiciarse dichas acciones sobre la base de lo que consideran hechos delictivos.

Por otro lado CNOC, CNP-T e IPES plantean la importancia de respetar la normativa de la OIT principalmente lo referente a pueblos indígenas, tierras comunales y territorios de los pueblos indígenas, partiendo de que constituyen compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz y son componentes importantes del convenio 169 de dicho organismo internacional. En las propuestas se reconoce el derecho histórico de la tierra de los pueblos indígenas y se plantea la obligación del Estado a restituirlos.

Con claridad, se advierte que en el tema de la certeza jurídica las agrupaciones agro empresariales hacen referencia explícita a todo aquello derivado del derecho positivo, mientras que las organizaciones sociales y campesinas, particularmente CNOC, CNPT y el IPES hacen referencia explícita o implícita al derecho indígena.

El CACIF por su parte, plantea que la certeza jurídica debe garantizarse y la forma de acceder a la tierra debe ser por la vía del mercado y de ninguna manera el Estado debe repartir ese recurso por medio de políticas confiscatorias y de expropiación.

Con relación a las áreas de reserva territorial cuya adjudicación ha sido anómala y no fundada en ley, CNOC sostiene que, el Estado debe recuperarlas.

Sobre este eje la Plataforma Agraria plantea la importancia del cumplimiento de la normativa laboral y la ampliación de la cobertura de la inspección general de

trabajo. De la misma manera CNOC demanda el reconocimiento y protección de los trabajadores migrantes.

Se reconoce la importancia de los dos registros, su fortalecimiento y modernización, tanto del Registro Catastral, como del Registro de la Propiedad Inmueble, aspecto en el que convergen CNOC, Cámara del Agro y CACIF. Dichos registros son los que deben generar la certeza. Sin embargo, CNOC plantea que el registro catastral debe acompañarse con leyes específicas referidas a los artículos 69 y 70 de la Constitución. Asimismo plantea que las tierras de los pueblos indígenas deben ser legalizadas y registradas

En el punto atinente al uso de la tierra la Cámara del Agro parte de la premisa de que la Constitución de la República garantiza que toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo a la ley.

#### **4.4.2.4. Género e Interculturalidad**

Sobre este eje existe una plena convergencia entre las organizaciones sociales y campesinas y el IPES, ya que las propuestas parten del reconocimiento de la importancia de los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres, la niñez y la juventud. Sin embargo, llama la atención que AGER, la Cámara del Agro y CACIF no integran aspectos relacionados con esta temática en su propuesta.

Otro aspecto relevante es que dentro de la RAI planteada por CNOC existe el reconocimiento de la debilidad en el enfoque de género, aunque parten de reconocer su importancia y ven potencializada su participación a todo nivel.

Por su parte, CNP-T integra la equidad de género y los derechos de la mujer relativos a la tierra como eje transversal.

#### **4.4.2.5. Infraestructura social**

Las organizaciones sociales y campesinas coinciden en que se debe fortalecer el tema educativo, en el marco de una educación incluyente, de fácil acceso e integral basada en características culturales y lingüísticas, orientada hacia los valores promovidos desde una cultura de paz, que fomente el desarrollo campesino en el área rural. Coinciden, además, en promover el acceso a los recursos básicos, tales como vivienda, salud, empleo, seguridad alimentaria, etc. Además, consideran importante el acceso a otros recursos como capacitación técnica, créditos, tecnología y programas empresariales.

Para Plataforma Agraria, la reforma y actualización en materia laboral implica grandes retos en los temas del cumplimiento de las normas laborales, aplicación de la justicia, reconocimiento de prestaciones y principalmente políticas de empleo con mecanismos de control de salarios y precios justos y equitativos. En ello difiere sustancialmente de la propuesta de la Cámara del Agro que promueve políticas laborales favorables en relación a la productividad, y la productividad como marco referencial para la fijación de niveles salariales.

Por su parte AGER, promueve la participación social basada en un ejercicio de la ciudadanía responsable e informada, que fomente la concertación y el consenso entre diferentes sectores, así como el fortalecimiento del poder local.

En términos generales, la divergencia de las propuestas está relacionada con el sentido de la infraestructura social, ya que para las organizaciones sociales y campesinas esto se refiere a las condiciones mínimas que permitan un desarrollo rural equitativo e incluyente para la mayoría de la población, especialmente la rural; mientras tanto, para las organizaciones agroempresariales dicha infraestructura se centra en proveer las condiciones

que permitan un desarrollo basado en aumentar la productividad y competitividad de la actividad agro industrial.

#### **4.4.2.6. Infraestructura productiva y económica**

Las organizaciones sociales y campesinas coinciden en elevar el nivel técnico empresarial de los pequeños y medianos productores agrícolas, mediante programas para construcción de infraestructura productiva, capacitación tanto en el manejo administrativo como en la tecnificación de los procesos de agroindustria, crear mecanismos para la comercialización directa en el mercado interno y externo con una visión solidaria y equitativa.

