

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN ECONOMÍA AGRÍCOLA**

**“EL DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA: ANÁLISIS DEL CONTEXTO  
HISTÓRICO Y CONTEMPORÁNEO”**

**Informe final de tesis para la obtención del Grado de Maestría en Ciencias, con base en el Normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas, en el punto séptimo inciso 7.2 del acta 5-2005 de la sesión celebrada el veintidós de febrero de 2005, actualizado y aprobado por Junta Directiva en el numeral 6.1 punto SEXTO del acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.**

**Asesor: Dr. José Flavio Ortiz Pérez**

**Postulante: Lic. Genaro Rosendo Saquimux Canastuj**

**GUATEMALA, MAYO DE 2012**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA**

Decano: Lic. José Rolando Secaida Morales  
Secretario: Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales  
Vocal I: Lic. MSc. Albaro Joel Girón Barahona  
Vocal II: Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez  
Vocal III: Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso  
Vocal IV: P.C. Oliver Augusto Carrera Leal  
Vocal V: P.C. Walter Obdulio Chiguichón Boror

**JURADO EXÁMINADOR QUE PRACTICÓ**  
**EL EXAMEN GENERAL DE TESIS SEGÚN**  
**EL ACTA CORRESPONDIENTE**

Presidente: Dr. Juan Francisco Ramírez Alvarado  
Secretario: MSc. Oscar Rafael Cabrera Molina  
Vocal I: MSc. Caryl Alonso Jiménez



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
 ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ACTA No. 46-2011

En el salón número 1 del Edificio S-11 de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, nos reunimos los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el 24 de noviembre de 2011, a las 16:00 horas para practicar el EXAMEN GENERAL DE TESIS del Licenciado Genaro Rosendo Saquimux Canastúj, Carné No. 1004723, estudiante de la Maestría en Economía Agrícola, como requisito para optar al grado de Maestro (a) en Ciencias, de la Escuela de Estudios de Postgrado. El examen se realizó de acuerdo con el Normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas en el Numeral 6.1, Punto SEXTO del Acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.-----

Se evaluaron de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico del informe final de la tesis elaborada por el postulante, cuyo título fue modificado y se denominó **"EL DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA: ANÁLISIS DEL CONTEXTO HISTÓRICO Y CONTEMPORÁNEO"**.-----

El examen fue APROBADO por el Jurado Examinador, por UNANIMIDAD de votos y la tesis deberá ser presentada al presidente de este tribunal para su respectiva aprobación.-----

En fe de lo cual firmamos la presente acta en la Ciudad de Guatemala, a los veinticuatro días del mes de noviembre de dos mil once.-----

Dr. Juan Francisco Ramírez Alvarado  
 Presidente

MSc. Oscar Rafael Cabrera Molina  
 Secretario



MSc. Caryl Alonso Jiménez  
 Vocal II

Lic. Genaro Rosendo Saquimux Canastúj  
 Postulante



FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONOMICAS

Edificio "S-8"

Ciudad Universitaria, Zona 12  
GUATEMALA, CENTROAMERICA

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS.  
GUATEMALA, DIECISEIS DE ABRIL DE DOS MIL DOCE.**

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1, subinciso 5.1.2 del Acta 6-2012 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 16 de marzo de 2012, se conoció el Acta Escuela de Estudios de Postgrado No. 46-2011 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 24 de noviembre de 2011 y el trabajo de Tesis de Maestría en Economía Agrícola, denominado: "EL DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA: ANÁLISIS DEL CONTEXTO HISTÓRICO Y CONTEMPORÁNEO", que para su graduación profesional presentó el Licenciado GENARO ROSENDO SAQUIMUX CANASTÚJ, autorizándose su impresión.

Atentamente,

*"D Y ENSEÑAD A TODOS"*

  
LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES  
SECRETARIO



  
LIC. JOSE ROLANDO BECERRA MORALES  
DECANO



Srta.

  
Ingrid  
PREVISADO

## **ACTO QUE DEDICO**

**A Dios:** Gratitud por haberme brindado la oportunidad de finalizar esta etapa de mi vida estudiantil.

**A mi esposa y mis hijos:** Con mucho amor y cariño.

**A mis padres:** Infinitas gracias por haberme facilitado oportunidades de superación.

**A la niñez de Guatemala, con especial cariño a mi nieto, mi ahijada y mis sobrinos:** Razón que me motivó desarrollar esta investigación.

**A mi familia en general:** Gracias por su apoyo y cariño.

**A mis amigos y compañeros de trabajo:** Gracias por su solidaridad.

**A quienes comparten que “PARA TRANSFORMAR, HAY QUE SABER”:** Con aprecio.

## ÍNDICE

I INTRODUCCIÓN.....	1
II CONTEXTO DEL DESARROLLO RURAL DE GUATEMALA .....	5
1. Concepto de desarrollo económico y social .....	5
2. Paradigmas del desarrollo económico y social y sus implicaciones en América Latina	7
2.1 Tipos de paradigma .....	7
2.1.1 Teoría de la modernización.....	7
2.1.2 Teoría de la dependencia .....	8
2.1.3 Teoría de los sistemas mundiales.....	8
2.1.4 Teoría de la globalización .....	9
2.2 Impacto económico y social de la ejecución de los paradigmas de desarrollo en América Latina.....	9
2.2.1 Económicos .....	9
2.2.2 Sociales .....	10
3 Concepto del Desarrollo Rural .....	10
4 Estado .....	14
4.1 El concepto de Estado .....	14
4.2 Concepto de Políticas Públicas.....	15
4.3 Antecedentes del Estado moderno a nivel internacional .....	17
4.4 Antecedentes del Estado guatemalteco .....	19
5 Políticas agrarias en el desarrollo nacional .....	30
5.1 Período 1524 a 1821: bases para el latifundio y trabajo forzado .....	31
5.1.1 Principio del señorío .....	32
5.1.2 Principio de la tierra como aliciente.....	32
5.1.3 Principio de la tierra como fuente de ingresos para las cajas reales .....	32
5.1.4 Principio de la legislación de tierras .....	33
5.1.5 Principio del bloqueo agrario a los mestizos .....	33
5.2 Período de 1821 a 1871: seguimiento de la política colonial.....	33
5.3 Período de 1871 a 1900: política agraria en función privada.....	34
5.4 Período de 1900 a 1944: continuación de la exportación del café.....	35
5.5 Período de 1944 a 1954: reforma agraria en función social .....	36
5.6 Período de 1954 a 1996: eliminación de la política agraria revolucionaria .....	39
5.7 Período de 1996 a 2010: se garantiza la no expropiación de la tierra .....	41

6 El desarrollo rural un desafío para el desarrollo nacional.....	43
6.1 Concepto de lo rural.....	43
6.2 Evolución de la ruralidad en Guatemala.....	46
III ANÁLISIS DEL ESTUDIO .....	50
1 Análisis de censos agropecuarios.....	50
1.1 Número y superficie de fincas censales .....	50
1.2 Tenencia de la tierra .....	51
1.3 Uso de la tierra .....	52
1.3.1 Cultivos anuales o temporales .....	52
1.3.2. Cultivos permanentes o semipermanentes .....	55
1.3.3. Uso del suelo para pastos.....	56
1.4 Concentración de la tierra .....	57
2.Componentes de las Políticas Agrarias.....	59
2.1 Políticas de acceso a la tierra de 1952 a 1996.....	60
2.1.1 Decreto 900: Ley de Reforma Agraria (1953 – 1954).....	60
2.1.2 Decreto 1551: Ley de Transformación Agraria.....	66
2.1.3 Mecanismo de la compraventa de tierras.....	73
2.1.4 Extensión agrícola .....	74
2.2 Institucionalidad agraria en los Acuerdos de Paz.....	75
2.2.1 Fondo de Tierras.....	75
2.2.2 Secretaría de Asuntos Agrarios .....	79
2.2.3 Registro de Información Catastral.....	82
2.3 Comparación del proceso agrario de 1952 a 2010.....	85
3 Análisis de la propuesta de Política de Desarrollo Rural.....	87
3.1 Gestión de la Ley de Desarrollo Rural Integral.....	88
3.2 El financiamiento del desarrollo rural .....	89
3.3 Análisis del anteproyecto de la Ley de Desarrollo Rural Integral.....	90
4 Prognosis económica y social.....	94
4.1 Marco Económico .....	94
4.1.1 Producto Interno Bruto.....	94
4.1.2 Balanza Comercial.....	96
4.1.3 Términos de Intercambio .....	97
4.1.4 Carga Tributaria.....	98

4.2 Marco Social .....	99
5.Discusión de resultados .....	102
IV CONCLUSIONES.....	106
V BIBLIOGRAFÍA .....	108
VI ANEXOS .....	113



## ÍNDICE DE CUADROS

	<b>Página</b>
Cuadro 1: Número de fincas censales y superficie en manzanas, según año del censo agropecuario.....	51
Cuadro 2: Número de fincas censales y superficie en manzanas, según formas simples del régimen de tenencia de la tierra...	51
Cuadro 3: Número de fincas, superficie cosechada y producción de cultivos anuales o temporales por año censal, según cultivo.	53
Cuadro 4: Rendimiento de cultivos anuales o temporales, por año censal, según cultivos. (Quintales por manzana).....	54
Cuadro 5: Número de fincas, superficie cosechada y producción de cultivos permanentes o semipermanentes por año censal, según cultivo.....	55
Cuadro 6: Número y superficie de fincas, según tamaño y año censal...	57
Cuadro 7: Formas de adjudicación de la tierra expropiada según el Decreto 900 de la Reforma Agraria.....	65
Cuadro 8: Títulos entregados a parcelarios rurales y urbanos de conformidad con el Estatuto Agrario. Período: 1954 a 1962..	69
Cuadro 9: Superficie y número de beneficiarios por tipo de asentamiento. Período: 1956 a 1983.....	72
Cuadro 10: Compra de fincas, superficie y familias beneficiarias. Fondo de Tierras. Período: 1998 – 2009.....	77
Cuadro 11: Comportamiento histórico y proyectado del Producto Interno Bruto de Guatemala. Período: 2005 al 2025.....	94
Cuadro 12: Proyección de la participación de remesas familiares en la composición del PIB de Guatemala. Período: 2005 al 2025..	96
Cuadro 13: Análisis histórico y proyectado valor FOB de exportaciones y valor CIF de importaciones de Guatemala. Período: 2005 al 2025. (En USD millones).....	96

Cuadro 14: Análisis histórico y proyectado de Términos de Intercambio de Guatemala, según quinquenios. Período: 1981 al 2025...	97
Cuadro 15: Proyección de la población en Guatemala. Período: 1981 al 2025.....	100
Cuadro 16: Proyección del salario mínimo con respecto a la Canasta Básica y Canasta Vital de alimentos en Guatemala.Período: 2005 al 2025.....	101
Cuadro 17: Grado de eficiencia de la distribución de la tierra por política agraria en Guatemala. Período: 1953 al 2009.....	103

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

	<b>Página</b>
Gráfica 1: Concentración de la tierra en Guatemala, según censos Agropecuarios. Años: 1950,1964, 1979 y 2003.....	59
Gráfica 2: Comportamiento de distribución tierra según Política Agraria. Período: 1953-2009.....	103

## ÍNDICE DE MATRICES

	<b>Página</b>
Matriz 1: Análisis del concepto de desarrollo endógeno.....	13
Matriz 2: Análisis de las modalidades del Estado Moderno a nivel mundial.....	18
Matriz 3: Análisis de la evolución del Estado guatemalteco.....	19
Matriz 4: Comparación de los instrumentos de la política agraria de 1944 a 1996.....	39
Matriz 5: Análisis de la institucionalidad agraria en el marco de los Acuerdos de Paz.....	41
Matriz 6: Análisis del concepto de territorio según componente.....	44
Matriz 7: Análisis de Políticas del Estado de Guatemala en materia de Desarrollo Rural.....	48
Matriz 8: Nivel de concentración del suelo por coeficiente de Gini según Censo Agropecuario.....	58
Matriz 9: Análisis de la institucionalidad agraria del Decreto 900.....	60
Matriz 10: Análisis de conflictos resueltos de disputas de tierra por tipología. Año 2009.....	81
Matriz 11: Distribución de casos finalizados que dan por terminada la Intervención de la SAA, según tipología. Año 2009.....	82
Matriz 12: Comparación del proceso agrario conforme a mecanismos de Distribución de la tierra y tipo de titularidad, según instrumento legal.....	86
Matriz 13: Descripción de nombres de propuestas de política Desarrollo Rural.....	88
Matriz 14: Análisis de convergencia y divergencias de propuestas de políticas de Desarrollo Rural .....	89
Matriz 15: Análisis del anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral por aspectos relevantes según componentes.....	90
Matriz 16: Carga tributaria de Guatemala Período: 2010 al 2025.....	99

## ÍNDICE DE ANEXOS

	<b>Página</b>
Anexo 1: República de Guatemala. Número y superficie de fincas censales, según tamaño de fincas.....	113
Anexo 2: Valores para la determinación del grado de concentración de la tierra.....	114
Anexo 3: Propietarios, fincas y superficie expropiada a particulares, conforme al Decreto 900, por departamento.....	114
Anexo 4: Definición jurídica e institucionalidad de los asentamientos rurales del sector transformado en Guatemala, conforme al Decreto 1551 .....	115
Anexo 5: Consolidado de la ejecución de la entrega de fincas por Departamentos y Región en el proceso de la institucionalidad agraria de los Acuerdos de paz.....	117
Anexo 6: Descripción de tipologías de conflictos de tierra.....	118
Anexo 7: Descripción de los métodos alternativos de resolución de conflictos.....	119
Anexo 8: Propuestas de desarrollo rural para Guatemala según documento y sector .....	120
Anexo 9: Estimación de la ecuación lineal del PIB por el método de mínimos cuadrados.....	123
Anexo 10: Estimación de la ecuación lineal de las remesas familiares por el método de mínimos cuadrados.....	123
Anexo 11: Estimación de la ecuación lineal de las exportaciones FOB e importaciones CIF por el método de mínimos cuadrados.....	123
Anexo 12: Estimación de las ecuaciones lineales de las exportaciones e importaciones por el método de mínimos cuadrados.....	123
Anexo 13: Estimación de la ecuación lineal de la carga tributaria por el método de mínimos cuadrados .....	123

Anexo 14:	Estimación de la ecuación exponencial de las características de la población por el método de interés compuesto .....	124
Anexo 15:	Estimación de la ecuación lineal del ratio del salario mínimo por el método de mínimos cuadrados.....	124
Anexo 16:	República de Guatemala. Cantidad de Fincas por Censo Agropecuario. Años: 1950, 1964, 1979 y 2003.....	125
Anexo 17:	República de Guatemala. Tamaño Promedio de Fincas por Censo Agropecuario. Años: 1950, 1964, 1973 y 2003.....	125
Anexo 18:	República de Guatemala. Tenencia de la Tierra por Censo Agropecuario. Años: 1950, 1964, 1979 y 2003.....	126
Anexo 19:	República de Guatemala. Producción por Tipo de Cultivo, según Censo Agropecuario. Años: 1950, 1964, 1979 y 2003.	126
Anexo 20:	República de Guatemala. Superficie Cultivada por Censo Agropecuario. Años: 1950, 1964, 1979 y 2003.....	127
Anexo 21:	República de Guatemala. Proyección: Participación por Actividad Económica en PIB. Período: 2010 – 2025.....	127
Anexo 22:	República de Guatemala. Proyección: Relación Términos de Intercambio y Carga Tributaria. Período: 2010 - 2025.....	128
Anexo 23:	República de Guatemala. Proyección: Crecimiento Población por Área Geográfica. Período: 2010 – 2025.....	128
Anexo 24:	República de Guatemala. Proyección: Crecimiento Población por Sexo. Período: 2010 – 2025.....	129
Anexo 25:	República de Guatemala. Proyección: Crecimiento PEA por Sexo. Período: 2010 – 2025.....	129
Anexo 26:	República de Guatemala. Proyección: Crecimiento PEA por Área geográfica. Período: 2010 - 2025.....	130
Anexo 27:	República de Guatemala. Proyección: Tasa Salario Mínimo en Canasta Básica. Período: 2010 - 2025.....	130

Anexo 28:	República de Guatemala. Proyección: Tasa Salario Mínimo en Canasta Básica Vital. Período: 2010 - 2025.....	131
Anexo 29:	República de Guatemala. Proyección: Participación Remesas Familiares en PIB. Período: 2010 – 2025.....	131

## NÓMINA DE SIGLAS

ADRI	Asamblea de Desarrollo Rural Integral
AGA	Asociación General de Agricultores
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
BANDESA	Banca Nacional de Desarrollo Agrícola
BANGUAT	Banco de Guatemala
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAD	Comisión Agrario Departamental
CAL	Comité Agrario Local
CAN	Consejo Agrario Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNAP	Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
CNCG	Confederación Nacional Campesina de Guatemala
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación
CONDEG	Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
COPAZ	Comisión de la Paz
CPRP	Comisión Paritaria de Reforma y Participación
CUC	Comité de Unidad Campesina
DAN	Departamento Agrario Nacional
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícola
DIGESEPE	Dirección General de Servicios Pecuarios
ECAS	Empresas Campesinas Asociativas



ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FNM	Foro Nacional de la Mujer
FONTIERRA	Fondo Nacional de Tierras
FYDEP	Fomento y Desarrollo del Petén
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOP	Instituto de Fomento de la Producción
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
IRCA	International Rail Road Company
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MOSGUA	Movimiento de Organizaciones Sociales de Guatemala
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Comité de Vigilancia Civil
PEA	Población Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Guatemala
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión Educativa
RIC	Registro de Información Catastral
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios

SEGEPLAN	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
SEPAZ	Secretaría de la Paz
UFCO	United Fruit Company
UNAC-MIC	Unión Nacional Campesina - Mesa Indígena y Campesina
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
UTJ – PROTIERRA	Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra

## RESUMEN

El estudio del tema “El Desarrollo Rural en Guatemala: Análisis del Contexto Histórico y Contemporáneo”, bajo el enfoque teórico de la economía objetiva, documenta, analiza y difunde los antecedentes económicos y sociales que han limitado el bienestar humano en los territorios rurales del país. De esta forma, contribuye con el aporte de problemas, avances y desafíos en el marco del debate, que conlleva la planificación de la política del desarrollo rural.

Entre los resultados alcanzados, destacan la descripción y comprensión del papel de las políticas públicas agrarias puestas en vigencia por el Estado guatemalteco desde el período colonial hasta la época contemporánea, en las cuales prevalecen la rigidez de la estructura agraria y la regresividad de la política fiscal.

En estas condiciones, excepto en el período revolucionario de 1944, las acciones del Estado reflejan pocos avances a favor del desarrollo rural, situación que se evidencia a través de la elevada inequidad al acceso a los medios de producción, y la persistente presencia del fenómeno de la pobreza en los centros poblados rurales que habita la población mayoritariamente indígena.

Asimismo, el estudio permite establecer las repercusiones desventajosas en la actividad agrícola del país, como consecuencia de la implementación de los modelos económicos mundiales, puestos en ejecución a partir de la segunda mitad del siglo pasado, en la mayoría de países de América Latina. Para el caso guatemalteco, ha significado la relación entre la racionalidad económica, a favor de los países desarrollados, frente al deterioro continuo de las relaciones de los términos de intercambio y el deterioro latente de los recursos naturales del país.

En el análisis se comparte la necesidad de que se fomente el bienestar nacional en el contexto de la globalización. Para el efecto, es imprescindible que se impulse la política del desarrollo rural integral, cuya planificación conlleva la concertación democrática entre los diversos sectores que conforman el Estado. Es importante alcanzar acuerdos de mediano y largo plazo en los aspectos vinculados al fortalecimiento de la institucionalidad y función social del Estado, la generación de empleo, el crecimiento económico y la transformación de la estructura agraria y sistema fiscal, sin escatimar el papel de la cooperación e integración regional en el marco de los Acuerdos de Paz.

En este sentido, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población guatemalteca se construirá con base en el aprovechamiento de la diversidad de los recursos naturales y factores climáticos, en el ámbito de la sostenibilidad económica, social, ambiental, política y cultural del país.

## I INTRODUCCIÓN

Los bajos valores de los indicadores de las variables económicas y sociales, que evidencian las condiciones de pobreza de la mayoría de habitantes del país. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI-, 2006, el 51 por ciento de la población vive en estado de pobreza, del cual el 15 por ciento se ubica en el rango de pobreza extrema. Esto se deriva de la interrelación histórica de múltiples factores de orden nacional y mundial, que, entre otras consecuencias, limita el desarrollo rural guatemalteco.

En el ámbito de la economía nacional, en más de quinientos años, a diferencia del período revolucionario de 1944 a 1954, las políticas públicas del Estado se han orientado, primordialmente, al fortalecimiento de una estructura agraria tradicional, cuyas características principales corresponden al aprovechamiento de mano de obra barata y abundante, el uso de suelos fértiles para cultivos de exportación y de una persistente y elevada concentración de los recursos naturales. Conforme el IV Censo Nacional Agropecuario del año 2003, el coeficiente de Gini contiene el índice de 0.8052, el cual corresponde a uno de los más altos a nivel mundial.

Por el lado del comercio internacional, es evidente que, desde el propio período colonial, el país ha experimentado una participación económica desventajosa como resultado del fenómeno de la exportación de productos de origen primario, sin mayor valor agregado, e importación de insumos y bienes de capital.

Esta situación, ha marcado el continuo deterioro de los términos de intercambio del país, lo cual perjudica de manera directa los intereses del bienestar de la población rural, que, “(...) pese a la tendencia a la urbanización predominante en América Latina, en este país, la mayoría de la población continúa siendo rural (...)” (Zapata, 2008, p. 12). A propósito, el PNUD (2003) sostuvo que, después de Belice y Haití, Guatemala es el país latinoamericano con el porcentaje más alto de población rural (una tasa del 61 por ciento).

En aras de revertir este contexto, en 1996, la firma de los Acuerdos de Paz significó la construcción de una agenda política, porque contiene acciones que motivan expectativas de cambios en la estructura económica, social, ambiental, política y cultural de Guatemala. Esto se logra mediante mecanismos de concertación entre los diversos sectores del Estado, que se interesan en la planificación y ejecución de la política del desarrollo rural, como eje fundamental que propicia la senda del desarrollo nacional.

En particular, el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria enfatiza en el cuarto considerando: “Que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso a los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos”.

Por su parte, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Comunidades Desarraigadas por el Conflicto Armado, en el tercer considerando expresa: “Que

el reasentamiento de estas poblaciones desarraigadas debe constituir un factor dinámico del desarrollo económico, social, político y cultural del país y, por consiguiente, un componente importante de una paz firme y duradera”.

Mientras que el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, inciso b), numeral 6, literal F y sección IV, “Reconoce y garantiza el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras”.

En este orden de ideas, el estudio denominado: “El Desarrollo Rural en Guatemala: Análisis del Contexto Histórico y Contemporáneo” surgió del interés por aportar elementos de análisis históricos que contribuyan con la revisión y evaluación objetiva de las causas económicas y sociales que han limitado la aplicación de políticas públicas a favor del desarrollo rural en Guatemala. Sobre esta base, se debe conocer los principales retos que el Estado deberá solventar en la implementación de la Ley de Desarrollo Rural Integral.

De acuerdo con los objetivos del estudio, la investigación fue de naturaleza descriptiva. El marco teórico que orientó al mismo se fundamenta en los principios que rigen la corriente objetiva del pensamiento económico.

En tal sentido, el enfoque metodológico de la investigación consistió en el análisis histórico de las políticas públicas asumidas por el Estado, a partir de la época colonial al período contemporáneo del país, las cuales se vinculan con los antecedentes y características de la producción agrícola y su relación con los estándares de vida de la población que reside en los territorios rurales.

Para el efecto, se procedió con la reunión y estructuración coherente de aportes significativos de connotados investigadores de la realidad económico y social del país. La consulta bibliográfica, disponible en documentos escritos y dispositivos electrónicos, permitió la revisión e interpretación del contexto histórico y contemporáneo de las principales causas que han propiciado la ausencia del desarrollo rural nacional.

Los resultados de la investigación se presentan en este informe a través de capítulos. De esta manera, en el capítulo, titulado: “Contexto del Desarrollo Rural de Guatemala”, se analizan la naturaleza de los modelos económicos y sociales puestos en vigencia a nivel mundial, a partir de la mitad del siglo pasado, y sus implicaciones en las condiciones de vida de la población rural de la mayoría de países latinoamericanos.

Asimismo, se estudió la evolución del Estado guatemalteco y su relación con las políticas agrarias, aplicadas a partir del período colonial a la época contemporánea. Adicionalmente, se procedió con el análisis del enfoque endógeno y exógeno del concepto de desarrollo rural. Finaliza esta parte del estudio, con la elaboración de una síntesis de la evolución del concepto de la ruralidad nacional.

El capítulo denominado: “Análisis del Estudio”, presenta, en primera instancia, el examen de los resultados de los cuatro Censos Nacionales Agropecuarios ejecutados en el país, a fin de interpretar la evolución de la producción agrícola y su vinculación con la política agraria, vigente a partir de la mitad del siglo anterior.

Además se expone la comparación de los mecanismos implementados por el Estado guatemalteco referente al acceso a los medios de producción rural, durante los últimos sesenta años del país, mediante el análisis de los siguientes instrumentos legales: Decreto 900, Ley de Reforma Agraria; Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, y la Institucionalidad Agraria de los Acuerdos de Paz.

Por otra parte, se presenta el análisis del anteproyecto de la Ley de Desarrollo Rural Integral, que fue consensuada entre diversos sectores sociales y la Secretaría de Asuntos Agrarios, con el propósito de visualizar los aspectos relevantes relacionados con los objetivos, el tema agrario, el rol del Estado, la institucionalidad, el financiamiento y principales ejes de acción.

Culmina el capítulo con las proyecciones del comportamiento de variables económicas y sociales del país (período comprendido del 2010 al 2025), en las que se pronostican mayores consecuencias negativas en las condiciones de vida la población rural, en caso que el Estado postergue la implementación de políticas coherentes al bienestar nacional.

La investigación concluye señalando que la planificación del desarrollo rural del país es un largo camino por recorrer, ya que las condiciones económicas y sociales son difíciles de solventar. Esto se debe a que las mismas son producto de la interrelación histórica de políticas públicas en las cuales la función del Estado no se ha vinculado con el ejercicio del bienestar sostenible de amplios sectores humanos que se asientan en los territorios rurales.

Por otra parte, es evidente que, en el proceso de concertación de la implementación de la política del desarrollo rural del país, prevalece la discrepancia entre los sectores empresariales y las organizaciones sociales, en virtud de que comparten diferentes visiones del desarrollo.

En esencia, el sector empresarial sostiene que la política del desarrollo rural deberá mitigar los efectos de la globalización económica a través de la orientación del paradigma del desarrollo exógeno, el cual está vigente en la mayoría países de América Latina a partir de los años ochenta del siglo anterior. En este sentido, la función principal del Estado guatemalteco es promover el crecimiento económico por la vía de la productividad de las actividades agropecuarias, forestales y turísticas de los territorios rurales, sin introducir cambios estructurales en la política agraria y sistema tributario del país.

Por su parte, la mayoría de organizaciones sociales se inclinan por la ejecución de la política del desarrollo rural con visión endógena, en el marco de la globalización mundial. Para el efecto, demandan el fortalecimiento de la función

social del Estado y la participación activa de la sociedad a favor del desarrollo nacional.

Comparten que, para alcanzar el anhelado bienestar social de la población rural, es vital la transformación de la política agraria y sistema fiscal, tomando en cuenta que son ejes claves para reducir la brecha de inequidad del acceso a los medios de producción rural. Asimismo, enfatizan que en los tratados de cooperación e integración internacional se vinculen al marco de la planificación del desarrollo rural, además de propiciar el fomento de la producción y acceso al mercado mundial. Es imprescindible que prevalezcan las condiciones de sostenibilidad en el ámbito: económico, social, cultural y ambiental del país.

## II CONTEXTO DEL DESARROLLO RURAL DE GUATEMALA

### 1. Concepto de desarrollo económico y social

La corriente objetiva de la economía enfatiza, que la ausencia del bien común en la mayoría de países de América Latina, es debido a la implantación de modelos globales de desarrollo, en los cuales se potencia el aprovechamiento irracional de los factores productivos orientado a la maximización de la ganancia a favor del bloque de países que dominan el mercado mundial.

Algunos autores de este pensamiento económico comparten el criterio que los países pobres para superar los rezagos en materia de pobreza rural, inseguridad alimentaria y el deterioro de los ecosistemas naturales, necesitan terminar con la situación de dependencia económica que tradicionalmente los caracteriza.