Elevar los niveles de productividad de pequeños y medianos productores, ampliando su ámbito legal, fortaleciendo su acción económica y social, retomando sus formas de organización y fortaleciendo su capacidad empresarial gerencial, y brindando apoyo en los sistemas de producción y comercialización.

Plataforma Agraria y el IPES coinciden en mejorar la recaudación fiscal; sin embargo, lo hacen bajo diferentes principios: Plataforma Agraria retomando los compromisos asumidos en el pacto fiscal, que establece un sistema con el principio de capacidad de pago, mejorando la recaudación, fortaleciendo la SAT, promoviendo el gasto social y la inversión, entre otros. El IPES con la finalidad de propiciar la inversión en infraestructura social y productiva, sea inversión nacional, privada, extranjera o mixta. Es decir, crear incentivos para fuentes generadoras de empleo masivo.

Plataforma Agraria, CNOC y el IPES coinciden en mejorar el acceso directo al crédito para pequeños y medianos productores, con condiciones factibles de cumplimiento para la producción agropecuaria, forestal e hidrobiológica.

Para las organizaciones agro empresariales, aglutinadas en CACIF y Cámara del Agro, la ampliación de créditos deber ir dirigida a generar, adaptar y transferir tecnología, propiciar el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura para la producción.

Además, las organizaciones agro empresariales, dirigen su propuesta de infraestructura productiva y económica, principalmente para mejorar las condiciones de competitividad agroindustrial en el tema de producción, inversión, intercambio comercial y tecnología.

#### **4.4.2.7. Desarrollo Ambiental Sostenible**

Para las organizaciones sociales y campesinas, a excepción de la CNP-T, quien centra su propuesta en la regulación del tema mediante la creación del Código Agrario y Ambiental, el desarrollo sostenible se centra, en promover a nivel local capacidades para el uso y manejo de los recursos naturales, así como la administración de áreas protegidas, convirtiéndose los grupos campesinos en actores claves para la conservación ambiental y sean informados y consultados para la toma de decisiones en cualquier medida vinculada a la zona donde habitan.

Para el IPES es importante la investigación y desarrollo de la tecnología alternativa y biotecnología como un recurso importante de producción agropecuaria, forestal e hidrobiológica. Además, resalta que toda política relacionada con el tema debe estar basada en los Acuerdos de Paz.

Para las organizaciones agro empresariales, el uso y manejo de la conservación del agua como un recurso fundamental de la actividad

agropecuaria es de vital importancia, por lo que apoya la coordinación y correcta administración de dicho recurso. Asimismo, promueve apoyar el establecimiento de una cultura hídrica en el país.

Las grandes divergencias, entonces, entre organizaciones sociales y agro empresariales se centran en el enfoque que se le da al buen uso y manejo de los recursos naturales. Para las organizaciones agro empresariales el uso del agua es visto cómo una fuente primaria de la producción agropecuaria y su mal manejo impactaría directamente en la productividad y competitividad de la actividad agroindustrial; para las organizaciones sociales, la conservación, uso y manejo de los recursos naturales se enfocan en la convivencia armónica y responsable de éstas con el hombre y su mal manejo impactaría directamente en la calidad de vida de quienes la compartan.

#### **4.4.2.8. Ordenamiento territorial**

Las propuestas para el ordenamiento territorial encuentran puntos de convergencia, en la idea de planificar y orientar el manejo y aprovechamiento del uso de la tierra y de los recursos naturales. Las divergencias entre las organizaciones sociales y las agro empresariales son específicamente con la finalidad de éste. Para las organizaciones sociales la finalidad del aprovechamiento del uso de la tierra y los recursos naturales es lograr un desarrollo equitativo rural y urbano.

Para las organizaciones agro empresariales el ordenamiento territorial debe ser orientado a aumentar la productividad y garantizar la competitividad. En este aspecto la Cámara del Agro desarrolla con amplitud su enfoque.

## CONCLUSIONES

La cuestión agraria en Guatemala desde la colonia se ha caracterizado por el predominio de la propiedad privada sobre la tierra; en la actualidad prevalecen relaciones sociales de producción de corte capitalista que se caracterizan primordialmente por la dualidad latifundio–minifundio; dicha bipolaridad, genera en el campesinado minifundista la necesidad de vender su fuerza de trabajo con carácter temporal en tiempos de cosecha en las fincas, lo cual ha provocado bajos salarios de los trabajadores agrícolas; por otro lado en el minifundio no se cuenta con infraestructura productiva y asistencia crediticia provocando pobreza y exclusión en la población rural; dicha problemática demanda la transformación de la estructura agraria.

El enfoque que impulsaron los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo sobre Aspectos Socio económicos y Situación Agraria –ASESA- y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas –AIDPI-, estuvieron influidos por las políticas promovidas por los Organismos Internacionales, por ende, su orientación fue dirigida a provocar cambios en la superestructura, es decir, en el conjunto de instituciones y leyes prevalecientes en la formación económico social que predomina en el país. Dichos compromisos no buscaban impulsar la transformación de la estructura agraria, sin embargo la falta de una intervención pública acertada, impidió que tuvieran un impacto positivo ya que sumados hubiesen generado cambios que mitigarían de alguna manera la problemática agraria.

CONTIERRA, como institución creada en el marco de los Acuerdos de Paz para la resolución de conflictos, no ha tenido el nivel de incidencia necesaria en la conflictividad agraria debido a que la misma no da soluciones a las causas, sino por lo contrario sólo atiende los efectos.

La intervención de FONTIERRAS, como entidad rectora de la política de acceso a la tierra no ha sido una experiencia exitosa, debido a que se han adquirido tierras sobrevaloradas, de mala calidad y con deficiente asistencia técnica que solo ha generado el endeudamiento de comunidades campesinas.

La Política Agraria y sectorial 1998-2030, la Política Agraria 2004-2008 y la Política gubernamental 2006, son tres iniciativas que no constituyen una política agraria de Estado, debido a la falta de acciones encaminadas a la transformación de la estructura agraria. Dichas iniciativas gubernamentales van dirigidas a mantener el estatus quo, lo cual sugiere que fueron influenciadas por la Cámara del Agro, ya que al comparar su contenido con la propuesta de dicha entidad, coinciden desde sus objetivos a las acciones que impulsan, de esta manera los dos últimos gobiernos alejan de su agenda institucional las demandas de los grupos campesinos generando descontento y repercusiones en la conflictividad agraria.

En la actualidad no existe una política agraria, debido a que las impulsadas por los últimos dos gobiernos no responden a las características de una política agraria, los cursos de acción impulsados por la autoridad competente, en donde los poderes del estado tienen algún nivel de participación de acuerdo a sus competencias, quienes dotados de poder político implementan acciones que influyen en la estructura agraria y por consecuencia tienen implicaciones en la problemática agraria. Se trata de una serie de prácticas que tienen objetivos definidos y que articuladas entre sí provocan cambios o mantienen la situación agraria, las mismas pueden ser explícitas o implícitas”.

## RECOMENDACIONES

1. La institucionalidad creada en el marco de los Acuerdos de paz debería impulsar una Política Agraria, que conlleve la transformación de la estructura agraria, a través de un proceso que articule a las principales fuerzas políticas del país, dicha política debe establecer acciones con el objeto de dinamizar las relaciones en el agro guatemalteco, a través de democratizar el acceso a la tierra; rescatar las tierras comunales, baldías y nacionales; la *restitución y compensación de derechos* contenidos en los Acuerdos de Paz; la titulación y regularización, priorizando las tierras comunales; la implementación del catastro como medio para resolver conflictos de tierras. Asimismo, se deben terminar con las grandes propiedades improductivas aplicando un impuesto territorial y sobre tierras ociosas, la expropiación de tierras usurpadas y establecer límites a la extensión.
2. Retomar los compromisos contenidos en el ASES y AIDPI, de las cuales hay avances y procesos encaminados que de alguna forma buscan contribuir a resolver la problemática de inequidad en el agro guatemalteco. En especial en lo referente a los compromisos adquiridos en cuanto a: la elaboración del banco de tierras con lo cual el FONTIERRAS debería contar, gravar las tierras ociosas, retomar la función social de la propiedad privada, el reconocimiento de los derechos históricos sobre la tierra de los pueblos indígenas.
3. Definir una normativa específica en el marco del derecho agrario, acompañada de su jurisdiccionalidad e institucionalidad, con el objetivo de sacarla de la competencia del ramo civil, es decir, un cuerpo de leyes que contengan: Código Agrario, Código Procesal Agrario y Ambiental,

4. Ley del Régimen de tenencia comunal de tierras de comunidades indígenas, Ley general de regularización de la tenencia de la tierra, tierras ociosas, titulación supletoria individual y comunal.