Por esta razón, "(...) la presencia de capitales extranjeros en la economía de los países subdesarrollados no es más que una manifestación particular de su situación de dependencia. Mientras esta presencia subsista, la dependencia económica perdurará e incluso tenderá a crecer" (Bettelheim, 1981, p. 51)

En estas circunstancias, la ausencia del bien común en la población guatemalteca puede interpretarse en la órbita de la dependencia económica y social que tiene sus orígenes desde la época colonial.

Al respecto, Acuña al referirse a la obra de Severo Martínez Peláez manifiesta, "(...) como buen historiador, establece un lazo entre el pasado y el presente, mostrando como dicho carácter colonial constituye el rasgo dominante de la sociedad actual y que esa "patria" contemporánea es el patrimonio de un estrecho grupo de descendientes, heredero o sucesor de aquellos criollos coloniales" (Velásquez Carrera, 1998, p. 126)

Por otra parte, si bien la dependencia del régimen colonial fue disuelta, en Guatemala durante el período republicano continua dependiendo de modelos económicos y sociales de otros países, que: "En la actualidad se tiende a designar este tipo de dependencia, en los países que acaban de abandonar el régimen colonial, por el término de *necolonialismo*" (Bettelheim, 1981, p. 51).

Para revertir las consecuencias negativas de este panorama económico en los países pobres: "El desarrollo debe tener raíces endógenas y no simplemente imitar modelos. En consecuencia, los estilos de desarrollo no solamente deben ser diversos y responder a las estructuras económicas y sociales específicas de un país así como el medio ambiente natural y humano y la identidad cultural, sino que también debe estar de acuerdo con los objetivos nacionales y la forma en que cada país percibe su propio futuro (Max Contasti, 1980)" (Ortega Blake, 1982, p. 113)

Para este fin, resulta imperante la intervención de la función social del Estado a través de la construcción de políticas públicas que se enmarquen con sentido de desarrollo nacional, "Sólo, en efecto, puede eventualmente disponer de los medios requeridos para poner fin a la dependencia económica y para movilizar el conjunto



de fuerzas de producción indispensable para un desarrollo económico rápido. Así, sería completamente utópico suponer que una política de liberalismo económico podría eliminar progresivamente el subdesarrollo” (Bettelheim, 1981, p. 50).

Por tal razón, la connotación del desarrollo para países pobres debe abordarse con precisión y visión holística, de tal manera que asegure el ejercicio de la soberanía en los sistemas de gobierno, de territorio y de población.

De esta manera, para fines de este estudio el desarrollo es concebido como:

*(...) la condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen en el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respete los aspectos culturales y los derechos humanos. Esta definición general de desarrollo incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organización y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición, y sobre todo, que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un estado – nación en particular. (Reyes, 2002, p. 1)*

Esta definición permite la invocación del desarrollo sostenible el cual se refiere a la “satisfacción de las necesidades actuales y futuras con la condición de no rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas” (Universidad Rafael Landívar [URL], 2004, p. 5).

Al respecto, Müller (1996) al referirse al concepto de sostenibilidad, explica que debe existir un consenso acerca de su connotación ecológica, económica y social; permitiéndose formular los siguientes aportes:

*“(...) sostenibilidad ecológica: el proceso asegura que el ecosistema mantiene sus principales características para su viabilidad en el largo plazo; ii) sostenibilidad económica: el proceso produce una rentabilidad que hace atractiva su continuación; iii) sostenibilidad social: los beneficios y costos del proceso se distribuyen equitativamente entre los diferentes grupos y generaciones y se obtiene un grado de satisfacciones de las necesidades que hace su continuación posible” (URL, 2004, p. 5).*

En función de este análisis, para que en el proceso del desarrollo los grupos sociales tengan acceso a la organización, es menester que en las regiones de pobreza se generen las condiciones para la formación de capital social y de capital humano. Interpretándose por capital social como: “(...) un concepto de reciente aplicación en los estudios sobre desarrollo. Se refiere a una realidad menos tangible que el capital humano (conocimientos) o el capital físico (bienes materiales), pero resulta también decisivo para la actividad productiva, la satisfacción de necesidades personales y el desarrollo comunitario” (Alberdi, et al, 2006)

Adicionalmente, el capital social es vinculado al concepto de tejido social que es básico para la construcción del desarrollo de una sociedad, en virtud de que: “(...)

es todo eso que tenemos en común de quienes pertenecemos a una comunidad, es todo lo que nos une, que nos hace ser lo que somos y sentirnos parte de una misma cultura, de una misma tradición, es lo que nos hace ser nación. Un tejido social fuerte es sinónimo de solidaridad, de saberes ante los embates de las adversidades (...)" (Tejeda H, 2004).

En estas condiciones del desarrollo económico y social, es vital la intervención del Estado guatemalteco en la generación del bienestar nacional a través de la formulación y ejecución de políticas públicas que orienten el alcance de los derechos económicos, sociales y culturales de los amplios sectores poblacionales que habitan en los territorios rurales del país, pues "(...) Los escasos logros alcanzados por Guatemala muestran que la realización de estos derechos no se puede dejar exclusivamente al capricho del mercado, ni fluye automáticamente del crecimiento económico, si no hay un rol activo por parte del Estado en orientar los beneficios de la economía hacia la consecución de los objetivos de universalidad, progresividad e igualdad de derechos" (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [ICEFI], 2009, p. xvii).

Caso contrario se continuará con "(...) la cooptación histórica del Estado por parte de grupos de la élite socio-económica que, hasta la fecha, han logrado que las políticas públicas protejan sus privilegios, en vez de promover los derechos de toda la población" (ICEFI, 2009, p. vii).

## **2. Paradigmas del desarrollo económico y social y sus implicaciones en América Latina**

Conforme al abordaje conceptual formulado por Giovanni Reyes (2002), las economías de la mayoría de países de América Latina a partir de los años cincuenta del siglo pasado, son influenciadas por los paradigmas surgidos a propuestas de organismos mundiales y de países de alto bienestar. A continuación la descripción de los tipos y efectos económicos y sociales analizados por el referido autor.

### **2.1 Tipos de paradigma**

Entre los principales tipos de paradigmas que se han aplicado en la mayoría de países de Latinoamérica en los últimos sesenta años figuran los siguientes:

#### **2.1.1 Teoría de la modernización**

Esta teoría establece que el desarrollo se identifica con las formas de vida de las sociedades modernas del mundo. Estos países son productivos, orientan sus políticas para brindar mejor educación a la población infantil y los beneficios del crecimiento se enfocan hacia los habitantes necesitados.

Los argumentos de esta corriente del pensamiento, parten del marco de la teoría económica propuesta por Rostow, cuando señala que los países del tercer mundo para iniciar el camino de la modernización, necesitan de capital, tecnología y experiencias. Estas condiciones se reflejaron en la puesta en marcha del Plan de Alianza para el Progreso de América Latina en los años sesenta.

En efecto, Rostow sustentó que la modernización de una sociedad se realiza a través del proceso de las siguientes cinco etapas: sociedad tradicional, precondition para el despegue, el período de despegue, el camino hacia la madurez y una sociedad de alto consumo.

Las principales críticas de este paradigma se centran en que el desarrollo de los países pobres no necesariamente es unidireccional, y que la pretendida europerización y/o americanización, es un proceso que promueve la eliminación de valores culturales propios de los pueblos y sus secuelas de marginación y exclusión.

### **2.1.2 Teoría de la dependencia**

Este modelo combinó elementos neomarxistas con los aportes de la teoría Keynesiana, fue impulsada en América Latina por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-, y su principal representante fue Raúl Prebisch.

Estableció como condición para la promoción del desarrollo del bloque de países latinoamericanos, la creación de un Estado más eficiente en términos de desarrollo nacional, que promoviera una demanda interna más eficiente por la vía de la industrialización. Propuso que la entrada de capitales externos fuera en función del desarrollo nacional, a través de la sustitución de importaciones y la puesta de un sistema de seguridad social más eficiente.

### **2.1.3 Teoría de los sistemas mundiales**

Este paradigma es contrario a los supuestos de la teoría de la dependencia. Señaló que no necesariamente es vital la vigencia de la relación Estado – nación para que los países del tercer mundo generen las acciones que eleven los estándares de vida de la población a través del mejoramiento de las condiciones sociales y económicas.

Además, reconoció el impacto negativo del nuevo carácter del sistema capitalista en las economías de los países pobres. Propuso que el marco referencial del desarrollo debe estar fundamentado en el sistema de comunicación, en los nuevos mecanismos de comercio mundial, en el sistema financiero internacional y en la transferencia de conocimientos y vínculos militares.

#### **2.1.4 Teoría de la globalización**

Este modelo enfatizó que el desarrollo de los países pobres se promueve a través de una mayor unificación de aspectos culturales, económicos y comunicación a escala mundial.

Los principales argumentos que sostienen esta teoría parten de la idea que los sistemas de comunicación global propician las transacciones económicas entre países desarrollados y no desarrollados, sobre esta base, el bienestar se generaliza. Por otra parte, los sistemas de comunicación modernos implican la modificación de estructuras importantes en los patrones económicos, sociales y culturales de los países subdesarrollados en pro del fomento del crecimiento económico.

Por consiguiente, los vínculos internacionales y la comunicación global, propician que las empresas y las élites políticas sean quienes toman las decisiones económicas en lugar del Estado.

### **2.2 Impacto económico y social de la ejecución de los paradigmas de desarrollo en América Latina**

Las principales consecuencias económicas y sociales derivadas de la ejecución de los cuatro modelos de desarrollo en América Latina están conformadas de la siguiente manera:

#### **2.2.1 Económicos**

En el ámbito económico, no se operaron cambios sustanciales en la naturaleza de las exportaciones latinoamericanas, continúa la venta de productos de origen primario sin la incorporación de mayores elementos en la composición del valor agregado, significando para América Latina un proceso de marginalización hacia los sistemas económicos internacionales.

Para el caso guatemalteco, de 1981 a la última década del nuevo siglo, el déficit de la balanza comercial es reflejado en el continuo deterioro de los términos de intercambio, pues conforme a estadísticas del Banco de Guatemala, se estima que esta variable no ha superado el valor de 75, (para estar en situación favorable debe corresponderle un índice mayor de 100), por tanto, expresa la baja capacidad de compra en el mercado exterior como consecuencia del escaso poder adquisitivo que han generado los productos agrícolas tradicionales que exporta.

Por otro lado, el incremento del precio del petróleo a partir de 1974, generó problemas en el crecimiento de las economías de los países, provocó ascenso en las tasas de inflación, incremento en los montos y problemas en el pago de deuda externa.

Las consecuencias de las reformas fiscales, la liberación del comercio y mercados de capitales, unido al flujo de capital financiero, significó el incremento de la riqueza a favor del reducido sector de la población de mayor ingreso conformado por exportadores y empresarios.

Adicionalmente, los impactos de la implementación de los modelos anteriores han señalado para la mayoría de países, el fenómeno de marginalización de los sistemas económicos internacionales, pues: “En 1960 la región participaba con un 8 por ciento del comercio mundial. Esa participación era de 4 por ciento en 1995, esto refleja un proceso segregativo en la esfera de la economía mundial” (Reyes, 2002, p. 22.)

### **2.2.2 Sociales**

Los efectos de la liberación del mercado y la tendencia a la reducción del papel del Estado propiciaron problemas en la atención de la disminución de fuentes de trabajo rural, a la vez el descuido de programas en materia de vivienda, salud y educación.

Por otra parte, la presión por la reducción del salario mínimo favoreció el incremento de la economía informal y la ampliación de la marginalidad de los sectores urbanos en materia de servicios básicos.

Asimismo, el sistema económico en este período, demostró el seguimiento de la política de concentración de beneficios y la exclusión de oportunidades a la mayoría de los sectores de la sociedad, reflejándose en los índices de pobreza, vulnerabilidad y deterioro ambiental.

Los paradigmas de desarrollo ejecutados en el período en análisis no han fortalecido el mejoramiento de las condiciones de vida de los amplios sectores de la población de este continente, en virtud que: “(...) una gran parte de las acciones hasta ahora realizadas han sido implementadas desde la perspectiva del liberalismo o neoliberalismo, por lo que, en líneas generales, han fracasado cuando se han llevado a cabo en contextos socioculturales diferentes al de la identidad occidental (Guzmán, et al, 1999)” (Herrera Tapia, 2008, p. 49).

### **3. Concepto del Desarrollo Rural**

El concepto de desarrollo rural surgió en el continente europeo (Francia), alrededor del año 1965, y tiene como antecedente inmediato el “Desarrollo Comunitario” que se originó en un programa del Valle de Tennessee, Estados Unidos de Norteamérica (1934) a propuesta del Congreso de ese país.

Modernamente, el desarrollo rural es explicado por algunos autores como un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene

por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada habitante en particular.

También puede entenderse en un sentido básico como: “(...) la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de espacios rurales, fija como objetivos la mejora de la calidad de vida de los habitantes del medio rural, que a su vez, implica el incremento de los niveles de renta, la mejora en las condiciones de vida y de trabajo, y la conservación del medio ambiente”. (Gómez Orea, 2002, p. 37).

Otra definición, afirma que es el proceso endógeno que se genera en el territorio rural, es de forma global e intersectorial, que exige la participación activa de los propios pobladores en acciones subsidiarias de la administración y otros agentes externos.

Entre los objetivos del desarrollo rural destacan la potenciación de la condición humana, mediante el crecimiento en la formación de la cultura, la técnica y la organización de la agricultura.

Así también, persigue el mejoramiento de la producción, el incremento de los rendimientos y la obtención de recursos en los propios espacios rurales. Estos propósitos son enmarcados en la conservación del entorno, en el uso de técnicas y sistemas de producción respetuosos del legado histórico y la propia condición del medio natural.

Cabe destacar, que las acciones del desarrollo rural están encaminadas a contrarrestar los impactos de la pobreza y favorecer el desarrollo pertinente de los territorios rurales.

Además, tiende a la búsqueda de la calidad de vida de la población rural a través de ejecución de proyectos de infraestructura productiva y servicios básicos, en un ambiente de cohesión económica y social.

Así mismo, propicia la creación del empleo rural mediante la implementación de programas permanentes de formación del recurso humano dirigido a jóvenes y mujeres.

Por otra parte, las acciones deben orientarse a la diversificación económica en materia de la producción agrícola, el turismo, la agroindustria, la artesanía, la reestructuración y valoración ambiental.

De tal forma que la sostenibilidad, la solidaridad, la investigación y la innovación son conceptos claves de las acciones del desarrollo rural.

En Guatemala, conforme a las conclusiones del foro “Ley de Desarrollo Rural Integral: Prioridad Nacional”, (AVANCSO y otros, 2009), el desarrollo rural tiene dos visiones diametralmente opuestas: desarrollo exógeno y desarrollo endógeno.

La concepción del desarrollo por la vía de la economía de mercado (también llamado desarrollo exógeno o liberal), especifica que: “(...) las decisiones económicas finales y reales son tomadas por agentes económicos individuales en función de sus intereses particulares” (Bettelheim, 1981, p. 9).

Por otra parte, enfatiza que el desarrollo rural de los países subdesarrollados se logra por el mecanismo de la inserción competitiva a la globalización, razón por la cual, toda actividad económica que no contribuye al crecimiento económico es vista como no prioritaria.

La competitividad debe reflejarse a través de la productividad de las economías campesinas no agrícolas, las cuales deberán asociarse a los intereses de subordinación del bloque de países dueños del capital y de los propios organismos internacionales.

La segunda visión corresponde al paradigma de desarrollo endógeno, cuyo fundamento es el estricto proceso de la planificación imperativa y la práctica de la soberanía nacional.

Considera en un segundo plano, sin negar su importancia, la inserción a la economía mundial. También comparte el principio que la resolución de la conflictividad agraria y reforma fiscal son partes fundamentales para la viabilidad del modelo.

Además, especifica que es necesario el crecimiento económico sostenido; sin embargo, establece como factor fundamental no solo la producción de riqueza, sino la redistribución de la misma, con el propósito de disminuir permanentemente la desigualdad, la inseguridad y la reducción de la pobreza.

La sostenibilidad ambiental, es otro eje transversal del desarrollo endógeno, así como la promoción de la equidad de todo tipo, el reconocimiento de la multiculturalidad e interculturalidad.

En este sentido, por el interés de conocer con mayor precisión el concepto de desarrollo endógeno, en la matriz 1, se abordan algunos de las definiciones y principales características relacionados al mismo, según autores que las proponen.

**Matriz 1**  
**Análisis del concepto de desarrollo endógeno**

Autores	Elementos de las definiciones	Principal característica
Petrizzo, María, et al. (2005)	Vehículo que permite ajustar variables para atender distorsiones en un determinado territorio por la acción de fuerzas externas, o como una forma alternativa para generar un proyecto de sociedad en el cual el desarrollo es un fin en sí mismo	Ajusta las principales distorsiones del mercado por medio de proyectos sociales
Petrizzo, María, et al (2005)	Se constituye en un mecanismo de defensa ante circunstancias que se consideran coyunturales y se centra en la ejecución de políticas de protección a sectores de la economía que se encuentran en desventaja ante competidores extraños.	Políticas económicas proteccionistas ante competidores externos
Canetero (2005)	Es una vía de adecuación de las tradiciones e instituciones de los países a los paradigmas emergentes en la nueva sociedad, que surgen producto del desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación(TIC)	Adecuación ante el acelerado desarrollo de las TICs
Martínez Gómez y Soriano Hernández (2003)	Es una alternativa de gestión local desde la cual se pueden optimizar el desarrollo local insertado en un mundo globalizado	Gestión local ante la globalización
Saenz (1999)	Es un proceso localista necesario para contrarrestar los impactos de la globalización	Mitiga los efectos de la globalización
Boisier (2003)	Se concreta y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad con el Estado	Satisfacción de las necesidades humanas por medio de la auto dependencia
Alaña (2005)	Propone una metodología para la medición y elaboración de un Modelo Económico Endógeno. Su propuesta consiste en un modelo econométrico que considera el comportamiento de las variables económicas, en el cual	Elabora un modelo econométrico para establecer las variables determinantes y aleatorias



	se definan variables determinísticas y aleatorias, para establecer las de índoles exógenas por medio de la metodología de Box Jenkins.	
--	--	--

Fuente: *Elaboración propia con base a información tomada de: Petrizzo, M. et al (2005). Disponible en: [https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fxei.centrogeo.org.mx%2Fvedet%2Fbiblioteca%2Fmed\\_amb\\_pro%2FMA\\_PautasComprendeDesarroEnd%25F3.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fxei.centrogeo.org.mx%2Fvedet%2Fbiblioteca%2Fmed_amb_pro%2FMA_PautasComprendeDesarroEnd%25F3.pdf)*

Acorde al análisis anterior, se establece que en la ejecución de la política del desarrollo rural con orientación endógena, el Estado tiene participación protagónica (política y financiera), por tal razón, es importante el estudio del mismo en el contexto de la evolución económica y social de una sociedad.

#### **4. Estado**

En el análisis de la dinámica del desarrollo rural es imprescindible el estudio de la estrecha relación existente entre los conceptos de Estado y políticas públicas.

##### **4.1 El concepto de Estado**

En el recorrido histórico de la humanidad la concepción de Estado ha evolucionado conforme a los cambios de los propios modelos de pensamiento.

De esta manera, bajo el enfoque de la corriente objetiva de la economía se concibe al Estado como un: “(...) órgano de dominación de clases, un órgano de opresión, es producto y manifestación de la insociabilidad de las contradicciones de clase y surge en el sitio, el momento y en la medida en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente conciliarse. Para ellos, no es la sociedad, sino una parte de ésta y se caracteriza por solapar la exagerada concentración de la riqueza de una minoría” (Ortega Blake, 1982, p. 152).

El concepto aludido tiene un sentido histórico social, que surge del apareamiento de las clases sociales alrededor de la propiedad privada sobre los medios de producción, del cual nace la manifestación de la desigualdad en la propiedad. En este sentido se asume que: “El Estado no existe como algo inmutable. Se desarrolla y cambia al tiempo que se desarrolla la sociedad. En el Estado influyen las más diversas circunstancias, y la principal es el modo de producción que impera en la sociedad. En cada modo de producción existen clases históricamente determinadas, así como la clase dominante en el sentido económico y político, cuyos intereses define precisamente el Estado” (Mijangos Juárez, (Comp.), 2008, p. 22).

Recientemente, algunos autores señalan al Estado: “(...) como la forma en que la sociedad se organiza para poder ejercer el poder, estar representada y participar en todos los niveles y en todos los aspectos que son de interés para la sociedad y que el Estado está representado por las leyes, las instituciones y las personas que habitan en el país” (SEGEPLAN, 2008, p. 2).

Esta concepción distingue la relación directa entre Estado y sociedad en un territorio determinado, a través de instrumentos legales que norman las relaciones entre hombres y mujeres en la ruta de satisfacciones de necesidades vitales, la presencia de instituciones democráticas que aseguren en el largo plazo, el impulso del desarrollo humano, así como las organizaciones sociales capaces de resolver problemas internos.

Por su parte, O'Donnell define el Estado como: "(...) el conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte, sancionadas por el sistema legal) que normalmente penetra y controla el territorio y a los habitantes que ese conjunto delimita geográficamente" (PNUD, 2010, p. 3).

Cabe destacar que en este concepto se distinguen dos elementos de gran utilidad, el poder y la fuerza. El poder como la capacidad de alcanzar resultados (eficacia) y la fuerza como la disponibilidad de recursos o medios para ejercer la coacción.

Por otra parte, "El Estado, al ejecutar sus funciones de ordenamiento social, constituye instituciones; elabora marcos normativos (leyes, reglamentos, etc.); ratifica convenios; se adhiere a declaraciones; formula y ejecuta programas y proyectos de todo tipo." (PNUD, 2010, p. 53).

Cada una de estas formas de intervención del Estado que rigen la vida de conglomerados sociales es definida como políticas públicas, las cuales son operadas por la institucionalidad y burocracia creada para este propósito.

#### **4.2 Concepto de Políticas Públicas**

Los aportes recientes de connotados académicos, señalan que en el modelo de globalización mundial, el bienestar de los países pobres se podrá alcanzar como resultado del proceso de la planificación, en la cual el Estado y la sociedad organizada tienen participación protagónica en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

De tal forma, que las acciones tomadas por el Estado son definidas como políticas públicas, toda vez que son: "(...) un conjunto de acciones que el Estado lleva a cabo por intermedio de su estructura administrativa, destinadas a satisfacer necesidades sociales conforme a la ley; las políticas son el resultado de intercambios complejos, conflictos y negociaciones entre actores políticos que ocurren en escenarios públicos y en momentos temporales delimitados". (PNUD, 2010, p. 53).

Cabe destacar que entre los actores que se aluden en la definición están el propio Estado, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro grupo de interés colectivo.

Cobra sentido entonces, que es a través de estos instrumentos que el Estado podrá determinar el rumbo del desarrollo rural, debido a que: "La visión de largo plazo solamente es posible alcanzarla mediante procesos de formulación de

políticas públicas, que respondan a los intereses de la sociedad en general, especialmente, dirigidos a enfrentar los graves y generalizados problemas de exclusión y que sean capaces de resultados graduales, continuos y aceptados por los decisores de poder” (Alonso Jiménez, et. al., 2007. p. 11).

Así también, se concibe que las políticas públicas “(...) son un medio para estabilizar situaciones de posible confrontación social, porque disponen de una gama de recursos, que utilizados con sentido de cálculo y racionalidad, incrementan la capacidad de conducción del Estado” (SEGEPLAN, 2008, p. 6).

Al respecto, es importante resaltar que la confrontación en una sociedad es consecuencia de la lucha de clases que: “(...) surgen con la aparición de la propiedad privada sobre los medios de producción, con la aparición de la desigualdad. (...) He ahí por qué con el surgimiento de las clases antagónicas la historia de la sociedad se convirtiera en la historia de la lucha de clases” (Mijangos Juárez, (Comp.), 2008, p. 22).

En el ámbito de la confrontación social, que surge por la ausencia de bienestar en los territorios no urbanos del país, es atribución del Estado, facilitar el ambiente participativo de sectores productivos, sociales y gubernamentales en el proceso de la formulación del desarrollo rural, de esa manera, se convierte en: “(sic)... promotor e impulsor de políticas públicas que respondan, no sólo a la demanda ciudadana y menos aún a los intereses sectoriales de los agentes con recursos de poder, sino al espacio de acuerdo y el consenso social” (Linares, et al., 2007. p. 2).

Por tanto, el vínculo entre Estado y sociedad lo constituye el papel que juegan las políticas públicas, las cuales “dan las orientaciones y en este caso, guían la acción del Estado con respecto a los asuntos de interés de la sociedad” (SEGEPLAN, 2008, p. 2).

Que para Stein, (2008), al referirse a la vinculación de Estado – Sociedad en el marco de las políticas públicas asevera: “Conjunto de acciones u omisiones que manifiestan en determinadas modalidades de intervención del Estado (...) hacen que la intervención orgánica entre el Estado y la sociedad se exprese y cumpla con propósitos definidos (p. 13)”

En este orden del pensamiento la política pública del desarrollo rural del país, debe surgir de la concertación entre sociedad y Estado. Para el efecto, conforme al aporte de Isabel Licha, Adrian Zapata (2008), profundiza la interpretación del concepto concertación cuando señala como “(...) un proceso participativo y negociado del Estado con los actores sociales claves del proceso de formación de políticas públicas, a nivel de un país o localidad, que afecta la direccionalidad y el contenido de las mismas, con importantes aplicaciones para la sociedad” (Zapata, 2008, p. 48).

En consecuencia, la concertación es para el Estado un instrumento vital en la planificación del desarrollo rural, pues según Arturo Guillén (2007) corresponde a:

“(…) un proceso multidimensional que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada de las instituciones y de la sociedad” (Zapata, 2008, p. 65)

En este contexto, la ausencia de la concertación alrededor de la rígida estructura agraria guatemalteca, refleja la separación de la mayoría de la población rural de los medios de producción, en vista que: “El 80 por ciento del terreno cultivable está en manos de un solo 8 por ciento de los productores, lo que convierte a Guatemala en el segundo país del mundo con mayor inequidad en la tenencia de la tierra” (Morales, 2010), situación que evidencia la débil intervención del Estado en materia de políticas públicas a favor de la reducción de la inequidad económica y social, que a la vez genera un marco desfavorable de la estrategia del desarrollo rural del país.

En este sentido, es pertinente el análisis de los antecedentes de las políticas públicas del Estado guatemalteco de 1821 (período pos independiente) al primer decenio del nuevo siglo, iniciando con el estudio de la evolución del Estado moderno a nivel internacional.

#### **4.3 Antecedentes del Estado moderno a nivel internacional**

Las guerras económicas, territoriales y religiosas sucedidas en Europa alrededor de los siglos XV y XVI, junto al crecimiento económico internacional: “(…) fueron factores que produjeron la concentración del poder en extensos espacios físicos en regímenes políticos llamados monarquías absolutistas (...) se formó un tipo de poder estatal basado en grandes unidades territoriales continuas, con un poder ejercido por una “cabeza” soberana, única, poderosa, con una autoridad política que concentraba el dominio personal. El ejemplo de Luis XV, de Francia, a quien se le recuerda cuando dijo: solo en mi persona reside el poder soberano... el Estado soy yo” (PNUD, 2010, p. 4).

Sin embargo, a raíz de nuevos acontecimientos económicos, sociales y políticos surgieron los conceptos de ciudadano y Estado Moderno.

Los rasgos específicos de este nuevo Estado son: “(…) un poder político concentrado, que ejerce sobre una población que habita en un espacio geográfico más o menos acotado, en cuyo interior se asegura el orden y se evitan los conflictos destructivos mediante la posesión del monopolio de la fuerza; es un poder aceptado de manera generalizada, con una legalidad interior.” (PNUD, 2010, p. 4).

Conforme al estudio del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010, el Estado Moderno, históricamente, ha experimentado diferentes modalidades, las cuales se resumen en la matriz 2.

**Matriz 2**  
**Análisis de las modalidades del Estado Moderno a nivel mundial**

Modalidad	Elementos conceptuales fundamentales
Liberal	<p>Tiene su origen a partir de la Revolución Francesa. La persona es titular de sus derechos (políticos, sociales y civiles) y de obligaciones (pago de impuestos) y es leal a la nación.</p> <p>Adam Smith en la obra “La Riqueza de las Naciones” señala la capacidad de competir libremente en el mercado mediante el pensamiento del “laissez faire, laissez passer”.</p> <p>El Estado enfrenta consecuencias de cambios económicos y sociales derivado del crecimiento capitalista que impacta desigualdades en materia de: ingreso, poder, educación y bienestar general.</p> <p>Se identifica los derechos de propiedad, que para las clases inferiores es de manera parcial y formal.</p>
Democrático	<p>Ante las insuficiencias del Estado Liberal, el Estado Democrático es un instrumento necesario para resolver la distancia entre la ciudadanía cuya igualdad formal no está acompañada por una igualdad real. Es la existencia de un poder regulado por la ley, por normas constitucionales y ordinarias. El Estado como garante de la seguridad ciudadana y del ejercicio de los derechos que le son inherentes.</p>
Plural	<p>Es una modalidad deseable del Estado nacional porque corresponde a la atención de todas las exigencias propias de la nación heterogénea, multiétnica. La construcción de un Estado plural no solo requiere aceptar las diversidades existentes sino también los correspondientes efectos políticos. Está obligado a tomar las consecuencias de la colonización que durante siglos ha hecho de los pueblos indígenas un colectivo subyugado, explotado y discriminado, (en especial las mujeres).</p>
Del siglo XXI y la globalización	<p>Es concebido como el “Estado del futuro” pretende la cooperación entre actores del mercado y del propio Estado en la esfera internacional.</p> <p>Nace en las entrañas del fenómeno reciente llamado “nuevo capitalismo de Estado” el cual consiste en la utilización de importantes activos económicos, (después de la crisis petrolera de 1973 a mediados de los años 80 del siglo anterior), en el contexto del surgimiento de nuevas economías poderosas (Brasil, India, China y Rusia), y luego con los llamados Fondos de Riqueza Soberana que amenazan el dominio occidental del flujo financiero global. El mayor salto del capitalismo de Estado se dio en 2007 – 2008 cuando los Estados más fuertes adquirieron las más importantes empresas de sus mercados.</p> <p>El modelo neoliberal ante su fracaso (crisis financiera), es sustituido por otro nuevo más sostenible y más justo. El papel del Estado será crucial para fijar estrategias de largo plazo y jugar un papel dinamizador de los agentes económicos y sociales durante la terminación de un nuevo modelo, (reducción de la inequidad, reconocimiento de la democracia y promotor del desarrollo humano).</p>

*Fuente: Elaboración propia con base a consulta realizada en PNUD, 2010, Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010, Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. P. 4 – 13.*

En este contexto, se pronostica que el desarrollo de los países estará vinculado al nuevo papel del Estado sustentado en el rol de las instituciones públicas, la democracia y la visión de mejores condiciones de vida para la mayoría de los habitantes a través de la reducción de la inequidad que deja como secuela el modelo neoliberal.

Es conveniente entonces, el estudio de los antecedentes del Estado guatemalteco para el conocimiento de la tendencia del desarrollo económico y social en este nuevo siglo, específicamente, lo relacionado con las opciones que vislumbra la política del desarrollo rural.

#### 4.4 Antecedentes del Estado guatemalteco

Después del período colonial, el Estado del país tiene un recorrido histórico cuyo análisis es dividido en siete momentos, los cuales son descritos en la matriz 3. En cada período, se trata de especificar los hechos o acciones más importantes, los sectores vinculados al poder, las políticas públicas operadas, los sectores sociales favorecidos y desfavorecidos, luego, los principales rasgos de la economía agrícola.

### Matriz 3 Análisis de la evolución del Estado guatemalteco

<u>Primer momento:</u> El Estado Federal y el Estado de Guatemala (1821 – 1839).	
En este primer momento de la historia del Estado guatemalteco se destacan los siguientes hechos o acciones:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1821: Después del movimiento político de la independencia se opera la incorporación del territorio Centroamericano al imperio de México</li> <li>• 1823: Finalizado el proceso de anexión a México se creó el Congreso Federal de Centro América</li> <li>• 1824: Fundación de la República Federal de Centro América formado por 5 provincias autónomas y un Distrito Federal imitando el modelo de EEUU. (Triunfó la ponencia liberal en contra el modelo centralista propuesto por los conservadores)</li> <li>• 1825: Primera Constitución del Estado de Guatemala como provincia autónoma</li> <li>• 1828: Mariano Gálvez asume el Poder y promovió la primera reforma liberal de corte foránea (formó el primer partido liberal y finaliza 1937)</li> </ul>	
Sectores vinculados al poder	<u>El Estado Federal (1823 – 1828)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracción del grupo ex colonia dominante</li> <li>• Criollos conservadores</li> <li>• La Iglesia Católica</li> </ul> (Ocuparon puestos en la Asamblea Federal, Jefaturas de Estado, Ayuntamientos, sistemas de Hacienda Pública, entre otros) <u>El Estado de Guatemala (1828 – 1837)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de propietarios</li> <li>• Comerciantes</li> <li>• Intelectuales</li> </ul>

Políticas públicas	<p><u>El Estado Federal (1823 – 1828)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuación de instituciones políticas, formas legales e instrumentos de dominación social vigentes de la colonia.</li> <li>• Se ordena temporalmente que los baldíos o tierras realengas se redujesen a propiedad particular (Concentración de la tierra)</li> <li>• La ciudadanía se limitó a: varones, alfabetos, mayores de edad y con algún recurso (se parte de la idea liberal que la propiedad hace a los hombres libres. Constitución de 1825)</li> <li>• Pago de tributos materiales</li> <li>• Exportación de cultivos agrícolas mediante el trabajo servil y gratuito</li> </ul> <p><u>El Estado de Guatemala (1828 – 1837)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas modernas, laicas y anticoloniales de inspiración foránea</li> <li>• <u>Ámbito económico:</u> colonización según modelo europeo; expropiación propiedad de la Iglesia Católica; creación de infraestructura productiva (camino, puertos); sustitución del tributo material por el de capacitación (2 pesos anuales); trabajo servil y semigratuito en el campo; exportación de cultivos agrícolas; autorización a los gobiernos municipales para que vendieran sus propios ejidos y tierras de las cofradías; promoción de la actividad ganadera (situación que no compartió la Iglesia Católica por considerarla una herejía)</li> <li>• <u>Ámbito Social:</u> Intención por abolir la esclavitud, libertad de imprenta, fin de la república de indios, aplicación del código de Livingston, método lancasteriano en la educación, legalización del matrimonio civil y divorcio, abolición del diezmo, libertad de cultos, entre otras acciones</li> </ul>
Sectores sociales favorecidos	Fracción de criollos propietarios que cultivaban la tierra mediante trabajo servil, casi gratuito y forzado
Sectores sociales desfavorecidos	Los campesinos (indígenas) y artesanos (mestizos) pagaban el tributo, los comerciantes pagaban alcabala. Segregación de la población indígena mediante la explotación de su fuerza de trabajo y marginación del bienestar. Las mujeres no son consideradas como ciudadanas al igual que la población indígena
Actividad económica agrícola de exportación	“El cultivo del añil (xiquilite) destinado a la exportación conforme a la demanda de España. En 1830 el añil es sustituido por la grana o cochinilla. Implicó movilización de la mano de obra indígena en época de cosecha conforme a los ciclos naturales de la producción y la demanda del mercado inglés

<p><u>Segundo momento: Restauración conservadora (1839 – 1871)</u>  Los conservadores toman el poder a través de los siguientes hechos o acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1839: Derrota militar de Francisco Morazán en la ciudad de Guatemala que implicó el ascenso de los criollos conservadores. La Asamblea decretó oficial la religión católica. Reinstalación de las leyes de Indias</li> <li>• 1840: Se anuló la ley del matrimonio civil</li> <li>• 1847: Se abandona la República Federal y se proclama Guatemala como Estado independiente. También las autoridades decidieron unilateralmente el anexo de Soconusco al Estado de Chiapas, México</li> <li>• 1848: derrota militar del proyecto de la creación del Estado de los Altos (1840 – 1848). Comienza el funcionamiento de los cuarteles del ejército, a partir del cual la población indígena deja de ser campesina y son convertidos como soldados</li> <li>• 1851: Triunfo militar del batallón que comanda Rafael Carrera <i>en contra de la mayor concentración de liberales (San José la Arada, Chiquimula), hecho que fortalece a los conservadores</i></li> <li>• 1852: La iglesia católica se hace cargo de la administración de instituciones públicas (hospitales, cárceles de mujeres, cementerios, registro civil, educación entre otros.)</li> <li>• 1854: La Asamblea eligió a Rafael Carrera como Presidente vitalicio quien de manera autoritaria ejerció los tres poderes del Estado</li> <li>• 1859: El Estado firmó los límites de Belice con Gran Bretaña</li> </ul>	
Sectores vinculados al poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oligarquía Criolla tradicional.</li> <li>• Iglesia Católica</li> <li>• Consulado de Comercio y Sociedad Amigos del País. (Dirigen la vida económica, financiera y comercial)</li> </ul>
Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauración de las instituciones coloniales</li> <li>• Reinstalación de las leyes de indias</li> <li>• El concepto de ciudadano es limitado a: hombre, alfabeto, con profesión u oficio, mayor de 25 años (21 si fueran casados)</li> <li>• La iglesia católica se responsabiliza de funciones públicas.</li> <li>• Los indígenas no podían ser declarados ciudadanos plenos</li> <li>• Apoyo a cultivos de exportación, sin pago de impuestos, mano de obra barata</li> <li>• Los gastos del gobierno están destinados fundamentalmente a los servicios de la deuda (45%), militares (30%) y civiles (22%)</li> </ul>
Sectores sociales favorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oligarquía tradicional (criollos conservadores que acaparaban la tierra, el comercio y la educación).</li> <li>• Dirigentes de la iglesia católica</li> <li>• Militares</li> </ul>
Sectores sociales desfavorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población indígena son declarados milicianos, mano de obra barata y disponible y pagan tributo y luego impuestos</li> <li>• Las mujeres y los indígenas no son considerados ciudadanos</li> <li>• Ladinos pobres</li> </ul>



Actividad económica agrícola de exportación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1850 empezó a extenderse el cultivo del café como nuevo producto de exportación destinado fundamentalmente al mercado alemán. Este nuevo cultivo también generó la movilización de la mano de obra en época de cosecha. El precio es fijado por el mercado externo</li> </ul>
<p>Tercer momento: Bases del Estado – nacional (1871 – 1897)</p> <p>Este momento representa el nuevo ascenso al poder de los liberales. Se distinguen los siguientes hechos o acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1871: Victoria militar de los generales Justo Rufino Barrios y Miguel García Granados con el cual se inicia el período liberal con inspiración del positivismo filosófico y doctrina militar</li> <li>• 1874: Fundación del Banco Nacional Agrario con fondos de la expropiación de bienes de la iglesia católica</li> <li>• 1876: Mediante circular el Estado autorizó a los gobernadores departamentales ayudar a los productores al reclutamiento de mano de obra barata y forzada (uso de libreta)</li> <li>• 1879: La Constitución proclamó que Guatemala es una nación soberana, con gobierno representativo y republicano</li> <li>• 1882: El gobierno de Barrios reconoció oficialmente el anexo del distrito de Soconusco al territorio de México (Guatemala perdió 50 mil kilómetros cuadrados). Al mismo tiempo realizaron gestiones infructuosas para el reintegro de Belice al territorio del país</li> <li>• De 1877 a 1895: Se fundaron una cadena de Bancos (Banco Nacional Agrario, Banco Industrial, Banco el Quetzal, Banco Colombiano, Banco Agrícola hipotecario, Banco de Guatemala, Banco Americano)</li> </ul>	
Sectores vinculados al poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oligarquía formada por: fracción poderosa de cafetaleros y comerciantes formados desde 1860</li> <li>• Militares y políticos</li> </ul>
Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la gran propiedad con el cual se inicia el concepto de finca o hacienda como unidad productiva</li> <li>• Impulso de la mano de obra forzada, abundante y barata.</li> <li>• Sustitución de los “mandamientos” por “la ley de jornaleros”</li> <li>• Creación de instituciones y servicios estatales y privado (comercial, crediticia y financiera)</li> <li>• Impulso a la construcción de obras de infraestructura productiva (ferrocarril, puertos, caminos, telégrafos, aduanas, entre otros)</li> <li>• Centralización del poder en manos militares y sectores económicos</li> <li>• Entrega de tierras de forma gratuita o a precios políticos.</li> <li>• El concepto de ciudadanía es para los varones, mayores de 21 años que tuvieran ingresos y profesión. La población indígena es simplemente fuerza de trabajo</li> <li>• Apoyo crediticio a la producción del café</li> <li>• A la iglesia se le asigna funciones espirituales y al Estado funciones públicas</li> </ul>

Sectores sociales favorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oligarquía del café (burguesía agraria) basada en la unidad dialéctica: latifundio y mano de obra gratuita</li> <li>• Políticos</li> <li>• Militares</li> </ul>
Sectores sociales desfavorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población indígena como mano de obra barata excluida y marginada del bienestar</li> <li>• Las mujeres e indígenas son considerados no ciudadanos.</li> <li>• Ladinos pobres (sin acceso al bienestar)</li> </ul>
Actividad económica agrícola.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cultivo del café, con la desventaja que los precios de compra venta se fijaban fuera del país (define el rasgo del Estado oligárquico: fuerte y despótico hacia adentro, dependiente y débil hacia afuera)</li> <li>• En 1890 el café (oro) alcanzó el mayor precio (18.00 USD por libra), sin embargo, a partir de este año esta variable desciende en el mercado mundial (1902 a 4.00 USD por libra), con el cual se evidencia el deterioro de los términos de intercambio de la producción de bienes primarios</li> </ul>
<p>Cuarto momento: El estancamiento político (1898 – 1929)</p> <p>Principales hechos o acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1897: crisis en el mercado internacional del café, los precios cayeron a más de la mitad durante una década</li> <li>• 1898: ante la crisis monetaria y financiera el Estado guatemalteco ordenó descontar el 5% y 30% de sueldos y jubilaciones para alcanzar el equilibrio fiscal</li> <li>• 1898: asume el poder Manuel Estrada Cabrera mediante reelecciones sin pluralismo y competencia permanece en el frente del gobierno hasta 1920</li> <li>• 1917: terremoto que profundizó la crisis económica y financiera</li> <li>• 1920: la Asamblea Nacional declaró insano el gobierno de Estrada Cabrera</li> </ul>	
Sectores vinculados al poder	Gobierno dictatorial de Manuel Estrada Cabrera contando con el apoyo de la oligarquía liberal cafetalera y del ejército
Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de clubes liberales para efectos electorales (votaban los hombres alfabetos y mayores de edad)</li> <li>• Fomento de la inmigración extranjera, sobre todo alemanes, para su participación en el cultivo y comercialización del café (política de la colonización que suponía la presencia de europeos, emprendedores y con recursos, como factor de civilización en una sociedad atrasada)</li> <li>• Uso de la ley de jornaleros, el peonaje por deudas y mano de obra casi gratuita</li> <li>• Concesión de tierras nacionales, liberación de impuestos y otras prebendas (fue beneficiada la United Fruit Company –UFCO- de los EE.UU. en la plantación bananera)</li> <li>• Concesión de la infraestructura productiva al capital extranjero</li> <li>• Ausencia de atención a los problemas sociales (no más del 1% del presupuesto se destinó para la educación)</li> </ul>

Sectores sociales favorecidos	Fundamentalmente en este período se benefició el capital foráneo (empresas alemanas de café, UFCO en la explotación del banano, International Railways of Centro América – IRCA- en la concesión ferroviaria)
Sectores sociales desfavorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La población indígena fue tomada como mano de obra barata y disponible para el servicio militar</li> <li>• La población en general continúa sin acceso a la educación y a la salud</li> <li>• La oligarquía cafetalera perdió competencia en la producción y exportación ante las empresas alemanas.</li> <li>• La mujer no es tomada como cabeza de familia</li> </ul>
Actividad económica agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El café continúa siendo el principal producto de exportación. Apareció la producción bananera como cultivo de exportación en manos de la UFCO</li> </ul>
<p>Quinto momento: La crisis del Estado Liberal (1930 – 1944)</p> <p>Hechos o acciones relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo relevante del decenio (1921 – 1929) fue la reforma de la Constitución que prohibió la reelección presidencial, se dieron nuevas concesiones a IRCA y a UFCO (se concedieron tierras a orillas del Motagua en condiciones onerosas para el país).</li> <li>• 1927: primera reforma monetaria que permitió la equivalencia del quetzal con el dólar norteamericano</li> <li>• 1929 – 1930: fue notoria la subordinación de oligarquía nacional ante los intereses de la burguesía internacional</li> <li>• 1930: asume el poder Jorge Ubico</li> <li>• 1944: como descontento de generalizado de la sociedad y de un sector militar renuncia como gobernante Jorge Ubico</li> </ul>	
Sectores vinculados al poder	Gobierno dictatorial de Ubico con el apoyo del Ejército y de un sector de la oligarquía cafetalera (Asociación General de Agricultores -AGA-)
Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de propuestas de innovación cultural, castigo a la protesta legal, oposición a la renovación económica y social</li> <li>• Represión a todo acto potencial político democrático y desarrollista (que se formó después del gobierno de Estrada Cabrera, 1920 a 1929)</li> <li>• Ahorro para el mantenimiento de saldos positivos en la balanza comercial</li> <li>• Decreto 1816, de iure, derecho de los finqueros para portar armas en represión al campesinado</li> <li>• Decreto 1995, abolición de la ley del peonaje por deudas para atar a los campesinos a la hacienda cafetalera</li> <li>• Decreto 1996, ley contra la vagancia</li> <li>• Militarización de los servicios públicos</li> <li>• Modernización del ejército con el apoyo de los EEUU (acciones preparativas a la segunda guerra mundial)</li> <li>• Control de la sociedad civil de cada comunidad a través de los comisionados militares</li> <li>• Fomento de cultivo de granos básicos</li> </ul>

Sectores sociales favorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ejército y un sector de la oligarquía cafetalera.</li> <li>• Empresarios extranjeros de Alemania y EEUU</li> </ul>
Sectores sociales desfavorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población indígena considerada como productor y no productivo y nunca sujeto político (mano de obra barata y miliciano)</li> <li>• Organizaciones sociales de capas medias</li> <li>• Las mujeres</li> </ul>
Actividad económica Agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivos de: café, banano y granos básicos</li> <li>• En el período se observó crecimiento de la producción de la agricultura, silvicultura y pesca ante un estancamiento de la actividad manufacturera</li> </ul>
<p>Sexto momento: El Estado desarrollista (1944 – 1985)</p> <p>Fundamento teórico: El desarrollo económico y la modernización de la sociedad podían ser promovidos por el Estado mediante decisiones racionales, de estrategias elaboradas y aplicadas a través de decisiones políticas.</p> <p>El Estado desarrollista surge en América Latina después de la segunda guerra mundial, cuando aparecen las clases medias, diferenciadas profundamente en su interior y caracterizadas por su nivel de educación, el tipo de consumo y su activismo político. Las demandas sociales se enfocan hacia la necesidad de cambio, dejar atrás la sociedad agraria y considerar el desarrollo como una meta políticamente alcanzable. Es un Estado que se origina de un pacto social, que pretende la tarea doble difícil de alcanzar, el crecimiento económico y el bienestar social (también llamado Estado de compromiso).</p> <p>En Guatemala el Estado desarrollista se divide en dos etapas: La etapa democrática del Estado desarrollista (1944 – 1954), y la etapa autoritaria del Estado desarrollista (1954 a 1985).</p>	
<p>1. Etapa democrática</p> <p>Hechos o acontecimientos más importantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1944: Asume el poder un triunvirato en la gesta política denominada “Revolución del 20 de octubre” (Una transitoria pérdida del poder hegemónico del sector de la oligarquía cafetalera y es la presencia de nuevos actores y nuevas relaciones para una nueva legitimidad, el manejo democrático del poder).</li> <li>• 1945: Promulgación de la Constitución Política de la República (derogándose la de 1876). Estableció el nuevo marco de una nacionalidad ampliada de los derechos sociales y de algunas instituciones del ámbito jurídico. Asume el poder el Dr. Juan José Arévalo Bermejo.</li> <li>• 1945: Emisión de la Ley del Banco Central y la ley Monetaria.</li> <li>• 1945: La Asociación General de Agricultores (AGA), invoca a la Asamblea Constituyente para el mantenimiento de la “Ley de la Vagancia” forme parte del marco jurídico del país.</li> <li>• 1947: Emisión de la Ley de Fomento Industrial.</li> <li>• 1947: Emisión del Código de Trabajo (condiciones laborales igualatorias, fijación del salario, sindicalización, derecho de huelga para alcanzar pactos colectivos).</li> <li>• 1948: Creación de la Banca de Desarrollo, Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), promoción de las Cooperativas e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1951: Toma de posesión de Jacobo Arbenz Guzmán como el segundo gobierno de la revolución.</li> <li>• 1952: Emisión del Decreto 900, Ley de la Reforma Agraria.</li> </ul> <p>2. Etapa autoritaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1954: El gobierno de Jacobo Árbenz es sustituido por un golpe de Estado y marca el inicio de una sucesión de gobiernos militares.</li> <li>• 1956: Nueva Constitución Política (Se deroga la de 1945), así también queda sin vigencia el Decreto 900.</li> <li>• 1957: La oligarquía se organiza en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) a la cual se unificó la AGA.</li> <li>• 1962: en América Latina el desarrollismo llegó por el camino del programa Alianza para el Progreso que impulsó el gobierno de EE.UU.</li> <li>• 1966: Asume el poder el gobierno civil de Julio César Méndez Montenegro (finaliza en 1970).</li> <li>• 1964 – 1967 y entre 1980 – 1983: dos procesos guerrilleros que generaron tensión en la sociedad y volvieron anormal la vida en algunas zonas rurales y por momentos en la ciudad capital.</li> </ul>	
Sectores vinculados al poder	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa democrática <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos del Estado (Ejecutivo, Judicial y Legislativo)</li> <li>• Organizaciones políticas, clase media</li> <li>• Organizaciones de sectores populares, obreros y campesinos</li> </ul> </li> <li>2. Etapa autoritaria <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institución armada con apoyo norteamericano</li> <li>• Sectores de empresarios industriales vinculados al gran capital extranjero y sectores de la clase media alta (quienes sostuvieron que el desarrollo rural no necesitaba de Reforma Agraria y que la transformación rural tiene pausado su tiempo de modificación)</li> <li>• CACIF (fundamentalmente la oligarquía cafetalera)</li> </ul> </li> </ol>
Políticas públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa democrática <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento de la participación organizada del pueblo para la toma de decisiones políticas</li> <li>• Impulso al desarrollo del capitalismo</li> <li>• Régimen del poder civil y democrático, con base a elecciones libres</li> <li>• Carácter obediente y no deliberante del ejército</li> <li>• Autonomía de los poderes del Estado, Municipalidades y Universitaria</li> <li>• Nacionalización de la infraestructura productiva</li> <li>• Fomento a mejores condiciones de vida de la mayoría de la población</li> <li>• Impulso a la Reforma Agraria (buscó terminar con la forma improductiva de la tierra y relación feudal del trabajo) y fomento industrial</li> <li>• Fomento a los cultivos de agro exportación y de consumo interno</li> <li>• Ciudadanía para hombres alfabetos y sufragio obligatorio</li> </ul> </li> </ol>

	<p>2. Etapa autoritaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento del desarrollo por la vía de la seguridad</li> <li>• Propiedad privada sobre los medios de producción (devolución de tierras expropiadas por la aplicación del Decreto 900 a sus antiguos dueños)</li> <li>• Ley de Transformación Agraria</li> <li>• Impulso a la diversificación de la agricultura de agro exportación (con base a la mano de obra barata y movilizadora) y fomento industrial</li> <li>• Creación de instituciones públicas agrícolas</li> <li>• Institucionalización de la carrera militar (considerada como éxito)</li> <li>• Oposición a los programas de Reforma Agraria (el desarrollo rural es espontáneo)</li> <li>• Desorganización y oposición a los movimientos sociales (sindicatos, obreros, campesinos)</li> <li>• Impulso a las zonas de transformación agraria</li> <li>• Continuación de proyectos de infraestructura productiva iniciadas en la etapa anterior</li> </ul>
Sectores sociales favorecidos	<p>1. Etapa democrática</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones sociales (obreras, campesinas y populares)</li> <li>• Clases medias (estudiantes, profesionales, maestros y otros)</li> <li>• Pequeños propietarios y artesanos</li> <li>• Organizaciones políticas</li> </ul> <p>2. Etapa autoritaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oligarquía cafetalera</li> <li>• Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras</li> <li>• Sector empresarial industrial vinculado al gran capital</li> <li>• Clases medias altas afín al gran capital</li> </ul>
Sectores sociales desfavorecidos	<p>1. Etapa democrática</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oligarquía cafetalera tradicional (AGA) habiéndose trasladado a nuevos cultivos acostumbrados a no innovar en otras fuentes de inversión</li> <li>• Empresas capitalistas extranjeras (UFCO, IRCA) Cabe destacar que no obstante el gobierno tiene visión democrática, los pueblos indígenas no fueron vistos como grupos étnicos, también a la mujer no fue reconocido como cabeza de familia</li> </ul> <p>2. Etapa autoritaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones sociales (obreros, estudiantiles, magisterio y sindicatos)</li> <li>• Organizaciones políticas con visión democrática</li> <li>• Población indígena (como mano de obra barata y movilizadora, tomada como miliciana)</li> <li>• Clases sociales bajas sin acceso al desarrollo (territorios rurales sin programas de transformación)</li> </ul>

<p>Actividad económica agrícola</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etapa democrática <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 18 meses de reforma agraria fue imposible ver los resultados esperados en materia de: elevación del nivel de ingresos de los campesinos, generación del mercado interno y productividad agrícola</li> <li>• El Estado se benefició del auge del comercio agrícola internacional (mayor demanda de café y banano, en 1949 el valor unitario de las exportaciones de café se había duplicado y para 1954 era cuatro veces mayor que el promedio en los últimos 20 años)</li> <li>• El crecimiento de la actividad agrícola siempre fue más rápido que el crecimiento industrial (el PIB industrial creció pero con rasgo artesanal)</li> <li>• Aparecimiento de la producción del algodón como parte de la política de diversificación de cultivos de exportación</li> <li>• Aumento de cultivos de consumo interno (maíz, frijol, trigo)</li> <li>• Construcción de infraestructura productiva como apoyo al impulso del capitalismo nacional (carretera y puerto del Atlántico, hidroeléctrica)</li> </ul> </li> <li>2. Etapa Autoritaria <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1960 los nuevos cultivos constituyeron el 4.5% de las exportaciones frente al 66.6% de las ventas de café, en 1979 el café cayó a un 34.6% del total exportado y las exportaciones de algodón, carne, azúcar y cardamomo alcanzaron el 23.2%</li> <li>• La diversificación y modernización de la agricultura estuvo en función de la demanda de EE.UU. más no en las necesidades sociales</li> <li>• En 1980 para el impulso del fomento industrial se conformó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (fue facilitado el crédito bancario, exoneración de gravámenes a los importaciones de materias primas y bienes de capital y amnistía impositiva para las industrias locales)</li> </ul> </li> </ol>
<p>Séptimo momento: El Estado democrático (1985 a la primera década del siglo XXI).</p> <p>El análisis de este momento se divide en dos etapas. La primera inicia con los gobiernos civiles democráticamente electos (1985), y finaliza con la firma de los Acuerdos de Paz (1996). La segunda etapa tiene su principio de la firma de los referidos acuerdos al 2010. Entre los hechos y acciones significativos se señalan los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primera etapa: El Estado y el inicio democrático (1985 – 1996) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1985: Para el control político del Estado y defensa de la ciudadanía se crearon las siguientes instituciones: Procuraduría de los Derechos Humanos, Tribunal Supremo Electoral, Corte de Constitucionalidad, Contraloría General de Cuentas, entre otras. Los militares comienzan a retirarse progresivamente de la administración pública</li> <li>• 1986: toma de posesión del gobierno de Vinicio Cerezo y entra en vigencia la nueva Constitución Política (14 de enero)</li> <li>• 1987: Creación de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) y primeros pasos para finalizar el conflicto armado</li> <li>• 1990: Asume el poder Jorge Serrano Elías</li> </ul> </li> </ol>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993: Autogolpe de Serrano Elías y es separado del poder</li> <li>• 1994: Firma de los primeros Acuerdos de Paz, se suprime la Comisión Nacional de Reconciliación y se crea la Comisión de la Paz (Copaz), se suspendió la inscripción militar obligatoria y se crea la nueva ley de servicio militar</li> <li>• 1995: Desmovilización de los comisionados militares y de 270,906 miembros de los Comités de Vigilancia (PAC). Firma de los Acuerdos de Paz y finalización del conflicto armado</li> </ul> <p>2. Segunda etapa: El Estado Postconflicto (1996 – 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997 – 2000: cambios significativos en la estructura del Estado (motivados por los Acuerdos de Paz y visión neoliberal). Creación de: Secretaría de la Paz (Sepaz), Foro Nacional de la Mujer (FNM), Comisión Paritaria de Reformas y Participación (CPRP), Comisión para la Definición de Lugares Sagrados y Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP)</li> <li>• 1997 – 2007: En el ámbito anterior se crearon: Defensoría de la Mujer Indígena, Secretaría de Asuntos Agrarios, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala (Codirsa), Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)</li> <li>• 1998: Creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Se vendieron a la empresa privada las siguientes instituciones: Empresa Eléctrica de Guatemala S.A., Empresa de Telecomunicaciones (Guatel), Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Bandesa) convirtiéndose en Banrural, los servicios de Correos y Ferrocarriles. También fueron clausurados: Dirección General de Servicios Pecuarios, Dirección General de Servicios Agrícolas, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola. Fue creado el Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade) y operó hasta 2008</li> <li>• Promulgación y entran en vigencia: Ley General de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal (en 2010 se le introduce reformas)</li> <li>• 2009: en el marco del Programa de Emergencia y Reactivación Económica el Ministerio de Finanzas planteó la propuesta de Reforma Fiscal con el propósito de obtener recursos para financiar programas de: salud, educación, seguridad, desarrollo rural y ampliar de recursos a las Municipalidades</li> </ul>	
Sectores vinculados al poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)</li> <li>• Sistema de organismos descentralizados</li> <li>• Sistema de Municipalidades</li> <li>• Organizaciones civiles</li> <li>• Organizaciones políticas</li> <li>• Cámaras empresariales</li> </ul>
Elementos de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos electorales democráticos</li> <li>• Disminución de los gastos asignados al Ministerio de la Defensa Nacional y retiro progresivo del Ejército de la Administración pública</li> <li>• Cumplimiento de las estrategias y programas de los Acuerdos de Paz</li> <li>• Política de descentralización y desconcentración administrativa</li> <li>• Privatización de empresas públicas (visión neoliberal que enfatiza en la reducción del Estado)</li> </ul>



Sectoros sociales favorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas privadas derivado de la visión neoliberal de la economía</li> <li>• Organizaciones políticas vinculadas al capital</li> <li>• Sectoros sociales vinculados a actividades ilícitas</li> <li>• Terratenientes relacionados con los cultivos de agro combustibles y explotación minera a cielo abierto</li> </ul>
Sectoros sociales desfavorecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población indígena y ladinos pobres, pues aún se mantienen marginados del bienestar socioeconómico. El acceso al desarrollo de los territorios rurales es una deuda pendiente</li> <li>• Las mujeres no obstante ya son tomadas en cuenta como cabeza de familia (Acuerdos de Paz), todavía son víctimas de marginación y exclusión</li> </ul>
Actividad económica agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acorde a las estadísticas del Banco de Guatemala, los principales productos agrícolas de exportación continúan siendo el café, banano, azúcar y cardamomo. Del 2005 al 2009, en conjunto participaron alrededor del 20% de los ingresos por ventas al exterior</li> <li>• Recientemente, en Guatemala se ha impulsado la generación de etanol, producido a través de caña de azúcar, palma africana y piñón. “En el país, el etanol es el producto que tiene muchas posibilidades de expandirse y de hecho son cuatro ingenios los que ya producen etanol sobre la base de caña de azúcar. (...), tiene una capacidad de producir 180 millones de litros anuales” (Rodríguez Acosta, Mario, 2008, p. 13).</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia, con base a la información tomada del Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010, Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano.*

Conforme al análisis anterior, se establece que las políticas públicas del Estado guatemalteco en su era republicana, no han sido instrumentos destinados a viabilizar el desarrollo nacional por la vía del desarrollo rural; en virtud que ha prevalecido la visión de la práctica de agro exportación en función de las condiciones del mercado externo, lucha interna entre la élite dueña de los medios de producción y falta de atención a los problemas sociales y económicos de la población indígena y ladinos pobres, (fundamentalmente las mujeres). Situación que se confirma con el estudio de las políticas agrarias del país.