## BIBLIOGRAFÍA

1. **ASOCIACIÓN GREMIAL PARA EL DESARROLLO RURAL**, Propuesta para el desarrollo rural. Junio de 2003.
2. **AGUILAR VILLANUEVA, LUIS**. “Las hechuras de las Políticas Públicas”: México 2000.
3. **AGENCIA CANADIENSE PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL**, Guía de indicadores de Género. 2000.
4. **CAMARA DEL AGRO DE GUATEMALA Y CONSEJO AGROINDUSTRIAL**. Propuesta de Política Agraria, sin fecha.
5. **CASTELLANOS CAMBRANES, JULIO**. 1992. “ Sobre tierras, clases y explotación.” en *500 años de lucha por la tierra Tomo I y II* (J.C. Cambranes, editor).
6. **COORDINADORA NACIONAL PERMANENTE SOBRE DERECHOS RELATIVOS A LA TIERRA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS CNP-TIERRA**, Diagnostico de la Problemática Agraria, febrero 2002.
7. \_\_\_\_\_, Fundamentos para la creación de una Legislación Agraria y Ambiental en Guatemala. 2001.
8. **CNP-T, CONGCOOP**, Compendio de Propuestas de Ley para la solución de la Problemática Agraria, julio de 2005.
9. **COORDINACIÓN DE ONG Y COOPERATIVAS, FONTIERRAS**: el modelo de mercado y acceso a la tierra en Guatemala, Balance y perspectivas. CONGECOOP, Programa de estudios para el Desarrollo rural. 2002.
10. **COORDINADORA NACIONAL CAMPESINA**, Reforma Agraria Integral de CNOC. Junio de 2005.
11. \_\_\_\_\_, Documento presentación 2000.
12. **CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, Decreto 24-99 Ley del Fondo de Tierras.1999.
13. **COMITÉ DE ASOCIACIONES COMERCIALES, FINANCIERAS E INDUSTRIALES, KAB'AWIL**, La propuesta de los empresarios. Sin fecha.
14. **DUROCHER, FERNANDEZ, LETONA**; Bettina, Juan, José. Tierra, Identidad y Conflicto en Guatemala. Dinámicas Agrarias Tomo V. FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA. 2003.

15. **FLORES ALVARADO, HUMBERTO** Proletarización del Campesino de Guatemala, Editorial Piedra Santa, 1970.
16. **FONDO DE TIERRAS**, Memoria de labores 2000-2005.
17. **FUNDACIÓN CASA DE LA RECONCILIACIÓN**, Recopilación Cronológica de los Acuerdos Firmados en la negociación por la Paz en Guatemala. 1997.
18. **GOBIERNO DE GUATEMALA**, Política Agraria. Mayo 2006.
19. **HELMER VELÁSQUEZ**, El periódico 31 de agosto de 2006.
20. **INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA IICA**, La nueva ruralidad Visión de territorios en América Latina y el Caribe. 2002.
21. **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**, Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002. Julio 2003.
22. \_\_\_\_\_. IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.
23. \_\_\_\_\_. Perfil de Pobreza en Guatemala. Proyecto MECOVI 2002.
24. **INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**, La Necesidad De Una Estrategia Agraria Y De Desarrollo Rural Para Construir La Paz, Septiembre 2000.
25. **MARTÍNEZ PELÁEZ, SEVERO**, la patria del criollo, Ensayo de interpretación de la realidad Colonial Guatemalteca.1982.
26. **MAGA. UNIDAD DE POLITICAS E INFORMACION ESTRATEGICA**. Formulación de Políticas, Guía Metodológica, junio 2000.
27. **MAGA-**, Política agraria y Sectorial, 1998.
28. \_\_\_\_\_. La Política Agraria como la Plataforma para lograr el desarrollo Agropecuario y rural en Guatemala. 2004.
29. \_\_\_\_\_. La Política Agraria como la Plataforma para lograr el desarrollo Agropecuario y rural en Guatemala. 2005.

30. **MENY IVES, THOENIG JEAN-CLAUDE**. “Las Políticas Públicas”. Barcelona 1992.
31. **MINUGUA**, Informe de Verificación, Situación de los Compromisos relativos a la Tierra contenidos en los Acuerdos de Paz. 2000.
32. **PAPPE, EDGAR**, Criterios para la Incidencia en Políticas Públicas, CAII GUATEMALA. 2002
33. **PALMA, TARACENA Y BAUMEISTER**, Gustavo, Arturo y Eduardo. Cambios en la Tenencia de la Tierra: Tendencias Históricas. Guatemala PNUD, 2004.
34. **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, Acuerdo Gubernativo 30-2005.
35. **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**, Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud 2002.
36. \_\_\_\_\_. Desarrollo Humano y ruralidad. Compendio Estadístico 2004.
37. **PROENZA, FRANCISCO**, 6to informe de la serie Apoyo a la inversión en el desarrollo de de tecnologías de información y comunicación para combatir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Centro de inversiones de FAO, SEPTIEMBRE DE 2006.
38. **PLATAFORMA AGRARIA**. Parte I de la Ponencia de la Plataforma Agraria en el Foro Mundial sobre Reforma Agraria, Valencia, España 2004.
39. **PLATAFORMA AGRARIA**, Abriendo brecha, una Propuesta de desarrollo Rural. Noviembre de 2004.
40. **SECRETARÍA DE ASUNTOS AGRARIOS**, Estrategia de Atención de Casos. 2005.