## 5. Políticas agrarias en el desarrollo nacional

Previo a la venida de los españoles al territorio americano: “(...) las sociedades prehispánicas muestran que no existía la propiedad privada de la tierra como se conoce hoy en día, ni la tierra era aún una mercancía que pudiera comprarse y venderse. Lo que sí existía eran derechos de dominio territorial, ejercido por los poderosos gobernantes y la nobleza terrateniente; y derechos de usufructo, que tenían los campesinos dentro de los Estados que habitaban” (Moreno y Erba, 2010, p. 42).

En el contexto de esta realidad socioeconómica prehispánica: “A finales del siglo XV, cuando el Capitalismo se comenzaba a gestar en Europa, el continente americano era descubierto por el navegante Cristóbal Colón, quien a su llegada, comenzó a apropiarse rapazmente de todo aquello que representaba fortuna para él y sus acompañantes españoles y, entre estos objetos, se encontraban metales preciosos, (...) animales exóticos e incluso hombres y mujeres que fueron esclavizados y llevados a presencia de los reyes católicos de España (...)”. (Melendreras Soto, 2008, p. 1).

Para el caso de Guatemala, ante la escasez de metales preciosos se derivó el interés de los colonizadores por el aprovechamiento de la tierra para enriquecimiento personal y el vínculo comercial con la metrópoli.

De esa manera, desde la conquista hasta la época contemporánea, la falta de desarrollo de la sociedad guatemalteca, tiene su fundamento principal en las características de la concentración, tenencia y uso de la tierra. “En este fenómeno agro-social, ha sido determinante el proceso histórico de la conformación de la política agraria, que por una parte, ha legitimado la posesión de la tierra en pocas manos, y por otra, de manera formal a negar el acceso a la tierra a la mayoría de la población rural” (Ortiz Rosales, 2002, p. 3)

Es evidente que el papel del Estado desde la llegada de los conquistadores, con la excepción de la época de la revolución de 1944, se ha distinguido por una **política pública de no intervención** en la resolución de los problemas básicos de naturaleza socioeconómica de la mayoría de la población, para el efecto Zapata, Adrián (2006) señala: “(...) la no intervención del Estado en determinada materia es también una política pública. Ello significa que dicha intervención o la decisión de no hacerlo, al ser ejecutada (positiva o negativamente, como acción u omisión) constituye una política pública.” (Zapata, 2008, p. 19)

En tal virtud, la evaluación de las políticas agrarias puestas en vigencia por el Estado guatemalteco del período colonial a la época de los Acuerdos de Paz, es vital para el análisis de las causas estructurales que explican la ausencia del bienestar nacional, al mismo tiempo, contribuye a la formación del marco socioeconómico en las instancias de la gestión de la planificación de la política del desarrollo rural del país.

### **5.1 Período 1524 a 1821: bases para el latifundio y trabajo forzado**

La legislación agraria del período comprendido de la conquista a la fecha de la independencia se desarrolló conforme a los intereses económicos de la corona española. En consecuencia, se sentaron las bases de la concentración de los medios de producción, y marcó el inicio de la migración y explotación de la mano de obra barata de los nativos.

Por otra parte, los cultivos del cacao y del añil marcaron el comienzo de privilegios del aprovechamiento de los mejores suelos para la exportación de la producción agrícola del país y sienta las bases de la división geográfica de la

economía agropecuaria, por un lado, los cultivos de exportación ubicados en las zonas más ricas del territorio y por el otro la producción de granos alimentarios en las regiones menos fértiles ubicados en la región del altiplano noroccidental del territorio nacional.

Específicamente, las características de la política agraria de este período se desarrollaron conforme a los siguientes principios:

### **5.1.1 Principio del señorío**

La corona española toma posesión de la tierra como derecho de conquista. Constituye el despojo de los nativos de sus tierras. “La conquista significa fundamentalmente una apropiación... la cual abolía automáticamente todo derecho de propiedad a los nativos sobre sus tierras, pero no se las da a los conquistadores, como podía suponerse” (Martínez Peláez, 1990, p. 144). En consecuencia se comienza con el proceso de concentración del recurso tierra, en este caso particular, bajo el poder de la corona española.

### **5.1.2 Principio de la tierra como aliciente**

La conquista para la Corona Española significó una empresa de Estado. A través del principio anterior acumuló riquezas como la única poseedora del recurso tierra, sin embargo, cada vez le era imposible sufragar más gastos por expediciones de conquista, ante tal situación “(...) estimuló como empresas con el aliciente de ofrecerle a los conquistadores una serie de ventajas económicas en las provincias que conquistasen” (Martínez Peláez, 1990, p. 146).

Este principio se ejecutó de manera profunda durante el siglo XVI, marcó el inicio del repartimiento de tierras y nativos por derechos de conquista y se promovió la formación del latifundio ante las necesidades de expansión y consolidación del imperio sin hacer gastos por parte del Estado español.

### **5.1.3 Principio de la tierra como fuente de ingresos para las cajas reales**

La evolución del principio de la tierra como aliciente de conquista, originó que los conquistadores se apoderaran de grandes extensiones de tierra y contar con la disposición fácil del trabajo forzado de los indios en oposición a los intereses económicos de la corona. Ante este nuevo escenario, el gobierno español emitió la política de “usurpación – composición”, en la cual el gobierno español fijó un ingreso constante y a la vez favoreció los intereses de los terratenientes dándoles facilidades para ampliar sus propiedades.

De tal manera que “La composición de tierras fue un mecanismo creado en la última década del siglo XVI; ingresó como un asunto permanente en la Recopilación de Leyes de Indias que estuvo causando ingresos a la corona durante todo el período colonial y fue un importante renglón de la Real Hacienda en el reino de Guatemala hasta el día anterior del día de la Independencia” (Martínez Peláez, 1990, p. 153)

#### **5.1.4 Principio de la legislación de tierras**

Es el único principio de la política agraria colonial que no promovió el desarrollo del latifundio; sin embargo, operó como un mecanismo de control sobre la mano de obra barata, en virtud de que trató de asegurar la disposición fija de la fuerza de trabajo de los nativos en las cercanías de las haciendas, además “(...) expresa el interés monárquico de dotar a los pueblos de indios de tierras “suficientes” con carácter comunal tanto para sus siembras como para sus ejidos, teniendo los indios también teóricamente, acceso a la tierra a través de la composición” (Ortiz Rosales, 2002, p.4)

#### **5.1.5 Principio del bloqueo agrario a los mestizos**

Este principio no formó parte de la legislación colonial, operó al margen de la ley y ayudó al proceso de concentración de la tierra en pocas manos, mediante el otorgamiento de pequeñas extensiones de este recurso a los mestizos para que pudieran subsistir, en consecuencia los ladinos rurales se vieron obligados al trabajo que se requería del latifundio.

La razón es que: “(...) los mestizos eran un contingente humano en crecimiento y de escasos recursos económicos, era de esperarse que el gobierno colonial, a nivel peninsular o nivel provincial, tomara las providencias necesarias para propiciarles tierras, considerándoles como un grupo económicamente diferenciado y muy necesitado de aquel recurso fundamental” (Martínez Peláez, 1990, p. 159)

#### **5.2 Período de 1821 a 1871: seguimiento de la política colonial**

Del movimiento de la independencia de 1821 a los momentos previos de la reforma liberal, la política agraria continuó con la misma visión del período colonial.

Sin embargo, ante la caída de los precios y la reducción de las exportaciones del añil y grana como resultado del apareamiento de los colorantes sintéticos en la economía mundial, los terratenientes conservadores iniciaron débilmente el cultivo del café a fin de garantizar el ingreso de divisas para su propio bienestar, atención de la demanda internacional de materias primas y el mantenimiento del poder político; por tanto, en torno a este nuevo cultivo se orientó la legislación agraria en el orden de la estructura de la propiedad de la tierra así como de las relaciones sociales de producción.

De esa manera, de 1825 a 1866, en consonancia a la política de protección de los intereses del reducido sector terrateniente que emergió del movimiento de independencia, el Estado dictó leyes agrarias que persiguieron las compras de tierras baldías a favor de la propiedad privada. Este mecanismo imposibilitó a los sectores desposeídos tener acceso a la tierra, por consiguiente, se prolongó la profundización de la división social sustentada en razón a la vinculación del recurso tierra.

### **5.3 Período de 1871 a 1900: política agraria en función privada**

El movimiento político del año 1871, llamado Reforma Liberal, significó el fortalecimiento del café como nuevo producto agrícola de exportación. El Estado emitió políticas en apoyo de la inversión de los productores de este cultivo, entre ellas la providencia 1877, en la cual se exoneró a los productores de café del pago de impuesto de exportación y dos años después se instalaron los almácigos para la distribución gratuita de plantas a los productores que no podían comprarlas.

El lanzamiento de la producción del café y su vinculación al mercado mundial fue necesario el asenso de un nuevo grupo social en sustitución de la aristocracia colonial, para el efecto Ortiz Rosales, (2002), afirma: “Es menester señalar que este cultivo requería también de una nueva organización, así como de nuevas formas de propiedad que permitieran dinamizar el proceso productivo. Por ello es que la Revolución de 1871 contribuyó a desplazar del poder a los antiguos sectores dominantes representados por los exportadores, los comerciantes y la iglesia” (p. 8)

El nuevo poder político para su fortalecimiento emitió las siguientes disposiciones: expropiación de tierras que estaban en propiedad de conventos y asociaciones monásticas, la parcelación de extensiones de tierras extensas del Estado, la creación del Registro de la Propiedad Inmueble y la supresión de diezmos. Estas nuevas medidas, constituyeron “(...) las condiciones apropiadas para que el crédito personal se convirtiera en crédito territorial, la cual facilitó el flujo del capital hacia el campo y la movilidad y acceso al dominio útil de la tierra (Torres Rivas, 1973)” (Ortiz Rosales, 2002, p. 8)

El cultivo del café por ser de naturaleza extensiva, generó dos consecuencias vitales, por una parte, fueron afectadas las tierras comunales y ejidales que estaban bajo el control de pueblos de indios o al servicio de los municipios, y por otro lado, demandó fuertes contingentes de mano de obra de la población fundamentalmente indígena.

Esta segunda consecuencia promovió la vinculación de la economía de subsistencia con la economía comercial de exportación, para este caso “(...) fue necesario desenterrar los mandamientos coloniales a los que se les agregaron nuevas formas de captación de mano de obra en la que cobraron importancia las leyes de la vagancia y las habilitaciones que eran forma de reclutamiento forzoso de la mano de obra indígena” (Ortiz Rosales, 2002, p. 9).

Cabe destacar que el movimiento liberal del General Justo Rufino Barrios decretó “(...) una pseudo “reforma agraria”, que podría ser vista como la primera en Guatemala, pero no lo fue de carácter social, pues se dio por medio de las expropiaciones a los campesinos y entrega en propiedad de tierras estatales a sus allegados, siendo esta, la reforma agraria Vía Junker apareciendo así en Guatemala el peculado (...)” (Melendreras Soto, 2008, p. 4).

Al respecto el citado académico aclara, que la reforma agraria por la vía Junker consiste en el paso de transición del feudalismo al capitalismo a favor de los que detentan el poder, que en vez de beneficios lo que hace es despojar a los medianos y pequeños productores del campo y pasan a ser esclavizados al caer en la miseria, y el concepto de peculado como el proceso de enriquecimiento de terceros con recursos del Estado.

En este orden de análisis, la política pública del movimiento liberal se enfocó en la promoción de la propiedad privada de los medios de producción a favor de un nuevo y reducido sector terrateniente agro exportador, que si bien observó avances en materia de instalación de infraestructura física productiva tuvo como contraste la exclusión de la mayoría de la población indígena al bienestar social y económico.

#### **5.4 Período de 1900 a 1944: continuación de la exportación del café**

Este período histórico de la política agraria abarcó los primeros años del siglo XX hasta el gobierno de Jorge Ubico. Se caracterizó por la continuación de la emisión de instrumentos legales cuya finalidad fue la estimulación de la producción del café y el desarrollo del sector agropecuario.

Para el efecto, el Estado promovió la repartición de tierras baldías o realengas a un mayor número de agricultores a fin de la creación de empresas agrícolas privadas. Como resultado, continuó la migración estacional de trabajadores indígenas procedentes del altiplano a las fincas ubicadas en la zona costera del país, que a su vez significó la permanencia de este sector poblacional en el rango del empobrecimiento integral.

De tal manera que hasta el gobierno del General Jorge Ubico, la política agraria y laboral fijada en el movimiento liberal no sufrió modificaciones, al contrario, tendió a favorecer la concentración de la propiedad y hacer más difíciles las condiciones de vida de la masa campesina.

Al respecto, Guerra Borges, (2006), sostiene, que no obstante que la participación de la agricultura en la economía guatemalteca, alrededor de los años cuarenta del siglo XX, representó el 60 por ciento del producto nacional bruto, generó ocupación a más de las tres cuartas partes de la población económicamente activa y que la producción del café y el banano representó el 92 por ciento de las exportaciones, con excepción de la United Fruit Company, los terratenientes: "(Sic)... practicaban una agricultura extensiva, avara de fertilizantes y mecanización que, no obstante, producía un excedente elevado gracias al bajo nivel de salarios y la prestación gratuita de trabajo, ambas formas anticuadas que abatían los costos. La agricultura para el consumo interno procedía, por el contrario, de parcelas campesinas, de la agricultura minifundista carente de recursos y de espacio para elevar la producción y obtener algún excedente" (p. 20).

De esta manera, el escenario previo a la revolución de 1944 es el contraste de la riqueza de una minoría terrateniente tradicional concentradora de los medios de producción y capital, ante una mayoría de población sumida en la pobreza carente de recursos productivos y de servicios básicos, en un país que presentaba débiles avances en materia industrial.

### **5.5 Período de 1944 a 1954: reforma agraria en función social**

La política agraria de la revolución de octubre de 1944, constituyó un movimiento social que propició dos momentos significativos en materia de desarrollo agrario.

En primer lugar, durante el gobierno de Juan José Arévalo se sentaron las bases para la transformación de la estructura de la propiedad y diversificación de la producción; en segunda instancia, en la época de Jacobo Árbenz con la promulgación del Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, motivó la renovación de la estructura colonial y económica del país al tratar de prescribir el latifundio y permitir la expropiación de tierra.

Durante el gobierno de Arévalo, se emitieron las leyes de Titulación Supletoria y la de Arrendamiento forzoso, emitidos en 1945 y 1946, respectivamente. “La Ley de Titulación Supletoria tenía como finalidad proteger a todos aquellos campesinos que durante un período mayor de 10 años habían cultivado la tierra en forma ininterrumpida, sin posesión de documento legal” (Ortiz Rosales, 2002, p. 13), mientras que la política de entrega de tierras a los campesinos estaba vinculada a “incrementar la producción agrícola bajo la tutela y dirección del Estado: además de la tierra se proporcionaba asesoría técnica y ayuda económica” (Guerra Borges, 2006, P. 32)

La política de diversificación de la producción de agro exportación demandó el uso de tierras ociosas en beneficio del impulso de los cultivos del algodón y la caña de azúcar, así como el fomento de la actividad ganadera. Para el efecto: “(...) se crearon instrumentos que daban acceso al crédito a los agricultores favorecidos por el gobierno. Se creó para ello el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) en el año 1944, (...)” (Ortiz Rosales, 2002, p. 14).

En el caso de la política de fortalecimiento de los cultivos destinados al mercado interno, contó con el apoyo de INFOP que proporcionó créditos favorables a pequeños y medianos productores de todo el territorio para el financiamiento de actividades agrícolas y ganaderas.

Frente al trabajo forzoso y explotación de la mano obra barata que imperaba en el anterior régimen se emitió el Código de Trabajo el uno de mayo de 1947, de esta manera: “Quedó así suprimido el trabajo obligatorio de los campesinos en las obras de infraestructura y se suprimió también la Ley de la Vagancia, quedando de esa forma abolidas todas las reglamentaciones que obligaban al campesino al trabajo forzoso, que adquirió plena vigencia durante el gobierno de Jorge Ubico” (Ortiz Rosales, 2002, p. 15).

Merece especial mención los mecanismos que aplicó el primer presidente de la revolución, a fin de involucrar por parte del Estado, a las organizaciones sociales en la emisión de las políticas públicas. Por ejemplo con la realización de los congresos deliberantes: “En octubre de 1946, el II Congreso de la Confederación de Trabajadores de Guatemala, aprobó una resolución demandando la realización de la reforma agraria y, para tal efecto, la creación de un Instituto de Reforma Agraria” (Guerra Borges, 2006, p. 33).

Es indudable que los cambios introducidos por Arévalo en la agricultura, requirió el complemento de otras políticas con la finalidad de la promoción del bienestar económico y social de la población. En consecuencia: “Una de las contribuciones básicas del Doctor Arévalo a la modernización fue la nueva legislación monetaria y bancaria, la ley de fomento industrial y la creación del INFOP, así como la Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el código de trabajo, ambas de gran proyección social” (Guerra Borges, 2006, p. 39).

El segundo presidente revolucionario lo presidió el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán (1951 – 1954), durante su período trató de convertir a Guatemala en una nación capitalista moderna a través de los procesos de la industrialización y reforma agraria.

Como antesala a la reforma agraria, en 1950 en la fase de justificación de la necesidad de intervención del Estado para incrustar cambios en la estructura agraria, se realizó el primer censo agropecuario en el marco del Censo Mundial Agropecuario convocado por FAO, obteniéndose como resultado esencial “(...) la existencia de una de las más desiguales estructuras de tenencia en América Latina (...)” (Guerra Borges, 2006, p. 58).

Otra de las conclusiones del referido censo fue la elevada concentración del recurso suelo, vinculándose con el alto nivel de ociosidad y la baja aplicación tecnológica en las actividades agrícolas, situación que fortalece el crecimiento del empobrecimiento de la población rural, pues “Mientras existan apreciables extensiones de tierra inaprovechadas en manos de pocas personas, el país no podrá resolver sus problemas de desarrollo, por tanto una redistribución de la tierra era indispensable. De ella dependen nuestros problemas de desnutrición e insuficiencia de mercados internos que a su vez dificulta una rápida industrialización” (Paredes Moreira, 1964, p. 13).

El Decreto 900 que contiene la Ley de Reforma Agraria fue promulgado el 17 de junio de 1952, sentó las bases para sustituir las antiguas formas de producción feudal por otras que fijaran la brecha hacia la industrialización del país, mediante el fomento de la creación de mercado interno y el otorgamiento de poder de compra a la mayoría de la población.

Al respecto, Guerra Borges, (2006), enfatiza que:



*La racionalidad del proyecto de reforma agraria de Arbenz era corregir la concentración excesiva de la tierra en un número reducido de terratenientes; dotar de tierras a un número elevado de trabajadores agrícolas y campesinos a fin de que tuvieran el medio básico necesario para elevar su ingreso y su nivel de vida; ampliar notablemente el mercado interno mediante la participación en éste de miles de nuevos productores; inducir cambios en los índices de tecnificación y productividad de las fincas mayores, lo que les permitiría absorber el incremento de los salarios como resultado de las nuevas condiciones de contratación de la mano de obra” ( p. 60).*

El espíritu del mecanismo de la reforma agraria consistió entonces en: “(...) la expropiación que afectaba a todas aquellas tierras que se encontraran ociosas, así como aquellas que no se encontraran cultivadas directamente por sus propietarios. No serían afectas tierras que estuvieran cultivadas y cuyo tamaño no excedieran 90 hectáreas o aun las de mayor tamaño si estaban aprovechadas con racionalidad. Las tierras expropiadas serían entregadas principalmente a mozos, campesinos y trabajadores agrícolas en usufructo vitalicio, en arrendamiento o propiedad.” (Ortiz Rosales, 2002, p. 17).

Adicionalmente, mediante el decreto 994, en julio de 1953, se creó el Banco Nacional Agrario cuyo fin fundamental fue apoyar, mediante créditos a la producción agrícola, a la pequeña economía campesina.

Entre los resultados iniciales de la aplicación del Decreto 900 se mencionan:

*“Se estima que con las 1,284 fincas otorgadas, tanto en propiedad como en usufructo vitalicio fueron favorecidas aproximadamente 100 mil familias. Algunos estudios estiman que el número de familias beneficiadas supera la cifra indicada(...) Uno de las principales afectados por la expropiación fue la United Fruit Company, transnacional que operaba en Guatemala en la explotación del banano desde principios del siglo. Esta empresa que era el mayor latifundista del país fue expropiada con un poco más de 700,000 hectárea distribuidas en más de 40 fincas (Paredes, 1964)” (Ortiz Rosales, 2002, p. 18).*

En el ámbito del análisis del Decreto 900, Melendreras Soto, (2008), justifica el papel científico que jugó la Universidad al señalar: “Obsérvese como los gobiernos revolucionarios pusieron su atención en la producción, pues al interior de la misma se encuentra el desarrollo, debido a la necesidad que se tiene de utilizar la ciencia y la técnica (...)” (p. 12). A la vez, señala que esta Reforma Agraria se ejecutó por la vía Farmer o vía Americana, cuya característica es de que se opera en el interior del capitalismo para desarrollarlo, es decir, es parte de este modo de producción.

Finalmente, es oportuno reiterar el desarrollo social que pretendió este movimiento político al propiciar la participación activa que se observó de la población rural organizada en el escaso tiempo de la Reforma Agraria, mediante la formación de Comités Agrarios Locales integrados por representantes del gobierno y del sindicato de campesinos, cuya función principal fue priorizar las expropiaciones. Se estimó que estos comités lograron aglutinar a más de 100 mil afilados.

#### **5.6 Período de 1954 a 1996: eliminación de la política agraria revolucionaria**

Con el derrocamiento del presidente Árbenz Guzmán, se reinicia la emisión de políticas públicas que fortalecen nuevamente la concentración de la tierra en pocas manos. En primera instancia, por no convenir a los intereses de los terratenientes se eliminan la Constitución Política emitida en el período revolucionario y todos los instrumentos legales de la política agraria que visualizó cambios en el uso, tenencia y concentración de la tierra.

Por la importancia de las decisiones tomadas por el Estado en materia agraria durante este período se formuló la matriz 4, en la cual se resumen los instrumentos legales, su descripción y efectos de aplicación.

#### **Matriz 4**

#### **Comparación de los instrumentos de la política agraria de 1944 a 1996**

Instrumentos legales	Esencia del contenido	Efectos de la ejecución
Decreto 31 26/06/1954	Eliminación de la política agraria del gobierno revolucionario.	Los terratenientes tienden a la recuperación de sus tierras. El Banco Nacional Agrario fue intervenido por la Superintendencia de Banco. En consecuencia, las emisiones crediticias a pequeños y medianos productores fueron suspendidas.
Decreto 559 1956 a 1962	<p>Impuesto progresivo a las tierras ociosas (pues menoscaban el potencial económico del país).</p> <p>Para la eliminación de la expropiación se crean nuevas formas de dotación de tierras a campesinos a través de la creación de las Zonas de Desarrollo Agrario administradas por la Dirección de Asuntos Agrarios. Se ubicarán en: terrenos</p>	<p>Los impuestos no se cobran.</p> <p>Las Zonas de Desarrollo Agrario no afectaron los intereses de la propiedad particular, se ubicaron únicamente en las tierras del Estado, sin obras de infraestructura básica y pocas vías de acceso. "Mientras que a través del Decreto 900, en el transcurso de un año y seis meses fueron otorgadas 866,344 manzanas, equivalentes a 606,440</p>

	ociosos propiedad del Estado, las fincas o haciendas nacionales explotadas en forma defectuosa o deficiente, las tierras de particulares que fueren adquiridas por el Estado.	hectáreas, en el lapso de de casi nueve años fueron entregados a los campesinos apenas 159,633 hectáreas, que constituyen el 26.3% de las fincas dotadas durante el Decreto 900” Ortiz Rosales (2002) p. 22.
Decreto 1551 Ley de Transformación Agraria (Como consecuencia de la carta de Punta de Este, Alianza para el Progreso, abril 1961)	Garantía constitucional a la propiedad privada. Regulación de la expropiación.  Aprovechamiento de los recursos naturales de la nación. Gravamen a la tierra ociosa.	Se mantuvo intacta la propiedad privada de la tierra ociosa.  Colonización de la zona norte del país, topografía accidentada, suelos pocos profundos y de origen calcáreo, grandes problemas de manejo y tierras de vocación forestal. Según FAO, la ley no se aplicó y los impuestos no se cobran.
Decreto 6 – 70 Desarrollo Franja Transversal del Norte	Desarrollo agrario de los departamentos del norte del país.	Pocas posibilidades de desarrollo en virtud de que se ubican a los campesinos en áreas con aptitud forestal y ganadera. No se cuenta con capital.
Decreto 27-80 Introduce modificaciones al decreto 1551	Al Consejo Nacional de Transformación Agraria se agrega un vocal por parte de INACCOP. Se introduce los conceptos de Patrimonio familiar agrario y patrimonio agrario colectivo.	Continúa la situación sin cambios significativos.

*Fuente: Elaboración propia, con datos de Ortiz Rosales, Rolando Eliseo. (2002). Guatemala: Política Agraria en la segunda mitad del siglo XXI. Pp. 20 – 26.*

Las características de la política aplicada en este período difieren a la legislación que contiene el decreto 900. En la política revolucionaria “(...) se autorizó la expropiación de tierras privadas, mientras que en legislación posterior se tiende a la apertura y ampliación de la frontera agrícola, sobre la base de la utilización de tierras públicas y la compraventa” (Ortiz Rosales, 2002, p. 24), por otra parte, “Los beneficiarios de la política agraria, se sabe que fueron militares y civiles allegados a los gobiernos de turno, a través de la distribución de tierras de la Franja Transversal del Norte” (Ortiz Rosales, 2002, p. 25).

El acceso a la tierra por el mecanismo de compraventa no funcionó por la situación de empobrecimiento que vive la mayoría de campesinos del país.

### 5.7 Período de 1996 a 2010: se garantiza la no expropiación de la tierra

La firma del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria en el marco de los Acuerdos de Paz, a partir de 1997 comenzó el proceso de creación de instituciones a fin de atender la política agraria del país. La siguiente matriz hace referencia de las instituciones y funciones, según instrumentos legales en el ámbito de los referidos acuerdos.

#### Matriz 5

#### Análisis de la institucionalidad agraria en el marco de los Acuerdos de Paz

Instrumentos legales	Instituciones	Funciones
Acuerdo Gubernativo 307 – 97	Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la propiedad de la tierra – UTJ-PROTIERRA-	Coordinación de acciones a ejecutarse dentro de los compromisos de los Acuerdos de Paz, relativos a la tenencia de la tierra.
Acuerdo Gubernativo 452-97	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA-  A través del Acuerdo Gubernativo 151 – 2005, pasa formar parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Asuntos Agrarios – SAA-.	Facilitar y apoyar la solución conciliatoria o jurídica de los problemas que se derivan del derecho de propiedad o posesión de la tierra.
Decreto 24-99	Fondo Nacional de Tierras –FONTIERRA-	Facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural e integral sostenible, a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos.
Acuerdo Gubernativo 136 - 2002	Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República -SAA-	Es la institución que dirige y coordina las actividades para la formulación, implementación y actualización de la política agraria, además, brinda atención, prevención, resolución y transformación de la conflictividad y de los conflictos derivados de la tenencia de la tierra.

Decreto 41 – 2005	Registro de Información Catastral. -RIC-	Tiene como objetivo la creación, mantenimiento y actualización del catastro nacional con base a la disposición legal que le dió origen.
-------------------	---	---

*Fuente: Elaboración propia, con datos de Ortíz Rosales, Rolando Eliseo. (2002). Guatemala: Política Agraria en la segunda mitad del siglo XXI. Pp. 26 – 31 y Memoria de Labores de Labores, 2008, Secretaría de Asuntos Agrarios, Presidencia de la República, p. 11.*

Según Ortiz Rosales, (2002), las instituciones señaladas no constituyen factores claves para que la población rural carente del recurso suelo pueda acceder al mismo, debido a que si el Decreto 1551 presentaba limitaciones para el desarrollo de un verdadera política agraria, los actuales instrumentos jurídicos son aún más restrictivos para la formulación de una legislación jurídica que garantice el desarrollo integral del sector rural y que a su vez promueva el desarrollo nacional incluyente en términos sociales y menos concentrador en términos de ingreso. (p. 27).

De las tres instituciones analizadas, FONTIERRA es la que más se aproxima al desarrollo de la política agraria, en virtud de que fija procedimientos para que los campesinos cuenten con la posibilidad de acceso a la tierra a través de los mecanismos de compra venta. En todo caso este mecanismo favorece a los propietarios de grandes extensiones de tierra al establecerse la no expropiación del recurso.

Por aparte, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA, 2004, P. 14), en la evaluación del proceso de los Acuerdos de Paz, observó que son pocos los avances que se han registrado por resolver los factores estructurales que dan origen al empobrecimiento de la población rural, sin embargo, es importante mencionar algunos antecedentes que tratan de afrontar la debilidad del agro del país, como es la propuesta de política 2000-2030 presentada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y Alimentación (MAGA) en 1999, y diversas propuestas de las organizaciones de la Sociedad Civil presentada desde 1998 cuando el II Congreso Nacional Campesino articuló sus demanda alrededor de una política de desarrollo rural.

En el caso de los lineamientos de la política propuestos por el Gobierno, MINUGUA manifestó que: “(...) se han caracterizado por considerar el desarrollo desde una óptica sectorial, además de privilegiar los sectores productivos más rentables en detrimento de la mayoría de la población rural en situación de pobreza y pobreza extrema” (MINUGUA, 2004, P. 15).

El análisis de los antecedentes del desenvolvimiento histórico de las políticas agrarias permite esgrimir la falta de interés por parte del Estado para favorecer el desarrollo de los factores productivos en beneficio de la población empobrecida del territorio rural del país y exponen un conflicto latente “(...) con múltiples causas desarrolladas históricamente pero sin perder de vista los hechos coyunturales del presente que también afectan, modifican y matizan.” (SEGEPLAN, 2008, p. 34).

Por hoy estos aprietos que se originan por la disputa de tierras, han sido uno de los factores más relevantes de lucha de las organizaciones campesinas por la equidad en el acceso a los medios de producción rural, que de no ser atendidas continuarán los movimientos sociales de reivindicación por el derecho al bienestar.

Al concluir este recorrido histórico de las políticas agrarias del país es pertinente enfatizar: “Al plantearse en todo trabajo la necesidad de incluir algo de historia, no significa un tratamiento completo del problema, pero sí la importancia de señalar aspectos dialécticos en el tiempo, que permiten entender la realidad de manera científica, así como su comprobación, para el caso de la Guatemala de hoy, con certeza para el presente y futuro” (Melendreras Soto, 2008, p. 1).

## **6. El desarrollo rural un desafío para el desarrollo nacional**

El estudio de lo rural es de significativa importancia en el marco de la planificación de la política del desarrollo rural del país, tanto por sus problemáticas y rezagos históricos, como por sus potencialidades y papel económico, en búsqueda del bienestar de las poblaciones que lo habitan.

En este sentido, a continuación se analiza los componentes del concepto de lo rural y cómo ha sido la evolución de la ruralidad en Guatemala.

### **6.1 Concepto de lo rural**

Lo rural tiene diversas acepciones, en varios casos, es analizado desde la perspectiva de área o campo, relacionándolo con las actividades socioeconómicas que se ejecutan de conformidad al proceso de la planificación.

De esta manera, algunos autores señalan que: “Consiste en la inclusión del elemento espacial para definir en las áreas o campos no urbanizados las consideraciones socioeconómicas, políticas y culturales en que se basará un plan o programa de desarrollo” (Ortega Blake, 1982, p. 324).

Sin embargo, en las últimas dos décadas a la luz del paradigma neoliberal, otros autores enfatizan la planificación del desarrollo rural como la base para la construcción del desarrollo nacional, consideran necesario el tránsito del reconocimiento tradicional de lo rural (como un área geográfica que dispone de recursos naturales y mano de obra disponible para la producción agropecuario en el ámbito de la racionalidad económica), al enfoque de territorio, en el cual requiere de una interpretación dinámica e integral de múltiples variables económicas, sociales, ambientales, culturales e institucionales.

Es decir, tratan de superar la visión aislada de áreas rurales y urbanas, a un marco de visión holística de país, la cual aspira a: "(...) que la prosperidad cubra a la mayor parte de la población rural, a que haya menos pobreza y más equidad, más competitividad productiva, un manejo sostenible del ambiente, y que primen la estabilidad y la gobernabilidad. (Sepúlveda, et al, 2003)" (Zapata, 2008, p. 72).

En este mismo ámbito de análisis, Herrera Francisco, (2008), expresa: "En sentido etimológico la palabra rural se compone por el latín rurales, y rus (campo). Asociado a la rusticidad, el campo se convierte en objeto del desarrollo, se entiende que las personas y el territorio que coexisten en un ámbito rural poseen una dinámica social que debe ser cambiada mediante el desarrollo (...)" (p. 50).

El enunciado anterior, propone el cambio de las prácticas sociales de una comunidad rural por otras que se consideran mejores, está implícito entonces el abandono de lo que es considerado como pasado o tradicional para lograr el bienestar.

Para mejor interpretación, en la matriz 7, se exponen algunos componentes físicos, sociales, económicos y políticos sobre la connotación de territorio.

**Matriz 6**  
**Análisis del concepto de territorio según componentes**

Autor	Físico	Social	Económico	Político
Felisa Ceña (1993) El territorio como medio rural.	Espacio natural en el cual se localizan: aldeas, pueblos, pequeñas ciudades y centros regionales.	Concepción de un espacio cultural.	Se desarrollan actividades: agrícolas, industrias pequeñas y medianas, comercio y servicios, ganadería, minería y turismo.	

Autor	Físico	Social	Económico	Político
Noelle Demyk (1995) El territorio nacional o regional.	El medio ambiente no como un determinismo natural.	Relaciones estrechas en grupo social en el marco de una cultura propia.	Aplicación de modos de producción.	Mecanismos de gestión.
Edelmira Pérez (2001) El territorio es un medio rural como una entidad socioeconómica.	Ocupación de asentamientos.	Presencia de población y que se expresa a través de la cultura.	Se desarrollan actividades productivas.	Instituciones públicas y privadas que operan bajo un marco jurídico.
Adrián Sepúlveda et. al. (2003) El territorio como unidad.	Posee recursos naturales.	Presencia de un tejido social propio.	Se da el proceso de la producción, consumo e intercambio.	Operación de instituciones públicas y privadas.
Adrián Sepúlveda et. al. (2003) Territorios rurales como espacios geográficos.	Tienen un base de recursos naturales en particular.	Cohesión que se deriva de un tejido social.	Prácticas de formas de producción, intercambio y distribución del ingreso.	Presencia de instituciones y formas de organización.
Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola –IICA- (2003) El territorio como un espacio – temporal.	Posee recursos naturales.	Se mantienen relaciones sociales conforme a una formación social.	Existencia de una estructura económica.	Desarrollo de instituciones, redes y estructuras de poder.
(Schejtman y Berdegué, 2003, citado por Jorge Mora (2005) El territorio como una construcción social.		Relaciones sociales que dan origen y expresión de una legitimidad y propósitos definidos.		Presencia de agentes públicos y privados que atienden procesos de conflictos y negociaciones.

*Fuente: Elaboración propia, con base a datos de Zapata, Adrián (2008). El proceso de formulación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala, período 1996 a 2006. Pp. 71 – 75.*



De conformidad al contenido de la matriz anterior, se: “(...) rescata para la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas, los conceptos de región y territorios, y promueve la integración de la base natural, a base social y cultural. (Sepúlveda, et. al, 2003)” (Zapata, 2008, p. 73). Por otra parte, “El territorio sirve entonces, como elemento integrador de agentes, mercado y políticas públicas, de ahí que la meta sea lograr una mayor cohesión de los territorios rurales - a su interior y con el resto de la economía -. (Sepúlveda, et. al, 2003)”. (Zapata, 2008, p. 73).

En consecuencia, esta connotación de lo rural como territorio, orientará el proceso de esta investigación, en virtud que, contiene el enfoque holístico para la interpretación de las perspectivas del desarrollo rural como una estrategia integral, que promueva el bienestar de amplios sectores de la población que habitan en estas regiones del país conforme a sus propias características sociales, económicos y culturales.

También es pertinente relacionar lo rural con el concepto de desarrollo rural, que para el efecto, Adrian Zapata, (2008), lo propone de la forma siguiente:

*“(...) como un proceso fundado en una visión territorial del espacio rural (construido a partir de determinadas dinámicas territoriales, que obviamente son básicamente sociales y contradictorias), donde el Estado (en sus diferentes niveles) se ponga en al centro del mismo para impulsar y favorecer, no sólo el crecimiento económico, sino también las políticas públicas inteligentemente concebidas que lo posibiliten (articulación de políticas sociales y económicas), así como la distribución de activos productivos (entre los cuáles la tierra resulta central, además de otros como la tecnología, los insumos, el acceso a mercados, etc.), para que la población esté en condiciones de aprovechar de manera equitativa, las oportunidades de desarrollo humano, en un contexto nacional caracterizado por la multiculturalidad”. ( p.197).*

## **6.2 Evolución de la ruralidad en Guatemala**

Como se señaló en la historia del Estado guatemalteco, el bienestar de la población del territorio rural, no ha formado parte de la agenda de los diferentes gobiernos, excepto el caso del período revolucionario, en el cual se impulsaron cambios en la estructura social y económica del país.

Por esta razón: “(...) la contribución de Arévalo y Árbenz fue sobre todo de orden político: respetar, alentar y garantizar los derechos de la inmensa mayoría campesina, obrera e indígena del país, efectuar un auténtico vuelco histórico.

Desde entonces, esa población ya no volvió estar enmudecida e inmóvil, simplemente padeciendo” (Guerra Borges, 2006, p. 13).

Posterior a este momento histórico, el planteamiento de parte de organizaciones campesinas a favor de la satisfacción de las necesidades básicas de la población rural, se han incrementado durante los últimos años, cuyo elemento común es el acceso a los medios de producción natural.

En efecto: “Los demandantes de tierras se aglutinan fundamentalmente en tres organizaciones: el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC)” (URL, 2004, p. 59).

Además, del requerimiento al acceso del recurso natural, estas organizaciones expresan: “(...) la necesidad de un papel protagónico del Gobierno Central en la solución de la problemática” (URL, 2004, p. 59).

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, se visualizó cambios en la estructura económica y social de las poblaciones rurales, sobre todo, a partir del año 2002 cuando entran en vigencia los decretos: Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, Código Municipal y Ley de Descentralización.

Sin embargo, a la fecha, la práctica demuestra que son escasos los avances en materia de participación de las organizaciones de las comunidades rurales para revertir la situación compleja de la pobreza y pobreza extrema que los agobia.

En este sentido, mientras continúen pendientes la resolución del conflicto de la estructura agraria y sistema tributario, el papel de la descentralización de la administración del Estado tiene reducidos espacios de incidencia en el desarrollo nacional. Pues en una realidad como la guatemalteca, la transformación de la política agraria y fiscal, resultan elementos esenciales, aunque insuficientes, para alcanzar el desarrollo rural integral del país.

De tal forma, que la connotación latifundio – minifundio, es un escenario que arrastra la sociedad guatemalteca en más de quinientos años y desfavorece la planificación del desarrollo rural. Al respecto, Castellanos Cambranes, (1996), explica:

*Uno de los principales aspectos del carácter rural de la sociedad guatemalteca lo ha constituido, hasta hoy, la permanencia del latifundismo, la base del poder de la clase dominante. A partir de la Independencia, pese a que el liberalismo atacó al latifundismo clerical, expropiando a la Iglesia y rematando sus bienes a bajos*

*precios, dejó intacto el latifundismo laico. De esa manera, quedó en pie la base material para el fortalecimiento del sistema de peonaje y la servidumbre en el campo, llegando a ser ambos los dos mayores obstáculos para el desarrollo económico y social de Guatemala. (p. 41).*

En este orden de análisis, conforme a la matriz 7, resulta interesante conocer el abordaje de lo rural por el Estado en las diferentes épocas la política del país.

### Matriz 7

#### Análisis de Políticas del Estado de Guatemala en materia de Desarrollo Rural

Época	Aspectos relevantes
Colonial 1524 – 1821	Las intervenciones del Estado colonial hacia el área rural de ninguna manera pueden considerarse orientadas hacia el desarrollo de esos territorios. El repartimiento y la encomienda fueron instituciones que se adecuaron a los intereses de la corona y conquistadores, a los cuales los pueblos de indios se adecuaron. La producción del cacao y añil fueron los escasos productos que vinculó a los colonizadores con la Metrópoli.
Independencia 1821 – 1871	No se modificó la naturaleza de las intervenciones del Estado en los territorios rurales, ya que en esencia siguieron prevaleciendo las mismas visiones y orientación que existieron en la época colonial. Alrededor de la visión conservadora hegemónica de “la agricultura era fuente primaria de riqueza y que debía ampliarse el número de propietarios individuales”, no se produjo un proyecto económico que se asentara de manera fundamental sobre la tierra, por tanto fue el fracaso del predominio liberal de 1821 a 1937.
Liberalismo 1871 - 1944	Los intereses de las élites cafetaleras fueron los que prevalecieron en el régimen liberal, quienes orientaron las intervenciones del Estado hacia la constitución de la burguesía cafetalera y al sostenimiento y reproducción del modelo en función de aprovechar la demanda de la economía mundial. En este sentido, la política pública benefició a los intereses de esta oligarquía y de los Estados Unidos (producción bananera) y no en función de los territorios rurales.
Revolución 1944 – 1954	Es la única etapa de la historia guatemalteca donde se impulsó una política que pretendía el desarrollo rural. La Reforma Agraria que era un instrumento esencial planteó explícitamente la modernización de la economía nacional consolidando un capitalismo y superando los remanentes feudales, al mismo tiempo, en la práctica empoderó a los sectores campesinos.
Contrainsurgencia 1954 – 1986	La intervención del Estado se fundamentó en la persistencia de la estructura agraria altamente concentradora. La política de tierra arrasada, las masacres y el genocidio fueron partes de las intervenciones del Estado en los territorios rurales,

	como parte de la seguridad nacional de inspiración estadounidense. La estrategia de Sustitución de Importaciones impulsada por la CEPAL estuvo asociada a las intervenciones del Estado en este período, la cual fracasó debido a que en lugar de un incremento sustancial de los mercados internos de los países de la región para elevar la capacidad de consumo y posibilitar así la industrialización, se optó por una estrategia que obviara esta necesidad, ya que hubiera implicado la necesidad de impulsar una reforma agraria.
Transición 1986 – 1996	No se dieron intervenciones estatales que se puedan identificar como desarrollo rural, sin embargo, se crearon las condiciones para impactar positivamente la situación del área rural, principalmente en términos de perspectiva hacia el futuro. El resultado final fue la inclusión del tema agrario en la agenda de la Paz.
Pos guerra 1996 – 2010	Se lleva al debate el abordaje de las políticas del Desarrollo Rural y Agraria como estrategias que propicien el bienestar de los territorios rurales, sin embargo, intereses de los sectores económicos tradicionales dominantes en el marco del modelo de mercado evitan el avance de la formulación, aprobación y ejecución de las mismas.

*Fuente: Elaboración propia, con base a datos de Zapata, Adrián, (2009), La Política Agraria y la Política de Desarrollo Rural. (206-213). En el Seminario Internacional Las políticas públicas agrarias y los retos para el campesinado latinoamericano. Antigua Guatemala 24 y 25 de junio de 2008, Guatemala: AVANSCO et al.*

Conforme a este esbozo histórico, es preciso deducir que: “(...) en general, no ha habido política pública de desarrollo rural nacional, sino que intervenciones del Estado en dichos territorios para garantizar los intereses de los sectores tradicionalmente dominantes, especial y reiteradamente de los vinculados a la tierra (...)” (Zapata, 2009, p. 206).

En consecuencia, el enfoque de la ruralidad en más de quinientos años es concebido en Guatemala como área geográfica de múltiples recursos naturales y de mano de obra disponible al servicio del mercado externo, en perjuicio de los intereses del bienestar de la población rural, que en su mayoría, está conformada por comunidades indígenas.

### III ANÁLISIS DEL ESTUDIO

#### 1. Análisis de censos agropecuarios

Del año 1950 a la primera década del siglo XXI, se han operado cuatro censos nacionales agropecuarios, cuyos indicadores explican la incidencia de las políticas agrarias en el limitado avance del desarrollo rural del país.

Aunque es oportuno señalar que por mucho tiempo, la agricultura ha sido el sector productivo de alta participación en la integración del Producto Interno Bruto, el mayor generador de divisas y ha brindado ocupación a un alto porcentaje de la población económicamente activa rural.

##### 1.1. Número y superficie de fincas censales

En el período inter censal se experimentó un comportamiento ascendente del número de fincas, derivado de la demanda de tierras, el reparto familiar de herencias, la desmembración por venta o arrendamiento, el usufructo, la invasión u otras formas de tenencia de la tierra. Ver anexo 16.

Por el lado de la variable superficie el indicador gira por los cinco millones de manzanas. Sin embargo, es preciso mencionar que la superficie declarada en el censo de 1964 es menor con respecto al año 1950, posiblemente debido a los efectos de los Decretos: 900 (Reforma Agraria), 559 (Estatuto Agrario) y 1551 (Ley de Transformación Agraria).

El incremento de la superficie reportada por el Censo de 1979, tiene su explicación por los sucesos de colonización en el departamento de Petén y haber incluido la categoría de fincas forestales y otras tierras (bosques, montes y charrales).

El tamaño promedio del tamaño de fincas, refleja una tendencia decreciente motivado por el fraccionamiento de las mismas, fundamentalmente, en el caso de los estratos de microfincas y fincas subfamiliares. Para mayor análisis observar el cuadro 1 y anexo 17.

**Cuadro 1**  
**Número de fincas censales y superficie en manzanas, según año del censo agropecuario**

Censo número	Año	Número de fincas	Superficie	Tamaño promedio de fincas
I	1950	348,687	5,315,475	15.2
II	1964	417,344	4,926,766	11.8
III	1979	531,623	5,875,317	11.1
IV	2003	830,684	5,315,838	6.4

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística, IV Censo Nacional Agropecuario, Tomo I. Guatemala, 2004.*

### 1.2. Tenencia de la tierra

Conforme al análisis de la variable tenencia de la tierra, se extraen dos aspectos significativos, por un lado, en el primer censo no hay información al respecto, en tanto que en los restantes, es predominante la categoría de propiedad en comparación a las otras formas, (en número de fincas y superficie). Sin embargo, es importante subrayar que en el segundo censo practicado en 1964, el porcentaje por concepto de propiedad manifestó una reducción significativa, probablemente derivado por los efectos del Decreto 900, Ley de Reforma Agraria. Ver cuadro 2 y anexo 18.

**Cuadro 2**  
**Número de fincas censales y superficie en manzanas, según formas simples del régimen de tenencia de la tierra**

Formas	Número de fincas	%	Superficie	%
<b>Censo 1950</b>				
Total	<u>348,678</u>	100.0	<u>5,315,475</u>	100.0
En propiedad			4,807,624	90.5
En arrendamiento			213,441	4.0
Otras formas			294,410	5.5
<b>Censo 1964</b>				
Total	<u>417,344</u>	100.0	<u>4,926,766</u>	100.0
En propiedad	241,541	57.9	3,815,660	77.4
En arrendamiento	47,026	11.3	152,445	3.1
En colonato	48,605	11.6	126,669	2.6
Comunales	20,593	4.9	84,754	1.7
Otras formas simples*	13,274	3.2	82,317	1.7
Formas mixtas	46,305	11.1	664,921	13.5

Censo 1973				
Total	<u>468,243</u>	100.0	<u>5,562,468</u>	100.0
En propiedad	393,202	84.0	5,206,136	93.6
En arrendamiento	33,413	7.1	157,118	2.8
Comunales	6,110	1.3	51,258	0.9
En colonato	24,901	5.3	58,777	1.1
Otras formas simples	10,617	2.3	89,179	1.6
Censo 2003				
Total	<u>717,620</u>	<u>100.0</u>	<u>4,842,474</u>	<u>100.0</u>
Propio	610,691	85.0	4,425,938	91.4
En arrendamiento	81,744	11.4	269,705	5.6
En colonato	6,937	1.0	24,935	0.5
En usufructo	9,710	1.4	14,917	0.3
Ocupada	5,164	0.7	90,621	1.9
Otra	3,374	0.5	16,362	0.3

\*Aparecería o medianería, usufructo y ocupación.

*Fuente: Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadística, Censos Nacionales Agropecuarios I, II, III y IV. Guatemala.*

### 1.3. Uso de la tierra

El análisis de la variable uso de la tierra en los cuatro censos nacionales se enfocó por el lado de la naturaleza de los cultivos, clasificados en: anuales o temporales, permanentes y semipermanentes, y el destinado para pastos. Ver anexos: 19 y 20.

#### 1.3.1 Cultivos anuales o temporales

La práctica de los cultivos anuales o temporales se desarrolló, fundamentalmente, en las regiones del altiplano central, occidental y norte del país, cuyos suelos en su mayor proporción, son aptos para la actividad forestal.

Para el caso del maíz, la mayor producción se localizó en los departamentos de: Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos, Quiché, Jutiapa, y en los dos últimos censos, el departamento de Petén presentó una participación significativa como resultado de los programas de colonización de la tierra.

Mientras que el cultivo del frijol, la producción se concentró en forma notable en Santa Rosa, Jutiapa, Chiquimula, Alta Verapaz, Quiché, Jalapa y Huehuetenango.

Para apreciar cuál fue la evolución de los cultivos anuales o temporales, el cuadro 3, contiene el resumen de los principales cultivos con datos comparativos sobre el número de fincas censales, la superficie cosechada y la producción reportada en cada uno de los cuatro censos agropecuarios. Del mismo cuadro es

posible identificar que el maíz, el frijol y la papa (los dos primeros como principales productos de la dieta alimenticia del país), experimentaron un evidente aumento en las tres variables examinadas.

Mientras que los cultivos de trigo y arroz, demostraron una disminución muy pronunciada en los dos últimos censos (la reducción del cultivo del trigo provocó un cambio en el paisaje en los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán, Chimaltenango y Sololá); situación contraria ocurrió con el grupo de otros cultivos (en su mayoría denominados no tradicionales), manifestaron incrementos significativos en su producción según los censos practicados en 1979 y 2003; que en algunos casos, constituyeron opciones de mejoramiento económico para los pequeños y medianos productores agrícolas (caso de hortalizas y frutas).

**Cuadro 3**  
**Número de fincas, superficie cosechada y producción de cultivos anuales o temporales por año censal, según cultivo**

Cultivo	Número de fincas (en miles)			
	1950	1964	1979	2003
Total	<u>519.3</u>	<u>571.1</u>	<u>801.9</u>	<u>1,224.1</u>
Arroz	14.7	12.8	8.3	2.3
Frijol	90.5	90.5	182.0	306.1
Haba	25.5	7.5	11.1	19.1
Maíz	383.5	387.6	471.0	798.5
Papa	12.3	13.5	18.2	27.0
Tabaco (en rama)	1.5	1.3	1.3	0.7
Trigo	37.9	33.	45.2	4.9
Otros	25.4	24.9	64.8	65.5
Cultivo	Superficie cosechada (miles de manzanas)			
	1950	1964	1979	2003
Total	<u>1,017.2</u>	<u>980.9</u>	<u>1,382.1</u>	<u>1,367.8</u>
Arroz	11.2	17.6	18.0	6.8
Frijol	106.3	119.6	236.2	309.0
Haba	28.5	7.9	9.4	9.6
Maíz	786.7	751.3	926.2	936.3
Papa	4.5	5.3	7.2	9.7
Tabaco (en rama)	2.4	2.4	5.3	3.5
Trigo	44.1	33.0	38.9	2.0
Otros	33.5	43.8	140.9	90.9



Cultivo	Producción obtenida (miles de quintales)			
	1950	1964	1979	2003
Total	<u>9,857.0</u>	<u>11,664.9</u>	<u>23,617.6</u>	<u>37,417.7</u>
Arroz	173.8	397.5	106.6	258.4
Frijol	501.4	602.8	1,176.1	2,294.3
Haba	81.0	23.7	41.0	49.9
Maíz	8,218.0	9,293.7	16,681.9	23,276.2
Papa	183.8	290.6	671.6	2,254.6
Tabaco (en rama)	173.8	35.8	106.6	119.4
Trigo	359.3	397.5	799.2	54.6
Otros	319.7	623.3	4,034.6	9,110.3

*Fuente: Elaboración propia según datos del Instituto Nacional de Estadística, IV Censo Nacional Agropecuario, Tomo II, Guatemala, 2004.*

En cuanto al análisis del rendimiento por área cosechada de los cultivos anuales, el estudio reflejó, marcada tendencia creciente de 1950 al 2003, situación que se puede observar en el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Rendimiento de cultivos anuales o temporales, por año censal, según cultivos**  
**(Quintales por manzana)**

Cultivos	Años censales			
	1950	1964	1979	2003
Arroz	15.6	18.8	27.3	38.2
Frijol negro	4.7	5.0	4.9	11.3
Haba	2.8	3.0	4.4	5.2
Maíz	10.4	12.4	18.0	24.9
Papa	40.0	54.9	92.9	233.5
Tabaco	8.5	15.1	20.2	34.0
Trigo	8.1	12.0	20.5	26.7

*Fuente: Elaboración propia según datos del Instituto Nacional de Estadística, IV Censo Nacional Agropecuario, Tomo II, Guatemala, 2004.*

En los cuatro censos agropecuarios practicados en el país se refleja el mejoramiento del rendimiento de estos cultivos anuales y temporales, derivado al uso de tecnología y la aplicación de insumos químicos.

Los indicadores de la productividad del maíz y frijol registrados en el último censo agropecuario son calificados como bajos comparados al de otros países latinoamericanos. Conforme al INE, Argentina tiene el mayor rendimiento de maíz

con 99.8 quintales por manzana y el frijol el valor máximo lo tiene Bolivia con 18.5 quintales por manzana (IV Censo Nacional Agropecuario, Tomo II, pag: 23 y 24).

### 1.3.2. Cultivos permanentes o semipermanentes

Entre las características fundamentales de estos cultivos se suelen mencionar que son destinados para el mercado externo y son practicados en los suelos más fértiles del país. Además, tienen participación significativa en la actividad económica, ocupan grandes extensiones de tierra y cuentan a su favor las políticas públicas dictadas por el Estado.

En los cuatro censos agropecuarios, el café presentó aumento constante en el número de fincas, superficie cosechada y volúmenes de producción, situación que se observa en el cuadro 5; por su parte, los casos del banano y la caña de azúcar, la tendencia varió, mientras que el cardamomo y palma africana, reflejaron participación significativa en los dos últimos censos.

**Cuadro 5**  
**Número de fincas, superficie cosechada y producción de cultivos permanentes o semipermanentes por año censal, según cultivo**

Cultivo	Número de fincas (en miles)			
	1950	1964	1979	2003
Total	<u>16.5</u>	<u>138.6</u>	<u>323.7</u>	<u>622.2</u>
Banano	2.6	7.8	23.1	68.9
Café	1.7	6.5	97.7	171.3
Caña de azúcar	7.9	26.7	16.9	14.1
Cardamomo	-	-	12.3	57.4
Hule	-	0.1	0.2	1.0
Palma africana	-	-	0.4	0.0
Otros	4.3	38.5	173.1	309.5
Cultivo	Superficie cosechada (miles de manzanas)			
	1950	1964	1979	2003
Total	<u>240.3</u>	<u>383.6</u>	<u>565.5</u>	<u>833.1</u>
Banano	25.9	9.4	5.1	30.8
Café	181.5	292.4	355.6	362.2
Caña de azúcar	25.8	54.5	144.1	260.3
Cardamomo	2.1	-	18.1	54.4
Hule	-	1.2	13.8	41.5
Palma africana	-	-	0.4	33.7
Otros	5.0	26.1	30.4	50.2

Cultivo	Producción obtenida (miles de quintales)			
	1950	1964	1979	2003
Total	<u>8,368.2</u>	<u>18,959.5</u>	<u>121,919.7</u>	<u>419,478.3</u>
Banano	2,729.5	2,640.5	2,122.0	14,097.1
Café	5,368.5	14,772.5	15,340.4	20,090.8
Caña de azúcar	-	-	99,907.6	360,221.6
Cardamomo	3.7	-	117.3	1,382.7
Hule	-	8.4	821.8	1,758.2
Palma africana	-	-	26.8	7,090.2
Otros	266.5	1,538.1	3,883.8	14,887.7

*Fuente: Elaboración propia según datos del Instituto Nacional de Estadística, IV Censo Nacional Agropecuario, Tomo III, Guatemala, 2004.*

De acuerdo al censo agropecuario del 2003, se aprecia que la mayor superficie orientada al cultivo del café se localizó en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Chimaltenango, Quetzaltenango, Suchitepéquez y Santa Rosa, que en conjunto reunieron el 69% de la tierra. La caña de azúcar tuvo la mayor parte de plantaciones en los departamentos de Escuintla y Suchitepéquez, correspondiendo el 93% del área.

Por su parte, el cardamomo se cultivó en mayor porcentaje en Alta Verapaz y Quiché (84% de tierra) y la palma africana se concentró en Escuintla e Izabal con el 53% de extensión destinada para este cultivo.

Finalmente, el banano experimentó su mayor superficie cultivada en Escuintla (27%) e Izabal (34%), entre ambos departamentos, concentraron el 79% de la producción nacional.

### **1.3.3. Uso del suelo para pastos**

Conforme al último censo, vale la pena destacar que un alto porcentaje de superficie del suelo guatemalteco se destinó para pastos de ganado bovino. Un total de 1,273 miles de manzanas fueron destinados para este propósito, de los cuales el 57% correspondieron a pastos naturales. Las fincas con esta clase de explotación fueron ubicados en mayor proporción en Escuintla, Santa Rosa, Peten, Izabal y Retalhuleu, que reunieron 754.5 miles de manzanas para un 66% del total.

El tamaño de fincas donde se cultivó pastos en mayor proporción correspondió a las multifamiliares medianas (de 64 a menos de 640 manzanas) y multifamiliares grandes (de 640 manzanas y más) las cuales concentraron, aproximadamente, el 80% del total de la extensión.

#### 1.4 Concentración de la tierra

Los resultados del estudio de la evolución del fenómeno de concentración de la tierra, evidencian los efectos de las políticas agrarias que han prevalecido desde el período colonial en el país.

En términos generales, en los departamentos cuyas tierras son más fértiles y planas (litoral del Pacífico e Izabal), es donde hay un elevado índice de concentración del recurso; en tanto que en los departamentos que contienen altos índices de pobreza (altiplano noroccidental) el nivel de concentración es menor.

Se aprecia que las fincas multifamiliares medianas y grandes, que albergan menos del 3% del total del número de fincas del país, les ha correspondido el 72% de la superficie registrada en los dos primeros censos, y el 65% y 57% al tercer y cuarto censo, respectivamente.

Situación adversa se observa en las microfincas y fincas subfamiliares, de las cuales crece cada vez el porcentaje acumulado de fincas (disponen alrededor del 3% de la superficie), generándose el fenómeno de la atomización de la tierra. Para mayor análisis observar el cuadro 6.

**Cuadro 6**  
**Número y superficie de fincas, según tamaño y año censal**

Tamaño	Número de fincas		Superficie en manzanas	
<b>Censo 1950</b>				
Total	348,687	100.00	5,315,475	100.0
Microfinca	74,269	21.3	40,822	0.8
Sub familiar	233,804	67.0	720,794	13.6
Familiar	33,041	9.5	715,472	13.5
Multifamiliar Mediana	7,057	2.0	1,667,903	31.4
Multifamiliar Grande	516	0.2	2,170,484	40.7
<b>Censo 1964</b>				
Total	417,344	100.00	4,926,766	100.0
Microfinca	85,083	20.4	46,683	1.0
Sub familiar	279,796	67.0	869,933	17.7
Familiar	43,656	10.5	928,674	18.9
Multifamiliar Mediana	8,420	2.0	1,801,168	36.5
Multifamiliar Grande	389	0.1	1,280,308	25.9
<b>Censo 1979</b>				
Total	610,346	100.0	6,011,236	100.0
Microfinca	250,918	41.1	87,084	1.5
Familiar	49,137	8.0	1,108,690	18.4
Multifamiliar mediana	13,158	2.1	2,565,978	42.7
Multifamiliar grande	477	0.1	1,367,556	22.7

<b>Censo 2003</b>				
Total	830,648	100.0	5,315,838	100.0
Microfinca	375,708	45.2	172,413	3.2
Sub familiar	388,976	46.8	989,791	18.6
Familiar	50,528	6.1	1,145,318	21.5
Multifamiliar mediana	14,593	1.8	1,841,283	34.6
Multifamiliar grande	879	0.1	1,167,033	22.1

*Fuente: Elaboración propia, con base a datos de los Censos Nacionales Agropecuarios, Instituto Nacional Estadística, Guatemala, 2010*

La determinación del nivel de concentración de la tierra se realizó mediante la aplicación del cálculo del coeficiente de Gini, el cual tomó en consideración los valores acumulados de los porcentajes del número de fincas y de superficie por tamaño de fincas registrados en cada censo agropecuario.

El valor teórico del índice oscila entre cero a uno, si el dato establecido está más cerca de la unidad le corresponde el calificativo de alta concentración, caso contrario, si el valor estimado se aproxima a cero, significa menos concentración.

Para el caso de Guatemala, conforme a la matriz 8 en los cuatros censos agropecuarios el coeficiente calculado oscila por 0.8000, situación que confirma la alta concentración del recurso durante el período en estudio. Para mayor análisis se puede consultar el procedimiento de cálculos en los anexos 1 y 2.

**Matriz 8**  
**Nivel de concentración del suelo por coeficiente de Gini según Censo Agropecuario**

Censo	Año	Coeficiente	Nivel
I	1950	0.8377	Muy alta
II	1964	0.7842	Alta
III	1979	0.8417	Muy alta
IV	2003	0.8052	Muy alta

*Fuente: Cálculos propios, con base a datos de los Censos Nacionales Agropecuarios, Instituto Nacional de Estadística, Guatemala, 2010.*

En tal sentido, se deduce que como consecuencia del Decreto 900, la concentración de la tierra en el II Censo muestra una leve reducción, sin embargo, ante la vigencia del Decreto 1551, nuevamente el nivel es catalogado como muy alto, panorama agrario que prevalece en el período contemporáneo.

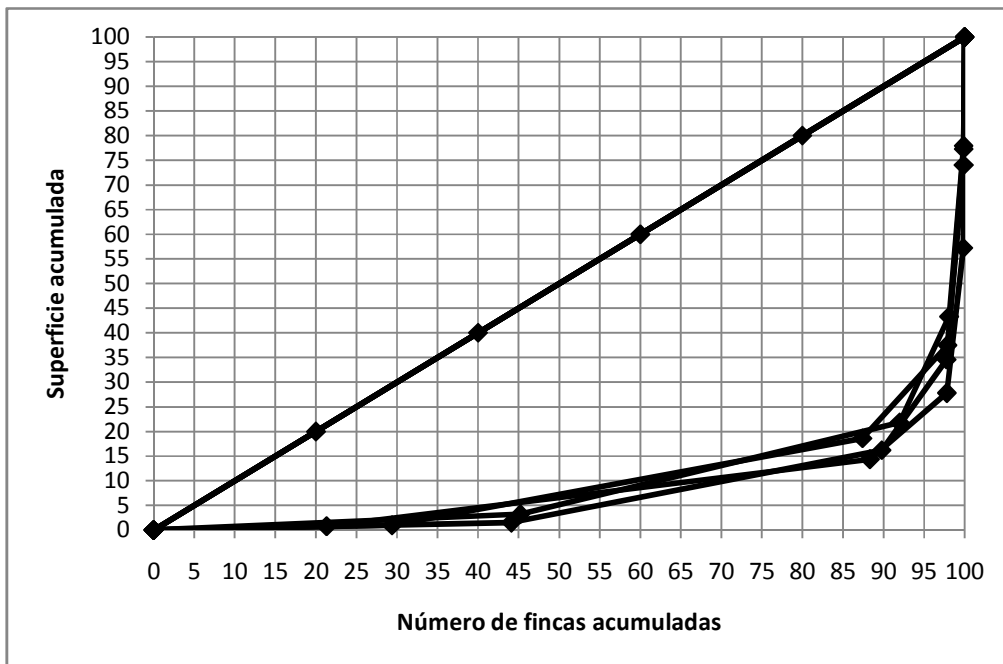
La construcción de la curva de Lorenz, la cual es presentada en la gráfica 1, confirma que en los últimos 60 años, se mantiene la elevada concentración de los medios de producción rural, con el agregado de que a partir del Tercer Censo

Agropecuario, la atomización de la tierra se registra con mayor rigor alrededor de las microfincas (menos de una manzana) y fincas subfamiliares (de una a menos de 10 manzanas).

Al estudiar el comportamiento de las curvas, se aprecia que las mismas tienden a coincidir en los puntos cartesianos de la gráfica, de esta forma, se demuestra la rigidez del fenómeno consistente en la falta de equidad al acceso a los medios de producción en el país, en virtud que, el 90% de las fincas poseen alrededor de un 20% de la superficie de la tierra, mientras que el 10% de unidades productivas concentran un alrededor del 80% del recurso.

Gráfica 1

Concentración de la tierra en Guatemala, según censos agropecuarios de los años 1950, 1964, 1979 y 2003.



Fuente: Elaboración propia, conforme a datos de los Censos Nacionales Agropecuarios: 1950, 1964, 1979 y 2003; INE, Guatemala 2010.

## 2. Componentes de las Políticas Agrarias

El análisis de las acciones que el Estado ejecutó en los últimos sesenta años alrededor del problema agrario, es vital para la interpretación del escaso avance en materia del desarrollo rural de país. En esta sección se expone las implicaciones de los contrastes que las políticas agrarias asumidas por el Estado,

de 1952 a 1996, así también los avances alcanzados por la institucionalidad agraria de los Acuerdos de Paz.

## **2.1 Políticas de acceso a la tierra de 1952 a 1996**

De 1952 a 1996, se operó en la historia agraria del país la vigencia de modelos de acceso a la tierra diametralmente opuestos desde la perspectiva económica y social, cuyo análisis se expone a continuación.

### **2.1.1 Decreto 900: Ley de Reforma Agraria (1953 – 1954)**

La Reforma Agraria contenida en el Decreto 900 del Congreso de la República, se aplicó de 1952 a 1954, tuvo como propósito la liquidación de la propiedad y formas de relaciones feudales en el campo a fin de propiciar el desarrollo de la economía capitalista e iniciar el proceso de la industrialización del país.

Ambas finalidades, fueron consideradas importantes para la creación del mercado interno del país mediante los mecanismos de la generación del poder de compra de la mayoría de la población. El eje central del Decreto 900 fue el reconocimiento por parte del Estado de la existencia de la propiedad privada en función social.

#### **a) Estructura institucional agraria**

La estructura institucional que impulsó la Reforma Agraria se conformó por un sistema de órganos orientados a la toma de decisiones en materia de asuntos agrarios.

El sistema fue integrado por el Presidente de la República, el Departamento Agrario Nacional –DAN-, el Consejo Agrario Nacional –CAN-, la Comisión Agraria Departamental –CAD- y el Comité Agrario Local –CAL-, de esta manera, la política agraria propició el involucramiento directo de los actores sociales, productivos y gubernamentales interesados en la aplicación de la reforma.

La matriz 9 presenta la conformación institucional agraria que operó la ejecución del Decreto 900 conforme a órganos, composición y funciones.

**Matriz 9**  
**Análisis de la institucionalidad agraria del Decreto 900**

Órgano	Composición	Funciones
Presidencia de la República	Presidente de la República	Órgano superior y ejecutor de la Reforma Agraria. Resuelve en definitiva las cuestiones que suscite la aplicación de la Ley

Departamento Agrario Nacional	Jefe Subjefes de secciones (nombrados por el Presidente de la República)	-Formulación de reglamentos. -Cálculo y entrega de indemnizaciones -Otorgamiento de títulos de propiedad y usufructo vitalicio de tierras -Celebración de contratos de arrendamientos -Organización de ayuda técnica y el crédito agrícola, planificación del funcionamiento del Banco Nacional Agrario -Otras
Consejo Agrario Nacional	-Jefe del Departamento Agrario Nacional  Un representante de: -Ministerio de Agricultura -Ministerio de Economía -Dirección General de Estadística -Banco de Guatemala -Confederación Nacional Campesina (Nombrados por el Presidente de la República) (6 integrantes)	Resolución administrativa de expedientes de expropiaciones, adjudicación de tierras en usufructo, propiedad y arrendamiento así como otorgamiento de viviendas
Comisión Agrario Departamental	Un representante de: - Departamento Agrario Nacional -Gobernación Departamental -Confederación Nacional de Trabajadores -Confederación Nacional Campesina -Asociación General de Agricultores (5 integrantes)	



Comité Agrario Local	Un representante de: -Gobernación Departamental -Municipalidad  Tres representantes: Organizaciones campesinas, sindicatos de fincas, o empresas locales (5 integrantes)	-Elaboración de inventarios y registro de tierras afectables a la Reforma Agraria -Registro de organizaciones de campesinos, propietarios y usufructuarios o arrendatarios. -Trámite de la denuncia de tierras afectables y adjudicación de usufructos -Rendición de informes trimestrales al Departamento Agrario Nacional
----------------------	---	--

*Fuente: Elaboración propia conforme al Decreto 900: Ley de Reforma Agraria.*

Por otra parte, la Ley contempló la creación de instituciones paralelas de apoyo, tal es el caso del Departamento Agrario Nacional que se constituyó como el ente ejecutor de la Reforma y el Banco Nacional Agrario que se desempeñó como agente crediticio.

Este Banco empezó a operar a mediados de 1953 y “(...) concedió aproximadamente 36 mil préstamos a un total de 8.4 millones de quetzales (equivalentes a dólares de U.S.A.), a los que habrá que agregar los casi 18 mil préstamos por 3.4 millones de quetzales que otorgó el Crédito Hipotecario Nacional (Sandoval Villeda, 1992)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 224)

Uno de los logros significativos de la Revolución consistió en la organización de población de escasos recursos para luchar por sus derechos al bienestar económico y social, los cuáles eran garantizados por la Constitución y el nuevo Código del Trabajo.

En este sentido, “(...) los indígenas y ladinos pobres comenzaron a organizar uniones y sindicatos campesinos. La Confederación Nacional Campesina (CNCG) fue formada en 1950 y efectuó su primer Encuentro Nacional al siguiente año... En 1954, la CNCG clamaba tener como cuatrocientos mil afiliados...Lo más importante de todo, fue que la Ley de Reforma Agraria llevó a la formación de comités agrarios locales que, cuando lo consideraron apropiado, se encargaron de llevar a cabo las expropiaciones, en respuesta a las demandas de los campesinos (Brockett, 1992)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 5).

El fortalecimiento interno del cambio agrario que se operó en el país lo constituyó la participación y el crecimiento de las organizaciones campesinas “(...) en 1948 habían sido reconocidos legalmente veintitrés sindicatos y cinco uniones

campesinas; en 1954 las cantidades respectivas eran de 345 y 320. (Brockett, 1992)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 7).

Sin embargo, también es oportuno señalar que “Esta Ley y su implementación generaron mucha controversia dentro de los grupos del poder económico de Guatemala, quienes criticaban... la concentración de poder en manos del Presidente. (Brockett, 1992)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 3).

Adicionalmente, algunas organizaciones campesinas fueron aprovechadas por dirigentes políticos de ideología radical en la generación de disturbios en el proceso de la ejecución del Decreto 900: “En particular, los organizadores de los campesinos alentaron –y a veces dirigieron- ilegales ocupaciones de tierras, especialmente en Escuintla, donde el campesinado estaba bien organizado... los opositores de Arbenz consideraban que su Gobierno no carecía de voluntad y capacidad para mantener el orden en el medio rural (Brockett,1992)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 6)”.

#### **b) Mecanismos de distribución de la tierra**

Fue objetivo de la Reforma Agraria la dotación de tierras en calidad de usufructo vitalicio o arrendamiento a los campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas sin tierra o con tierra insuficiente. A los agricultores capitalistas solo se les daría tierra en calidad de arrendamiento.

Los usufructuarios quedaban obligados a pagar al Departamento Agrario Nacional el 3% del valor por cosecha o de cada año según sea el caso, con lo cual se constituyó parte del fondo de la deuda agraria para la redención de los bonos.

La distribución de la tierra por este mecanismo, propició la necesidad de la expropiación a favor del Estado de las tierras ociosas (de las no cultivadas directamente o por cuenta del propietario de ellas y de las tierras dadas en arrendamiento de cualquier forma) que estaban en poder del reducido sector terrateniente,

La ley también contempló la entrega de tierras en propiedad a campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas en extensiones no mayores de 25 manzanas. En este caso, la expropiación se realizaría no a favor del Estado, sino que directamente a nombre de los interesados.

Como parte complementaria de la política de acceso a los medios de producción, el Estado creó el fondo de “deuda agraria” del cual se pretendió proporcionar ayuda económica a los beneficiarios de la Reforma a través de la entrega de: ganado de labor, semillas, aperos de labranza o máquinas agrícolas a precios justos y en condiciones favorables de pagos. Con los fondos del Banco Nacional Agrario se otorgaron créditos a los nuevos poseedores del recurso natural.

Adicionalmente, se programó ayuda técnica y asesoría a los productores a través de los programas del Ministerio de Agricultura, del Instituto de Fomento de la Producción y otras instituciones del Estado.

**c) Número de fincas y superficie distribuida**

En el escaso tiempo en que se aplicó el Decreto 900, se propició significativamente el acceso de los habitantes de los territorios rurales del país a los medios de producción agrícola, de esta forma: “El total de área distribuida fue equivalente al 20% del total de la tierra cultivable de la nación, y la Reforma benefició a cerca del 24% de la población. Además, aumentó la producción de granos básicos, permitiendo que se redujera la importación de alimentos. (Brockett, 1992)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 3).

Por otra parte, la cantidad de fincas y tierras expropiadas durante el proceso de la aplicación del Decreto 900 fue mínima comparada al número de beneficiarios, “En el período comprendido de enero/1953 a junio /1954 se emitieron 1012 acuerdos de expropiación que afectaron a 1889 propietarios, de los cuales 1799 eran personas individuales y 90 personas jurídicas. Si consideramos que de conformidad con el Censo Agropecuario de 1950 había 191 395 propietarios de fincas rústicas en el país, resulta que sólo se afectó el 5.7% de propietarios, cifra insignificante si se compara con el número de familias beneficiadas que según estimación hecha posteriormente (abril de 1958) fue de alrededor de 100000, lo que daría un total aproximado de medio millón de personas beneficiadas (a razón de cinco personas por familia)” (Paredes Moreira, 1964, p. 15).

En consideración al número de fincas afectadas por la expropiación también resultó baja en comparación a la cantidad de fincas registradas en el I Censo Agropecuario, en virtud de que: “Las fincas afectadas fueron 1284 o sea un 3.7% de las 348 687 fincas rústicas registradas (...)” (Paredes Moreira, 1964, p. 16).

Así mismo, del total de la superficie de tierra expropiada que se encontraba en condiciones ociosas conforme a la Ley de la Reforma Agraria, se calcula que: “A partir de enero de 1953 a junio de 1954 fueron expropiadas 863,865 mz, de las cuales el 26% pertenecían a la United Fruit Company. (Pedroni,)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 82), esta superficie fue devuelta a sus propietarios después del derrocamiento del gobierno revolucionario acción que da paso a la no desconcentración del recurso.

Conforme al cuadro 7, durante el período en estudio se concluye que de la tierra expropiada, se adjudicó cerca del 75% del número de fincas en forma de usufructo vitalicio, que es equivalente al 72.5% de la superficie, de esta manera, se trató de evitar la probabilidad de que los beneficiarios de las tierras (ante necesidades

financieras por parte de las familias) las vendieran a otros agricultores que regularmente eran terratenientes o prestamistas, y como consecuencia, se generaría el proceso de reconcentración del recurso.

**Cuadro 7**  
**Formas de adjudicación de la tierra expropiada según el Decreto 900 de la Reforma Agraria**

Formas de Adjudicación	FINCAS		TIERRA	
	Número	%	Manzanas	%
Total	1284	100.0	866 344	100.0
En propiedad	334	26.0	238 506	25.5
En usufructo vitalicio	950	74.0	627 838	72.5

*Fuente: Paredes Moreira, José Luis. Aplicación del Decreto 900, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1964.*

Del total de tierras distribuidas en la Reforma Agraria, el 18% correspondió a tierras públicas, en vista que: “Guatemala tenía una gran cantidad de de tierras estatales que podían ser distribuidas debido a la confiscación de las fincas de propiedad alemana que se hizo durante la Segunda Guerra Mundial. Los alemanes tenían en sus manos grandes proporciones de las fincas de mayor productividad de café. (Brockett)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 3)”.

Los otros porcentajes de tierras distribuidas se integraron de la siguiente manera: el 61% de tierras ociosas expropiadas a latifundios de propiedades privadas y el 21% de las tierras sin cultivar de la United Fruit Company.

Esta última empresa transnacional: “(...) que por mucho tiempo tuvo presencia tan dominante como controvertida en Guatemala. En 1953 y 1954 le fueron expropiadas a la compañía el 70% de los 550,000 acres de terrenos que poseía. A pesar de la inmensa pérdida que el tamaño de estas tierras representaba para la compañía, sus actividades de producción no fueron directamente amenazadas. La mayor parte de sus tierras – entre el 74% y 85% - permanecía en barbecho. Sólo cerca del 4% de sus posesiones eran cultivadas de banano en ese tiempo (Brockett)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 4)”.

Así también, los efectos de la expropiación del Decreto 900 recayeron en mayor proporción en las tierras ociosas de los latifundios identificados en el Censo Agropecuario de 1950 en los departamentos de Escuintla, Alta Verapaz e Izabal.

En consecuencia: “Fue el Departamento de Escuintla en donde mayor aplicación tuvo la Reforma Agraria pues del total de tierra expropiada en todo el país, la cuarta parte le correspondió a este Departamento, (...) Otro caso importante fue el de Alta Verapaz que ocupó el segundo lugar por el área aproximada de 135 491 manzanas equivalente al 15.6% del total,... Un caso especial lo constituyó el Departamento de Izabal en el cual sólo 27 propietarios de 53 fincas (equivalentes al 1.4% y 4.1% respectivamente) fueron afectados en 118 453 manzanas o sea un 13.7% del total de tierras expropiadas.” (Paredes Moreira, p. 16). Para mayor análisis consultar el Anexo 3.

De esta manera, “(...) Aún con todos los errores, abusos y problemas la Reforma Agraria estaba marchando con sus características positivas de rapidez y masividad. Los terratenientes guatemaltecos que habían sido expropiados legalmente, si bien no estaban contentos, estaban resignados a que algo iban a perder de su propiedad; y, de no haber sido por las expropiaciones a la United Fruit Company y la compañía Agrícola de Guatemala, con las consiguientes presiones políticas, diplomáticas y militares que derribaron al Gobierno del presidente Arbenz, la Reforma Agraria habría continuado. (Sandoval Villeda,)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 226).

En todo caso, el proceso de la Reforma Agraria constituyó un breve ensayo de política agraria en un país con un modelo agro exportador de larga vida histórica, que:

*“(...) tiene una persistencia perversa en el imaginario social actual, de dos maneras:*

- 1. Desde la perspectiva de la tradición de lucha campesina se ve como una tarea que se frustró y que sigue pendiente, con un nivel de expectativa que está más relacionado con esa referencia histórica que con las posibilidades reales de lograr el desarrollo por dicha vía.*
- 2. Y desde la perspectiva empresarial, que sigue manifestándose en los términos propios de la guerra fría, como el intento de atentar contra la propiedad privada, atribuyéndosele un significado fantasmal que provoca “pánico ideológico”” (Zapata, 2008, p. 95).*

### **2.1.2 Decreto 1551: Ley de Transformación Agraria**

La Ley de Transformación Agraria constituyó la política agraria que se ejecutó con el propósito de frenar los avances del Decreto 900.

**a) Antecedentes del decreto 1551**

La Ley de Transformación Agraria contenida en el Decreto Legislativo número 1551, tuvo como antecedentes inmediatos los Decretos 31 y 559, con los cuales se inició la política agraria sustentada en el mecanismo de colonización de nuevas tierras que estuvieron vigentes de 1954 a 1996.

El primero se refiere al Estatuto Agrario que fue emitido el 26 de julio de 1954 por la Junta de Gobierno que derrocó al Presidente Árbenz constituyéndose en el instrumento jurídico que anuló las disposiciones de la Reforma Agraria del período revolucionario y fue a su vez: “(...) la justificación legal de los actos efectuados por los finqueros quienes a la caída del gobierno de Árbenz comenzaron a recuperar de hecho las tierras de que habían sido desposeídos” (Ortiz Rosales, 2002, p. 20).

Al mismo tiempo, con la vigencia del Decreto 31, se restableció el principio de propiedad privada y se omitió la función social del recurso tierra: “En esta forma Guatemala regresaba a los primeros principios del liberalismo, de la época manchesteriana, ya sobradamente superada en las naciones modernas que se inscriben en el marco económico capitalista. (de León Shlotter)” (Castañeda Paz, 1979, p. 90).

En tal sentido, la repartición de tierra a partir de la puesta en marcha del Decreto 31, se realizó en términos de propiedad particular considerada como patrimonio familiar y congeló nuevamente los intentos del desarrollo rural al negar el acceso a los medios de producción de los campesinos organizados.

Para el efecto, de León Shlotter al referirse al Decreto expuso: “Pero tendrá además consecuencias en el orden económico nacional, de verdadero freno al desarrollo integral, sin tener en cuenta lo prácticamente inaplicable, dadas las extensiones disponibles y número de campesinos sin tierras (Castañeda Paz, 1979, p. 91).

Por consiguiente, es comprensible que el Estatuto Agrario que el Estado utilizó fue para minimizar los conflictos surgidos del reclamo por parte de la población rural organizada alrededor del acceso a la tierra y la negativa al reintegro de este recurso que les fue favorecido por la aplicación del Decreto 900, pues; “La ley agraria liberacionista declaraba que la intención del Gobierno era incrementar la productividad agrícola; obligar al uso de las tierras arables que permanecían sin ser trabajadas; eliminar el trabajo no retribuido; y elevar el nivel de vida del campesinado. En su introducción hacía hincapié, que el Gobierno reconocía que “Todo guatemalteco tiene derecho a que le sea proporcionada, en propiedad privada y plenamente garantizada, la tierra necesaria para asegurar la

subsistencia económica y la de su familia” (Handy)” (Castellanos Cambranes, p. 384).

Por su parte el Decreto 559, emitido en el año 1956, al igual que el decreto anterior, se orientó en la línea de: la liquidación de la función social del recurso tierra, la restitución inmediata de la tierra expropiada, y lo más importante, la desarticulación de la organización de los campesinos y trabajadores del campo en su lucha por los medios de producción por alcanzar el anhelado desarrollo económico y social.

En este contexto, Jim Handy expresa: “Lo más singular de este decreto es su sorprendente similitud con la ley de la reforma agraria de Arbenz. Sus objetivos declarados fueron incrementar el “poder de compra” del campesinado y productividad agrícola. Para la consecución de este fin, el Decreto 559 estipuló procedimientos para forzar compras y expropiaciones de fincas con tierras sin cultivar, que de haberse llevado a cabo, hubiera constituido un ataque al latifundismo semejante al constituido por Arbenz” (Castellanos Cambranes, p. 384).

Sin embargo, como resultado de la puesta en vigencia de ambos instrumentos jurídicos, los grandes terratenientes a través de la Dirección General de Asuntos Agrarios, lograron el retorno de cerca del 80% de las tierras expropiadas, pues: “(...) de 765,233 manzanas de tierras expropiadas bajo la Ley de la Reforma Agraria, 603,775 fueron devueltas. Si excluimos las enormes cantidades de tierras expropiadas y devueltas a la United Fruit Company y a sus filiales – en los cuales intervinieron, en cierto modo, diversos factores- le fueron restituidos 368,481 manzanas, de las 529,939 que le habían sido expropiadas. (Handy)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 386).

**Cuadro 8**  
**Títulos entregados a parcelarios rurales y urbanos de conformidad con el**  
**Estatuto Agrario de 1954 a 1962**

CLASE DE PARCELAMIENTO	TÍTULOS OTORGADOS		SUPERFICIE ENTREGADA		DISTRIBUCIÓN PER CAPITA
	Número	%	Manzanas	%	Manzanas/título
Total	24,673	100.0	228,080	100.0	6.5
Zonas de primera	5,265	21.3	136,105	59.7	25.9
Zonas de Desarrollo Agrario	4,524	18.3	16,660	7.3	3.7
Comunidades	12,081	49.0	74,871	32.8	6.2
Lotificaciones urbanas	2,803	11.4	444	0.2	0.2

*Fuente: elaboración propia con base a datos Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala Política Agraria en la segunda mitad del Siglo XX, 2002.*

En cuanto a la distribución de la tierra de 1954 a 1962 a través de la aplicación de los decretos 31 y 559, la Dirección General de Asuntos Agrarios no afectó la propiedad particular sino se limitó a las tierras del Estado, manifestando escasa incidencia en la dotación de recursos comparado a lo ejecutado con el Decreto 900, tal como se puede analizar en el cuadro 8.

Es oportuno reflexionar, que según el INE, el tamaño de una “finca familiar” le corresponde una dimensión de 10 a de 64 manzanas (medida óptima de explotación agrícola para que una familia de cinco miembros alcance el bienestar económico y social), en consecuencia, se deduce que de los títulos entregados entre ambos decretos, únicamente a los parcelamientos de zonas de primera clase les correspondió esta categoría, mientras que las restantes fueron consideradas como microfincas o sub familiares y con dificultades de desarrollo.

#### **b) Institucionalidad agraria**

El Decreto 1551: Ley de Transformación Agraria, fue emitido por el Estado guatemalteco como parte de los acuerdos que suscribieron los países de América Latina y el Caribe en agosto de 1961 en la reunión cumbre de “Punta del Este”, Uruguay, del cual surgió el Programa de Alianza para el Progreso.

En los referidos convenios, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron a la formulación de cambios en materia de políticas de vivienda, salud, educación, agraria, entre otras, a fin del impulso del desarrollo económico y social de la mayoría de habitantes de la región: “(...) como contrapartida de los futuros



préstamos destinados al desarrollo de los países latinoamericanos, la emisión de leyes progresistas en el orden agrario, industrial y fiscal. (de León Schlotter)” (Castañeda Paz, 1979, p. 103).

Bajo estas condiciones, el Decreto 1551 consideró importante el aprovechamiento de los recursos naturales en atención de las necesidades vitales de la población rural del país sustentadas, fundamentalmente, en las demandas de tierra.

En este sentido, el Estado creó el Instituto Nacional de Transformación Agraria – INTA – para la administración de la nueva política agraria que resultó siendo una continuación de las estrategias contenidas en el anterior Estatuto Agrario, pues le dio seguimiento al mecanismo de expropiación o fijación de gravamen de la tierra ociosa y la dotación de tierras del Estado a los campesinos desposeídos siempre en el marco de garantizar el precepto constitucional de la propiedad privada.

En los términos de la dotación de tierras es clara la posición del Estado en no afectar las regiones de mayor fertilidad, en virtud de que el artículo 6 de la Ley especificó: “Para el cumplimiento de sus fines y en la forma que lo establece la presente ley, el Instituto tendrá disponibilidad sobre los bienes siguientes: a) las fincas rústicas nacionales y terrenos baldíos; b) las tierras ociosas que sean objeto de expropiación c) las tierras que adquiera por compra, permuta o donación, y d) las tierras que adquiera por enajenación forzosa realizada en virtud de las atribuciones que le están conferidas” (Congreso de la República, Decreto 1551).

En el mismo ámbito de análisis, el Estado creó el concepto de las Zonas de Desarrollo Agrario que fueron las que en última instancia sirvieron de base para la entrega de tierras en propiedad tutelada familiar para algunos campesinos.

Al respecto, el artículo 40 del instrumento jurídico en referencia estableció: “Para los efectos de ley, se entenderá por Zonas de Desarrollo Agrario, aquellas áreas del territorio nacional de gran extensión, susceptibles de una profunda transformación de sus condiciones económicas y sociales, que exigen para su ejecución obras y trabajos complejos que superando la capacidad de la propiedad privada hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado” (Congreso de la República, Decreto 1551).

El anterior concepto orientó la aplicación de la política agraria en el período comprendido de 1954 a 1996 del cual se derivaron nueve modalidades de adjudicación, cuya definición jurídica e institucional se ofrecen en la matriz del Anexo 4.

### **c) Número de beneficiarios y superficie distribuida**

Tanto el Estatuto Agrario como la Ley de Transformación Agraria, crearon las Zonas de Desarrollo Agrario en tierras de propiedad del Estado con problemas de acceso y fuertes limitaciones de infraestructura física, situación que dificultó el desarrollo rural en estos lugares, pues “Las tierras ociosas de propiedad privada, a pesar de estar contemplada su expropiación nunca fueron afectadas, y en algunos casos se recurrió a la aplicación del impuesto de tierra ociosa como mecanismo tendiente a racionalizar el uso” (Ortiz Rosales, 2002, p. 23).

En relación al cobro de impuestos por tierras ociosas: “En 1981 el INTA tuvo un ingreso por impuesto sobre tierras ociosas de 22,047 Quetzales, cuando el censo de 1979 indicaba que las tierras ociosas eran aproximadamente de 1.2 millones de hectáreas (FAO, 1983)” (Ortiz Rosales, 2002, p. 23).

Es decir, que de haberse cobrado el total del impuesto a razón de un valor promedio de 1.60 quetzales pues la Ley fijó “(...) 2.50 quetzales por hectárea de tierras de primera clase y 0.75 quetzales por hectárea para las tierras de quinta clase” (Ortiz Rosales, 2002, p. 22), el Estado tuvo que haber recibido un estimado de 1.92 millones de quetzales, reflejando un faltante aproximado del 98% del monto potencial del impuesto, en esas circunstancias, el INTA dejó de percibir fondos para la compra de tierras y su posterior repartición o para los programas de apoyo de las Zonas de Desarrollo creadas.

Por otro lado, en virtud de que la esencia de la política agraria que estuvo vigente después del movimiento revolucionario de 1944, se orientó a favorecer los cultivos tradicionales de agro exportación la dotación de tierras por el mecanismo de colonización se realizó en tierras vírgenes carentes de apoyo de capital.

Es por eso, que la FAO sostuvo: “Durante los últimos 15 años el principal énfasis ha sido la apertura de nuevas zonas de colonización en el norte del país, donde el Instituto posee vastas extensiones de terrenos nacionales. Son tierras sin ninguna infraestructura, en su mayoría de topografía accidentada, con suelos poco profundos, de origen calcáreo y grandes problemas de manejo” (Ortiz Rosales, 2002, p. 23), por tanto, esta política en lugar de generar desarrollo lo que propició fue la ampliación de la frontera agrícola en menos cabo de las reservas forestales del país.

**Cuadro 9**  
**Superficie y número de beneficiarios por tipo de asentamiento**  
**Período: 1956 a 1983**

DESCRIPCIÓN	BENEFICIARIO		SUPERFICIE		TIPO DE PROPIETARIO	DISTRIBUCIÓN Per cápita Manzanas por beneficiario
	Número	%	Manzanas	%		
Total	78,309	100	936,194	100.0		
26 parcelamientos	11,678	14.9	380,659	40.7	Individual	32.6
144 microparcelamientos	10,786	13.8	77,437	8.3	Individual	7.2
133 lotificaciones	14,497	18.5	9,559	1.0	Individual	0.7
142 patrimonio familiar mixto	12,017	15.3	166,177	17.8	Mixto	13.8
148 comunidades agrarias	16,193	20.7	98,379	10.5	Colectivo	6.1
86 fincas cooperativas	4,820	6.2	154,878	16.5	Colectivo	32.1
37 patrimonio agrario colectivo	8,318	10.6	49,105	5.2	Colectivo	5.9

*Fuente: elaboración propia con base a datos Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala Política Agraria en la segunda mitad del Siglo XX, 2002.*

La superficie y cantidad de beneficiarios de la tierra distribuida de 1956 a 1983 como consecuencia de la aplicación de los instrumentos jurídicos vigentes después del derrocamiento del gobierno revolucionario puede analizarse en el cuadro 9.

Se observa que el mecanismo de distribución de la tierra a través de la Ley de Transformación Agraria, según tipo de propietario, privilegió la propiedad individual en comparación al colectivo, tanto en superficie como en el número de beneficiarios, (50% de la superficie y 47% de beneficiarios contra 37.5% y 32.2%, respectivamente), esta situación refleja el escaso apoyo otorgado a la organización campesina en torno al proceso productivo agrícola.

También es evidente que en este período de la política agraria, se favoreció a los propietarios de parcelamientos y a las fincas cooperativas al dotarles de más superficie de tierras per cápita por beneficiario, no así las comunidades agrarias que aglutinaron el mayor porcentaje de beneficiarios y únicamente se les otorgó 6.1 manzanas per cápita.

Adicionalmente, es importante destacar que en esta etapa de la historia del país, el Estado fue dirigido por militares, en ese sentido, vale la pena señalar que: “(...) durante el período de Kjell Laugerud se entregó un total de 315 mil hectáreas, es decir, el 50% de lo otorgado entre 1956 y 1983. Los beneficiarios de la política agraria, se sabe que fueron militares y civiles allegados a los gobiernos de turno, a través de la distribución de tierras en la Franja Transversal del Norte.” (Ortiz Rosales, 2002, p. 25).

Por su parte, Leopoldo Sandoval Villeda (1992) consigna que durante el período 1962 a 1989, el INTA entregó títulos de tierra a 86,813 beneficiarios que corresponde a 591 asentamientos y un total de 656,168 hectáreas equivalente a 937,533 manzanas. Se estima que el 30% de los asentamientos se localizan en la Región II del país (Alta y Baja Verapaz), el 31% están en las Regiones VI y VII (departamentos de San Marcos, Retalhuleu, Suchitepéquez, Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango y Quiché).

En este contexto, Zapata Adrián (2008), al referirse al Decreto 1551 sostiene que por haber surgido en el marco de la influencia de la teoría Cepalina, “la Industrialización por Sustitución de Importaciones” constituyó la continuación del funcionamiento del modelo económico agro exportador como fuente de acumulación y principal fuente de divisas, que no propició cambios en el régimen político, no favoreció el incremento significativo de la clase media para la generación del mercado interno, además la relación con EEUU tampoco se modificó, pues sus objeciones iniciales desaparecieron rápidamente cuando se definió el tipo de industrialización que se impulsaría y el papel de las transnacionales en ella.

### **2.1.3. Mecanismo de la compraventa de tierras**

La política agraria de 1984 a 1996, marcó la continuación del Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, introduciéndose, de esta manera, el concepto de compraventa como mecanismo para que la población rural empobrecida pueda acceder al uso de la tierra, sin embargo: “(...) En todo este proceso el marco jurídico institucional no tuvo variaciones, lo cual limitó el desarrollo del mercado de tierras que se quiso impulsar, además, que no se utilizó una política de créditos blandos para favorecer a los campesinos sin tierra y a los que la tienen en cantidades insuficientes” (Ortiz Rosales, 2002, p. 26).

En todo caso: “No obstante la presión ejercida y la libertad que existe para manifestar las necesidades campesinas, las acciones tomadas por el Gobierno del Presidente Cerezo son insuficientes para calmar el clamor por la tierra y para resolver el problema del agrario. Las cifras oficiales de las 13 fincas entregadas

por la Comisión Nacional de Tierras de 1986 a 1989, suman 3,420 hectáreas (76 caballerías) que beneficiaron a 1,600 familias. (Sandoval Villeda)” (Castellanos Cambranes, 1992, p. 233).

Bajo estas circunstancias, la situación del agro continuó alejada a las aspiraciones del desarrollo rural del país, por lo que el Estado en 1996, fue forzado a la suscripción de los Acuerdos de Paz con el propósito de vislumbrar nuevas orientaciones de las políticas públicas en materia agraria.

#### **2.1.4 Extensión agrícola**

Finalizada la Segunda Guerra Mundial y bajo el auspicio del modelo “Cepalino”, en la mayoría de países de América Latina, fue tomado como prioridad la política de apoyo a los pequeños y medianos productores rurales, a fin de lograr el aseguramiento de la producción de alimentos “baratos” para las crecientes poblaciones urbanas y la correspondiente mano de obra para el impulso de la industrialización y sustitución de importaciones.

El eje central de este modelo fue “hacia adentro”, pues aún no emergía el paradigma exportador agroalimentario, razón por la cual, los alimentos básicos eran el objetivo principal.

Los programas y proyectos contaron con la cooperación del Agencia Interamericana de Desarrollo –AID-, Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y Banco Mundial –BM-, entre otros organismos internacionales.

En Guatemala, esta política se desarrolló a partir de los años setenta a través de la ejecución por parte del Estado de un sistema de programas y proyectos de extensión agrícola, en los cuales, un conjunto de instituciones públicas (DIGESA, BANDESA, INDECA, ICTA, DIGESEPE) brindaron servicios significativos de extensión agrícola a pequeños medianos productores, en materia de asistencia técnica y financiera para el mejoramiento de los cultivos, información de mercados, investigación agrícola y organización productiva.

Sin embargo, el Estado guatemalteco a raíz de la vigencia de las orientaciones del Consenso de Washington y la estricta aplicación de las medidas de Ajuste Estructural, ésta política de apoyo al pequeño productor fue abandonado en los comienzos de los años noventa, con las consecuentes repercusiones negativas en la economía de la mayoría de los hogares del área rural, en virtud que: “(...) Las consecuencias están a la vista, la producción agrícola de granos, cayó en más de un 30 por ciento en las últimas décadas, tenemos un incremento nunca visto en la

importación de alimentos. Y riesgo permanente y agudo de inseguridad alimentaria.” (Velásquez, 2011, octubre 7).

El propósito de la supresión de los servicios de extensión agrícola se justificó bajo el principio de impulsar cambios en la mentalidad de los campesinos, quienes deberían transformarse en “empresarios” al ser eficientes y eficaces en la productividad, con el consecuente incremento en los márgenes de ganancia, situación que no se observó.

Específicamente fue: “(...) durante el gobierno de Ramiro de León Carpio y consolida su ejecución en el gobierno “de la Paz y la Privatización”, de Álvaro Arzú. Esta supresión de Servicios Públicos dejó en la calle a miles de trabajadores gubernamentales, quienes por la buena o por la mala debieron acogerse a planes de retiro “voluntario” y - en algunos casos-, hacerse “empresarios” vendiendo los servicios que antes prestaban desde el Estado.” (Velásquez, 2011, octubre 7).

Finalmente, se entiende por Consenso de Washington como un listado de políticas económicas consideradas durante los años noventa por organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington D.C. (Distrito de Columbia), Estados Unidos, como el programa al cual deben adherirse los países latinoamericanos para la generación del crecimiento económico. Para el caso guatemalteco, estas políticas han favorecido el desarrollo de mayores índices de desempleo rural, pobreza, emigración y contaminación ambiental.

## **2.2 Institucionalidad agraria en los Acuerdos de Paz**

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómico y Situación Agraria, contiene entre otros considerandos, la necesidad de superar las situaciones de pobreza, de extrema pobreza, de desigualdad y de marginación social y política, en virtud que los mismos han constituido fuentes de conflicto e inestabilidad.

Así también, al considerar que en el territorio rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos que favorezcan la resolución de conflictos, sentó las bases de un nuevo esquema de política agraria que demanda un nuevo planteamiento institucional.

### **2.2.1 Fondo de Tierras**

En el marco del Decreto Legislativo número 24 – 99, de fecha 15 de mayo de 1999, fue creado el Fideicomiso Fondo de Tierras el cual entró en vigencia el 24 de junio del mismo año. Es una entidad descentralizada que goza de autonomía

funcional, responsable de definir y ejecutar la política relacionada con facilitar financiamiento para la compra o arrendamiento de tierras, de proyectos productivos o de asistencia técnica para la población rural en situación de pobreza mediante un fondo específico.

Entre las novedades de esta institución destaca la acción de considerar como beneficiaria directa del Fondo a la mujer como cabeza de familia, cuando es viuda o madre soltera, contrario a las políticas anteriores en las cuales solo al hombre se le concedió el derecho de tener acceso a los medios de producción.

Durante el año de 2000, se dio plena conformación a la institucionalidad del Fondo de Tierras con la puesta en marcha de los siguientes componentes: fortalecimiento institucional, descentralización, acceso a la tierra, regularización, infraestructura y proyectos productivos, monitoreo y evaluación.

La Dirección de Acceso a la Tierra para el cumplimiento de sus responsabilidades cuenta con la conformación de las siguientes áreas: Socioeconómica, Técnica y Asistencia Técnica y Jurídica, bajo esta estructura organizacional se da atención a las solicitudes de grupos de los campesinos organizados, últimamente, se analizan peticiones individuales en relación al uso y tenencia de la tierra.

Los requerimientos de acceso a la tierra son procesados en cuatro sedes regionales: Central (Ciudad Capital), Alta Verapaz, Quetzaltenango y Petén.

#### **a) Mecanismo de acceso a la tierra**

El Fondo especialmente está orientado a facilitar las demandas por tierras de la población local, población de desplazados internos y población desarraigada, los cuales se organizan en sus comunidades con el propósito de compra de las fincas localizadas dentro y fuera de su región.

El acceso a la tierra de campesinos y campesinas no es simplemente el hecho de obtener cierta extensión de tierra, persigue además, los objetivos de organización y el fortalecimiento de los grupos beneficiarios de la población rural que se orienta a la mejor participación comunitaria y el desarrollo de programas productivos de comercialización y seguridad almenaría.

En este sentido, entre los requisitos que establece la ley para la aprobación como beneficiarios del programa, destaca como prioridad, que los campesinos cuenten con conocimientos prácticos agropecuarios, el compromiso de trabajo colectivo y participación dentro de la organización.

En esta modalidad de acceso a la tierra los campesinos organizados, son quines identifican, negocian y compran las fincas; el Fondo de Tierras desempeña el papel de facilitador financiero, técnico y jurídico.

Por esta razón, concluido el proceso de negociación y compra por parte de los solicitantes, y aprobado el crédito por el Consejo Directivo del Fondo, se da el inicio de la etapa de asistencia técnica que acompaña a los grupos durante los tres siguientes años.

Es oportuno señalar, que entre el grupo de campesinos demandantes y el Fondo de Tierras, en la mayoría de los casos, han estado presentes la interrelación de organizaciones acompañantes (CNOG, CONDEG, Pastorales Sociales de la Tierra, entre otras), cuyo propósito ha sido facilitar el proceso.

#### **b) Compra de fincas y superficie distribuida.**

La distribución de tierra bajo el régimen del Fondo de Tierras es relativamente insignificante en comparación a los Decretos 900 y 1551, a la vez, expone una tendencia decreciente en superficie y número de fincas repartidas a partir de los últimos cinco años: “(sic)... La mayor limitante para seguir cumpliendo con los compromisos establecidos se debe a la reducción del presupuesto, lo cual limita la disponibilidad para la compra de fincas” (Fondo de Tierras, 2001, p. 14). Ver cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**Compra de fincas, superficie y familias beneficiarias**  
**Fondo de Tierras de 1998 – 2009**

Año	Número de Fincas	Superficie Hectáreas	Familias
1998	13	4,215	1,090
1999	17	9,313	1,315
2000	45	17,276	2,583
2001	59	26,655	5,746
2002	20	8,483	2,237
2003	29	8,992	2,423
2004	29	7,368	2,103
2005	12	4,823	764
2006	0	0	0
2007	7	2,291	599
2008	5	1,957	303
2009	7	1,259	239
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>92,632</b>	<b>19,402</b>

*Fuente: Elaboración propia con base a datos de las Memorias de Labores del Fondo de Tierras, 2001 – 2009.*



Por otra parte, vale destacar que de cada tres fincas entregadas una está ubicada en los departamentos de Petén o Alta Verapaz, estimándose que el 30% de los beneficiarios corresponden a la población desarraigada, en consecuencia, en mínima parte se ha cumplido con los objetivos del Acuerdo para el Reasentamiento de las Comunidades Desarraigada. Para mayor análisis consultar el anexo 5.

En cuanto al derecho de la mujer al acceso a tierra conforme al artículo 20 de la Ley del Fondo de Tierras y al artículo 4 inciso d) del Reglamento, se percibe una participación leve pues se estima que alrededor del 10% de fincas compradas han sido entregadas a las mujeres como jefas de familias, de las cuales una de cada tres, su edad oscila entre 18 a 30 años, deduciéndose el compromiso de la población femenina joven por generar protagonismo en la producción rural.

Al respecto, en marzo de 2003 el Fondo creó la Unidad de la Mujer Campesina a fin de fortalecer el programa de acceso a la tierra y vincular a las mujeres campesinas al Desarrollo Rural como parte de la atención a la política de género.

En este sentido, el Fondo ha dado acompañamiento técnico y capacitación para el fortalecimiento administrativo, organizativo y productivo de la comunidad.

### **c) Deuda agraria**

La deuda agraria es concebida como los créditos contraídos ante bancos del sistema, por organizaciones de familias campesinas e indígenas en el mecanismo de acceso a la tierra bajo la cobertura del Fondo de Tierras.

Para el efecto, se clasificas las fincas objetos de negociación por: calidad de suelo, topografía del terreno, vías de acceso, organización estable y capital de trabajo para invertir, entre otros elementos.

A la fecha, esta política manifiesta escasos avances a favor de la población desposeída del recurso suelo, pues la experiencia indica que "(...) La mora en diferentes grados afecta a más del 60 por ciento de las 256 fincas adjudicadas. Y es que no se trata de una estrategia campesina de no pago, las causas están en: las condiciones onerosas en que se otorgó el crédito y mala calidad de la tierra." (Velásquez, 2007, agosto 30).

En estas condiciones, hay pocas posibilidades de desarrollo rural para la mayoría de familias, en virtud que se requiere de inversiones onerosas difíciles de alcanzar, por aparte "(...) los bancos del sistema que administran la cartera del crédito están impulsando procesos judiciales, para cobro y desocupación de inmuebles por rentas no pagadas". (Velásquez, 2007, agosto 30).

En este contexto, la CNOC junto a otras organizaciones sociales, proponen al Estado una salida al problema: a) renegociación de los plazos y monto del crédito en los casos de las fincas de alta probabilidad de éxito, b) renegociación de plazo y reducción del monto de la deuda en casos de mediana probabilidad, y c) permuta hacia tierras con potencial productivo, en los casos de inviabilidad económica.

En todo caso, es una desafortunada realidad para las organizaciones campesinas: “(...) En tanto el país exonera de pago de impuestos a empresas multinacionales mineras, maquilas, embotelladoras de refrescos y devuelve el crédito fiscal a exportadores. Utiliza la mano dura en contra de familias campesinas e indígenas sin poder económico ni político” (Velásquez, 2007, agosto 30).

### **2.2.2 Secretaría de Asuntos Agrarios**

Como parte del complejo problema que afronta el desarrollo rural está la conflictividad agraria, la cual: “(...) es multicausal; convergen aspectos jurídicos, económicos, políticos, laborales, culturales, étnicos y religiosos, que confluyen en un espacio concreto y conlleva una serie de efectos directos y colaterales que deben ser abordados; en tal virtud, posee tantos enfoques como actores involucrados en la misma, por lo que para su comprensión y solución efectiva todos los aspectos deben ser tomados en cuenta” (Avila Quiroa, 2009, p. 69).

En este sentido, el Acuerdo Gubernativo No. 136-2002, de fecha 29 de abril de 2002, contiene la creación de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República – SAA -, que tiene como antecedente inmediato el Acuerdo Gubernativo 452-97, con el cual se instauró la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA- cuya función fue facilitar y apoyar la solución conciliatoria o jurídica de los problemas que se derivan del derecho de propiedad o posesión de la tierra.

Esta institución gubernamental tiene la visión de constituirse como la rectora de los temas agrarios, que contribuye de acuerdo a su competencia y en coordinación con otras instituciones de Gobierno del sector agrario, en la política de inserción a la población guatemalteca al desarrollo rural con certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia, posesión y propiedad de la tierra, dentro de un contexto de democracia social, política, económica y cultural con igualdad social y justicia social.

De esa cuenta la SAA, creó dos Subsecretarías: de Resolución de Conflictos y la de Política Agraria, entre ambas apoyan al organismo ejecutivo en materia de: facilitar la formulación e implementación de la política agraria, gestionar el

mejoramiento del ordenamiento jurídico e institucional agrario, promover las estrategias necesarias para la atención de conflictos de naturaleza agraria relativa a la tenencia, posesión o propiedad de la tierra, entre otras funciones.

Para la SAA el tratamiento de la situación agraria guatemalteca es compleja, pues para la institución “La problemática agraria del país responde a una serie de causas y factores de orden estructural; desde el limitado acceso a la tierra y procesos de reconcentración, falta de certeza jurídica sobre el derecho de propiedad de la tierra; la regularización de los derechos de propiedad de la tierra; desarrollo incipiente del proceso catastral; inventario de tierras nacionales y municipales; ordenamiento territorial; conflictividad provocada por el desarraigo de comunidades a causa del conflicto armado interno” (SAA, 2009).

#### **a) Acciones en materia de política agraria**

En torno a la demanda y participación directa de diferentes actores de la organización civil involucrados en la problemática agraria del país, la SAA alcanzó en el año 2009, la elaboración de la propuesta de Ley del Desarrollo Rural Integral.

Esta acción es prioritaria para el impulso del desarrollo nacional en virtud de que: “En nuestro país, el Sector Agrícola representa alrededor de una décima parte del Producto Interno Bruto, y la mitad de la fuerza de trabajo; sin embargo, las condiciones de marginalidad en las que se desarrolla la economía campesina no facilita el acceso a los recursos productivos, entre ellos el acceso a la tierra, a la información de mercados y a los instrumentos de política, dedicándose en gran parte los campesinos a una agricultura de subsistencia y a la venta temporal de su fuerza de trabajo” (SAA, p. 15).

#### **b) Acciones en materia de resolución de conflictos**

La conflictividad agraria es reflejo de la desigualdad y marginación de la mayoría de la población rural del país hacia los medios de producción agrícola, y constituye uno de los ejes cruciales para el logro de los objetivos de la estrategia del desarrollo rural integral: “Desde esta perspectiva, se instaló la Mesa de Desarrollo Rural Integral y la Mesa de Conflictividad Agraria, Laboral y Ambiental con la firma de un Acuerdo Marco (...)” (SAA, 2009, p. 2). En esta mesa de diálogo se incluyen la Asamblea de Desarrollo Rural Integral –ADRI- y otras organizaciones como MOSGUA, CONIC, UNAC – MIC y las ECAS.

La SAA indica que los conflictos de tierra que atiende se clasifican, básicamente, según causa que origina la controversia, siendo estas: por disputa de derecho, por

límites territoriales, por regularización y por ocupaciones. El conflicto por regularización se trata fundamentalmente por la legalización de las posesiones que se originan a consecuencias de los programas del Estado (INTA y FYDEP). Para mayor análisis ver la matriz del anexo 6 que contiene la descripción de la tipología de conflictos.

A manera de ilustración sobre lo complejo de la disputa de tierra, “A inicios del año 2009 se tenía un total de 1435 casos en proceso de atención (...), involucran un porcentaje bastante alto de la población rural, 1,255,153 personas aproximadamente, quienes demandan de manera directa los servicios que la –SAA- presta. (...) Al mes de diciembre de 2009 la SAA interviene en: UN MIL QUINIENTOS OCHO (1508) casos en proceso. (...) finaliza cuatrocientos seis (406) en los cuales estuvieron involucrados 147,902 personas” (SAA, 2009, p. 11).

Es decir, se resolvió uno de cada cuatro casos ingresados, este indicador refleja la capacidad de respuesta institucional, aún y cuando muestra mejoras importantes, es aún insuficiente para atender la compleja realidad de los conflictos de tierras en el país.

La mayoría de casos resueltos en este año giraron en torno a “disputa de derechos”, tal como se aprecia en la matriz 10.

**Matriz 10**  
**Análisis de conflictos resueltos de disputas de tierra por tipología**  
**Año 2009**

Tipología	Casos	Porcentaje
Disputa de derechos	322	79.3
Límites territoriales	28	6.9
Ocupaciones	54	13.3
Regularización	2	0.5
Total	406	100.0

*Fuente: Elaboración propia conforme a datos de la SAA, Memoria de Labores 2009, p.13*

Por otra parte, de los conflictos agrarios tratados corresponden en mayor proporción a la región del país donde se focaliza la pobreza extrema, la marginación social y la desigualdad, específicamente en: Quiché, Alta Verapaz, Petén, Izabal y Huehuetenango, “(...) En estos cinco (5) departamentos se centra el 81% de los conflictos agrarios que actualmente se encuentran en proceso en la –SAA-“ (SAA, 2009, p. 11).

Sin embargo, también es importante señalar que hay casos en los cuales la intervención de la SAA no es aceptada por una de las partes, o bien, luego del

proceso de diálogo y negociación en donde una de las partes o ambas deciden retirarse por no alcanzar acuerdos que satisfagan sus intereses. En este sentido, la mayoría de casos finalizados sin el alcance de la solución es debido a la disputa de tierras por ocupación, como puede apreciarse en la matriz 11.

**Matriz 11**  
**Distribución de casos finalizados que dan por terminada la intervención de la SAA, según tipología**  
**Año 2009**

Tipología	Casos	Porcentaje
Ocupación	275	67.5
Disputa de derechos	91	22.4
Regularización	41	10.1
Total	407	100.0

*Fuente: Elaboración propia conforme a datos de la SAA, Memoria de Labores 2009, p.13*

En cuanto a la metodología aplicada en el tratamiento de los conflictos agrarios por parte de la Secretaría, es conocida como Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, “Este es un término genérico normalmente empleado para definir los procesos alternativos al proceso judicial, disponibles y válidos para la resolución de conflictos en los cuales, más que imponer una solución, permite a las partes crear su propia solución, es decir que las partes construyen una solución acorde a las necesidades de cada uno.” (SAA, 2008, p. 19).

Entre los métodos están: La mediación, la negociación, la conciliación y el arbitraje. La descripción de cada método podrá consultarse en la matriz del anexo 7.

### **2.2.3 Registro de Información Catastral**

En esta sección se analizan los antecedentes del catastro y las características del catastro rural del país.

#### **a) Antecedentes**

La historia del catastro en Guatemala tiene su inicio a finales del siglo XIX cuando se instaura el Registro de Hipotecas que más tarde se denominó Registro General de la Propiedad.

*“En la misma época liberal, con el auge del café, los agrimensores levantan una serie de planos individuales sin que eso sea suficiente para reunirlos en un sistema catastral con una visión de conjunto. Durante el gobierno revolucionario la reforma agraria que se puso en práctica careció de una base cartográfica*

*catastral que pudiese servir de soporte a la identificación de la situación jurídica de los inmuebles” (Moreno y Erba, 2010, p. 39).*

La falta de la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra desde la perspectiva histórica suman un conjunto de secuelas que dificultan el acceso al desarrollo rural del país, en virtud de que:

*“Esa ausencia de catastro y falta de claridad de los registros atentó la apropiación de tierras por sectores pudientes de la población, una marginación e inseguridad jurídica para sectores pobres así como la evasión y desobediencia fiscal por parte de grandes terratenientes, situación que se derivan en varios actos de violencia.*

*Los conflictos por la tierra en Guatemala no han tenido únicamente una dimensión jurídica, sino que su fisonomía deriva de una compleja articulación de factores donde se imbrican lo étnico, lo cultural, lo político y lo espiritual, entre otros, y que en la historia han evolucionado adquiriendo contenido y forma específicos principalmente para la realidad agraria del país. Esa turbulencia fue mostrando la necesidad de establecer un catastro moderno que pueda servir de base a la resolución de conflictos y la regularización de la tenencia de la tierra.” (Moreno, L y Alonzo E. D., 2010, p. 39).*

Otras de las acciones de políticas públicas en materia catastro, lo representó la creación de la División de Catastro del Instituto Geográfico Nacional en 1965, con el objetivo de administrar el catastro nacional por medio de la investigación e identificación de los derechos de propiedad, elaboración de mapas registros, determinación de límites jurisdiccionales y prestación de servicios catastrales en general.

Como parte de las políticas de la contrarrevolución, a partir de 1962 se le asignó al INTA la función de efectuar el levantamiento del catastro agrológico del país, sin embargo, por falta de normativa al momento de la realización de medidas, “(sic)... ocasionó problemas entre propietarios particulares y/o comunidades pues muchas fincas se midieron sin realizar un amarre a las redes geodésicas de IGN”. (Moreno, L y Alonzo E. D., 2010, p. 46).

“Entre 1968 y 1978 ocurrió la primera manifestación formal de establecimiento de Catastro en Guatemala, cuando el Instituto Geográfico Nacional dependiente del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, comenzó a trabajar en una gran

área. (...) A pesar de los esfuerzos, la experiencia fracasó por falta de cultura catastral, dejando sin embargo grandes lineamientos técnicos”. (Moreno, L y Alonzo E. D., 2010, p. 44).

A finales de los años setenta debido a intereses particulares, no fue promulgada una ley Reguladora de Catastro, en consecuencia, no se continuó con los estudios iniciados por el Instituto Geográfico Nacional. Luego, “Con la profundización del conflicto armado, el conocimiento del territorio y de la geografía nacional pasó a ser monopolio del Ejército, lo que significó una pérdida del nivel técnico para el sector civil y un abandono de las actividades catastrales. (Moreno, L y Alonzo E. D., 2010, p. 46).

En 1978 fue creada la Dirección General de Catastros y Avalúos de Bienes Inmuebles –DICABI-, entre sus funciones principales se destaca la elaboración y mantenimiento del catastro de los bienes inmuebles de la República; la planificación, la organización y el control de la ejecución del levantamiento catastral y el mantenimiento catastral de Guatemala.

En mayo de 1985 se promulgó una nueva Constitución de la República de Guatemala, la cual, en su Título V, Capítulo II, Art. 230 da las orientaciones para la organización del Registro General de la Propiedad y el Catastro Fiscal por parte de cada Departamento.

Con el propósito de buscar el funcionamiento del catastro integral a nivel nacional, en 1987 fue formulado con el acompañamiento del gobierno francés el proyecto de creación del Centro Nacional de Catastro y su ley respectiva. Luego las políticas de descentralización favorecieron la implementación de catastros municipales para efectos de recaudación de impuestos y en cierta medida la planificación territorial.

En este orden de análisis: “El Catastro logra su primera cita en la historia a partir de la firma de los Acuerdos de Paz; cuando en este documento se reconoce que el problema de la tierra constituye el sustrato estructural de las condiciones que provocaron el enfrentamiento armado en las últimas cuatro décadas” (Moreno, L y Alonzo E. D., 2010, p. 47).

En consecuencia, en 1997 conforme al Acuerdo Gubernativo 307-97, fue creada la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra –UTJ- PROTIERRA, cuya función fue coordinar las acciones en materia de la tenencia de la tierra.

Finalmente, en el año 2005, se creó el Registro de Información Catastral –RIC-, según Decreto No. 41-2005, cuyo objetivo principal es de establecer, mantener y poner al día el catastro en la búsqueda de la certeza jurídica de la tierra.

La ley del RIC define el catastro nacional como el inventario técnico para la obtención y mantenimiento de la información territorial y legal, representada en forma gráfica y descriptiva, de todos los predios del territorio nacional.

#### **b) Catastro rural**

Uno de los factores que están con la base de la conflictividad que caracteriza la situación agraria en el país, corresponde a la inseguridad jurídica sobre la posesión y propiedad de la tierra de los territorios rurales, es debido a las características del sistema de registro de la propiedad operadas en el Registro General de la Propiedad, en virtud de:

*“(Sic)... la existencia hasta hace poco de solamente dos oficinas del registro en el país, la práctica de la inscripción de inmuebles sin los respectivos planos para permitir su inscripción, la doble inscripción de inmuebles, la inscripción de propiedades con problemas de deslindes, la pérdida y destrucción de documentos del registro e incluso el fraude y la corrupción, se encuentran entre los problemas que afectan el funcionamiento adecuado de la entidad y, por tanto, la propiedad inmueble en Guatemala” (Moreno y Erba, 2010, p. 54).*

En estas circunstancias, en la antesala de la ejecución de la política del desarrollo rural en el país, reina la dificultad y la confrontación para cualquier proceso de ordenamiento territorial, pues: “Se estima que aproximadamente el 70% del territorio del país, se encuentra inmerso en una verdadera maraña de confusión de títulos y superposición de límites, razón por la cual la construcción de una realidad jurídica – agraria con base catastral es un elemento estratégico para la definición de una nueva política de desarrollo Económico”. (Moreno y Erba, 2010, p. 54).

### **2.3 Comparación del proceso agrario de 1952 a 2010**

Conforme a los resultados del estudio, es evidente la contradicción entre los mecanismos de distribución de la tierra operados en los Decretos 900 y 1551 del proceso agrario de 1952 a 1983.

En el primer instrumento legal, la distribución del recurso se realizó bajo el mecanismo de expropiación de tierras ociosas a favor del Estado en el marco de la función social al otorgar tierras en usufructo vitalicio o arrendamiento a campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas debidamente organizados.



Se consideró la reforma agraria como clave para modernizar la economía nacional.

Mientras que el segundo Decreto consistió en la entrega de tierras de propiedad del Estado a campesinos mediante la creación de las Zonas de Desarrollo Agrícola, en el concepto de la propiedad tutelada en regiones con dificultades de infraestructura física productiva, el Estado negó de esta forma la necesidad de la reforma agraria para el fomento del crecimiento económico. Para mayor interpretación comparativa observar la matriz 12.

### Matriz 12

#### Comparación del proceso agrario conforme a mecanismos de distribución de la tierra y tipo de titularidad, según instrumento legal

Instrumento legal	Distribución de la tierra	Tipo de titularidad
Decreto 900: Ley de la Reforma Agraria	<p>De tierras ociosas expropiadas a favor del Estado:</p> <p>Otorgar tierras en usufructo vitalicio o arrendamiento a: campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas</p> <p>Tierras en arrendamiento a los agricultores capitalistas</p> <p>Tierras en propiedad (no mayor de 18 ha equivalente a 25 Mz) a: campesinos, colonos y trabajadores agrícolas</p>	Cabeza de familia (jefe de hogar masculino)
Decreto 1551: Ley de Transformación Agraria	<p>De las tierras en propiedad del Estado:</p> <p>Otorgar tierras en propiedad colectiva a campesinos mediante la creación de las Zonas de Desarrollo Agrícola, (propiedad tutelada)</p> <p>Las tierras distribuidas en su mayoría fueron otorgadas en regiones con dificultades en materia de infraestructura productiva</p>	Cabeza de familia (jefe de hogar masculino)

Institucionalidad agraria en los Acuerdos de Paz.	<u>Acceso a la propiedad de la tierra:</u> <u>mecanismos financieros</u> Creación de un mercado activo de tierras que permita la adquisición de tierras para los campesinos que no la poseen o la poseen en cantidad insuficiente a través de transacciones a largo plazo a tasas de interés comerciales o menores y con un mínimo y sin enganche	Cabeza de familia (jefe de hogar masculino o femenino)
	<u>Resolución expedita de los conflictos de tierra</u> Creación de una dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra con cobertura nacional y con funciones de asesoría y asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas para hacer valer sus derechos (arreglos directos y conciliación.	
	<u>Registro de la propiedad inmueble y catastro</u> Promoción de cambios legislativos para la creación de un sistema de registro y catastro descentralizados, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria	

*Fuente: Elaboración propia con información de Decreto 900 Ley de la Reforma Agraria, Decreto 1551 Ley de Transformación Agraria y Acuerdos de Paz.*

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz y en el marco de modelo neoliberal, el Estado crea la institucionalidad agraria en la cual se propone el acceso a la tierra por la vía del mercado de tierras, la resolución de la diversidad de conflictos existentes del recurso, el registro ordenado de la propiedad de la tierra, y por primera vez, se considera a la mujer como cabeza de familia para tener acceso a la titularidad de la propiedad, aunque no comparte la conveniencia de la reforma agraria para solucionar el conflicto agrario guatemalteco.

### **3. Análisis de la propuesta de Política de Desarrollo Rural**

La falta de desarrollo nacional puede explicarse a la luz de la débil intervención del Estado en la resolución de la pobreza rural del país. De la época colonial al primer decenio del nuevo siglo, continúa pendiente solventar las causas que originan los fenómenos de la falta de equidad al acceso a los medios de producción y la marginación social al bienestar en los territorios rurales. En consecuencia es importante el análisis de las acciones encaminadas en torno a la gestión de la política del desarrollo rural en el país.

### 3.1 Gestión de la Ley de Desarrollo Rural Integral

A raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, la formulación de la política de desarrollo rural ha generado debate entre los diversos sectores de la sociedad, en virtud que se afrontan los diferentes componentes de la conflictividad económica, social, política y cultural del país.

Es por eso que: “Este tema es álgido y controversial, y concretiza una problemática difícil de conciliar entre los diversos sectores que componen la sociedad; (...)” (SEGEPLAN, 2008, p. 110).

En la matriz 13, se exponen los títulos de los nombres de las propuestas de políticas de desarrollo rural presentadas por sectores de la sociedad guatemalteca interesados en la concertación de la Ley de Desarrollo Rural.

**Matriz 13**  
**Descripción de nombres de propuestas de Política Desarrollo Rural**

Sector	Nombre de la Propuesta
Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas – CNOC-	Propuesta de Desarrollo Rural/Plataforma Política de CNOC (2002)
Plataforma Agraria	Abriendo brecha (Una propuesta de Desarrollo Rural) (2003)
Sistema de Naciones Unidas y OEA	Documento: Redacción preliminar de la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Rural. (2003-2004)
Gobierno de Guatemala	Programa de Reactivación Económica y Social: Vamos Guatemala, unidos por un país mejor (2004-2005)
Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF-	Plan de Desarrollo Económico y Social (2004-2007)
Colectivo de Organizaciones Sociales –COS-	Otra Guatemala es posible (2005)
Partidos Políticos	Agenda Nacional Compartida (un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI)

*Fuente: Elaboración propia con datos de SEGEPLAN 2008, p. 111-114.*

De este conjunto de propuestas, el proyecto “Sistema de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República”, procedió a la evaluación de las

mismas, a través de la cual, identificó las convergencias y divergencias que son condensadas en la matriz 14.

**Matriz 14**  
**Análisis de convergencia y divergencias de propuestas de políticas de Desarrollo Rural**

Convergencias	Divergencias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de una política de desarrollo rural más allá de lo agrícola</li> <li>• Desarrollo local desde la descentralización y la participación</li> <li>• Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa</li> <li>• Reducción de la pobreza y extrema pobreza</li> <li>• Fortalecimiento de la multi e interculturalidad</li> <li>• Diversificación agrícola y productiva</li> <li>• Sostenibilidad de los recursos naturales</li> <li>• Fortalecimiento de FONTIERRA y la Secretaría de Asuntos Agrarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roles y función del Estado (Estado fuerte vrs. Estado pequeño)</li> <li>• Tipo de economía y enfoque de desarrollo a nivel nacional</li> <li>• Cambios estructurales o mantenimiento del actual Estado de Derecho</li> <li>• Enfoque redistributivo de la riqueza, Pacto Fiscal y Acuerdos de Paz</li> <li>• Tratados de Libre Comercio, Globalización y concesiones mineras</li> <li>• Reforma Agraria Integral: el punto más álgido entre ambos enfoques</li> <li>• Enfoque de la propiedad privada y su función para el bien común</li> <li>• Certeza jurídica sobre la tierra y acceso equitativo a ella</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia conforme a datos de SEGEPLAN, 2008, p. 115.*

Al partir de la comparación: “(...) resulta imposible desconocer las limitaciones de una política agraria para el desarrollo rural, también es impensable dicho desarrollo sin transformar la estructura agraria prevaleciente” (Zapata, 2009, p. 195), en consecuencia, se deduce que las divergencias relacionadas a los temas de reforma agraria, propiedad de los medios de producción, la certeza jurídica y acceso a la tierra, constituyen temas que de no ser discutidas y lograr acuerdos de solución, condicionarán desfavorablemente la aplicación de la estrategia del desarrollo rural en el mediano y largo plazo.

Situación similar son los desacuerdos que giran alrededor del papel del Estado y la política fiscal como ejes claves para la implementación de la estrategia del desarrollo rural. Para mayor análisis consultar el anexo 8.

### **3.2 El financiamiento del desarrollo rural**

Conforme a la teoría del desarrollo endógeno, el papel de las finanzas públicas es imprescindible en la implementación de la política pública del desarrollo rural, sobre todo, cuando se orienta a favorecer las necesidades sentidas de amplios

conglomerados sociales, en virtud que “(...) es un elemento vital para la redistribución del ingreso, para lograr transferir recursos de los sectores de mayores ingresos hacia los sectores más vulnerables o en situación de pobreza o pobreza extrema” (Barreda, 2008, p. 105).

Bajo esta perspectiva, la ejecución de la política agraria y de desarrollo rural para Guatemala, demanda un “(...) Estado fuerte que cuente con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales y aquellos establecidos en los Acuerdos de Paz (...), que tenga un papel rector, orientador, promotor del desarrollo y garante de la prestación de los servicios públicos (...)” (Barreda, 2008, p. 106).

Sin embargo, ante una carga tributaria de las más bajas de América Latina ( en el 2008 es del 11.3% comparado al 38% de Brasil, al 30% de Argentina, al 15% de Costa Rica) y que está reflejando “(...) precisamente las características históricas sobre las cuales se constituyó el Estado guatemalteco, es un Estado débil financieramente, (...) no cuenta con los recursos necesarios para preservar la gobernabilidad, garantizar la prestación de los servicios públicos, garantizar la seguridad alimentaria o proveer de mejores condiciones a su población.” (Barreda, 2008, p. 106), en estas circunstancias, es también un factor desfavorable para el alcance de las metas del desarrollo rural sostenible.

### **3.3 Análisis del anteproyecto de la Ley de Desarrollo Rural Integral**

En el año 2009 la Secretaría de Asuntos Agrarios junto a sectores sociales, instalados en la Mesa de Desarrollo Rural Integral, lograron el dictamen favorable por parte de la Comisión de Agricultura del Congreso de la República para el análisis de la iniciativa 4084 “Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral”.

En la matriz 15 se exponen los aspectos relevantes de los componentes de la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral.

#### **Matriz 15**

##### **Análisis del anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral por aspectos relevantes según componentes**

Componentes	Aspectos relevantes
Objetivo	El objetivo primordial de la iniciativa es garantizar el desarrollo humano de los habitantes de los territorios rurales, quienes en su mayoría viven en situación de pobreza y pobreza extrema. Por otro lado, pretende dar cumplimiento con los convenios internacionales relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, así

	como el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y el Convenio 169 de la OIT
Sujeto priorizado	El espíritu de la propuesta de Ley tiende a interesarse por el mejoramiento de la situación de la economía campesina e indígena, a la cual se dedica la mayoría de la población rural que históricamente carece de recursos. También es prioritario el crecimiento las pequeñas y medianas empresas que están instaladas en los territorios rurales en pro de una inserción exitosa en la globalización y la mundialización económica
Tema agrario	Considera que la transformación agraria es vital, sin embargo, no es suficiente en tanto no se enmarque dentro del contexto ambiental, económico, cultural y social del país. En la formulación y ejecución de la política agraria se deberá contar con la participación organizada de todos los sujetos relacionados con la temática, sobre todo, en el acceso a la propiedad agraria colectiva, al desarrollo de actividades comerciales y de agroindustria, la participación y organización de las mujeres rurales, al trabajo productivo en el campo
Rol del Estado	La propuesta de Ley demanda la intervención del Estado fortalecido en términos institucionales y fiscales (Estado fuerte). Es vital que el Estado reúna las características de rector, facilitador, subsidiario y promotor. No pretende el enfrentamiento entre Estado y Mercado. Para los logros que pretende la Ley, deberá promover la organización social
Institucionalidad	La aplicación de la Ley requiere la instauración del Ministerio de Desarrollo Rural Integral y Asuntos Agrarios, a quien le corresponde ejercer la rectoría de la política de desarrollo rural integral, siendo responsable de impulsar los procesos de planificación y gestión de planes y programas de corto, mediano y largo plazo, con énfasis en la pequeña y mediana economía rural, campesina e indígena, con enfoque territorial. Además, el Ministerio deberá interesarse por: posibilitar el acceso a la tierra y recursos naturales, crédito y asistencia técnica de los habitantes (fundamentalmente de quienes residen en los municipios que se encuentran pobreza y pobreza extrema), promover la resolución de conflictos agrarios y la ley de registro de información catastral, gestionar los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de la política, entre otros, para el efecto deberá coordinar esfuerzos con el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Municipalidades y otras entidades del organismo Ejecutivo.

<p>Ejes y líneas de acción</p>	<p>La Ley de Desarrollo Rural Integral expone los siguientes ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Político: fomento y ejercicio de la ciudadanía plena en los territorios rurales; creación del marco jurídico e institucionalidad de la política; fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal, Ley de Descentralización, Ley Electoral y de Partidos Políticos, entre otros</li> <li>• Fomento de la pequeña y mediana economía rural, indígena y campesina, mujeres y jóvenes. Formulación de estrategias que estimulen: la producción, el acceso al crédito, fortalecimiento a la organización, oportunidad de uso de tecnología y vinculación a mercados nacionales e internacionales</li> <li>• Agrario: promoción de la transformación de la estructura agraria, mediante el reconocimiento del carácter social de la propiedad rural, respeto a la propiedad municipal, pública y comunal a través de la consulta y aprobación de uso a los pueblos propietarios Específicamente se pretende: ampliar el acceso para familias y grupos campesinos a la tierra y otros activos productivos, acelerar y concluir los procesos de regularización de las posesiones campesinas en fincas nacionales y baldíos, atender y resolver la conflictividad agraria, recuperación de tierras a favor del Estado adquiridas en forma irregular y fraudulenta, promoción de acceso a la tierra e incentivos que eviten la concentración de la propiedad y la ejecución del proceso técnico catastral</li> <li>• Social: erradicación en el mediano y largo plazo de la exclusión y marginación social, étnica, sexo y otros. Para el efecto se tratará de cumplir con lo establecido en: anteproyecto de esta Ley, Acuerdos de Paz, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, Convenio 169 de la OIT, Ley de Desarrollo Social, entre otros</li> <li>• Sostenibilidad ambiental: Fomento de la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas rurales e impulso de la gestión y protección ambiental y de los recursos naturales (énfasis en los hídricos). Participación social en la promoción del desarrollo rural sostenible, garantizando el equilibrio y protección del ambiente, calidad de vida y acceso a los beneficios</li> <li>• Cultural: Atención del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país. Fomento de los conocimientos y tecnologías tradicionales de producción agropecuaria, forestal, artesanal y todos aquellos con posibilidades de desarrollo</li> </ul>
--------------------------------	---

Financiamiento	Se considera que el gasto público consolidado anual destinado al desarrollo rural no podrá ser menor de dos mil setecientos millones de quetzales de Presupuesto General de Gastos de la Nación, conformada por los recursos, bienes y servicios provenientes de: Presupuesto ordinario y extraordinario, fondos del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, recursos provenientes de la cooperación internacional y de países, fondo de donaciones particulares y otras fuentes
----------------	--

*Fuente: Elaboración propias con base a información de: CNOC et al. (2010). Ante Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral. Recuperado de: [www.albedrio.org/html/documento/anteleyDRI110407juridicoFinal.pdf](http://www.albedrio.org/html/documento/anteleyDRI110407juridicoFinal.pdf).*

Del anterior análisis, se infiere que la visión de la propuesta de Ley de Desarrollo Rural Integral se orienta hacia el desarrollo endógeno del país, en virtud que pretende estimular la redistribución de la producción de la riqueza sin descartar la inserción al mundo de la globalización económica, la reivindicación de la sostenibilidad ambiental y al reconocimiento de los conceptos de pluricultural, multilingüe y multiétnico.

Asimismo concibe que es primordial el fomento del bienestar integral de la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos, pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales.

Sin embargo, cabe señalar que en la concertación de la propuesta de Ley no se contó con la participación del sector empresarial, situación que define una marcada debilidad en el proceso, en vista que para alcanzar los logros de la misma es necesario consensuar con todos los sectores activos de la política, en virtud que: "(...) una política de desarrollo rural también requiere la consideración del elemento participativo en el ciclo de las políticas públicas, es decir la concertación de la dimensión participativa de la democracia. La concertación - como la experiencia concreta de la participación - entre el Estado, los empresarios y los sectores sociales, para la formulación de las políticas correspondientes, constituye un componente sustancial de cómo avanzar hacia el Desarrollo Rural". (Zapata, 2009, p. 198).

En estas circunstancias, la ausencia de acuerdos entre Estado y el sector económico que históricamente tiene a favor el fenómeno de la concentración de los medios de producción, es el principal valladar para la aprobación y ejecución de la Política de Desarrollo Rural en Guatemala, sobre todo que están en discusión temas álgidos relacionados con el financiamiento de la misma y la resolución de la problemática de la estructura agraria del país.



#### 4. Prognosis económica y social

En esta sección se exponen los resultados de la proyección económico y social del país del período comprendido del año 2010 al 2025. La tendencia de las variables refleja la débil intervención del Estado en materia de políticas públicas a favor del mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población que habita en los territorios rurales.

##### 4.1 Marco Económico

El marco probable de la actividad económica en los próximos quince años, es posible analizarse de acuerdo a la proyección de las variables que se relacionan con la producción rural del país.

##### 4.1.1 Producto Interno Bruto

El estudio del Producto Interno Bruto –PIB- es trascendental en la interpretación de las condiciones de vida de la población, “(...) pues determina el grado de riqueza de un país, aunque no necesariamente su desarrollo, ya que este último tiene que ver con el grado de distribución que se haga de dicha riqueza” (Castro Sosa, 2010, p. 23).

**Cuadro 11**  
**Comportamiento histórico y proyectado del Producto Interno Bruto de Guatemala**  
**Período 2005 al 2025**

Año	Producto Interno Bruto (millones de Q de 2001)	Tasa crecimiento. %	Producto Interno Bruto Per cápita Anual (Q de 2001)	Porcentaje de participación por actividad económica			
				Agricultura, Ganadería, Silvicultura y pesca	Industria y Manufacturas	Comercio, servicio y Otras actividades	Total
2005	166,722.0		13,127.1	14.10	19.30	66.60	100.00
2006	175,700.0	5.38	13,495.2	13.50	19.00	67.50	100.00
2007	186,800.0	6.31	13,995.5	13.50	18.24	68.26	100.00
2008	192,900.0	3.27	14,105.3	13.10	18.20	68.70	100.00
2009	193,900.0	0.52	13,831.3	13.60	18.00	68.40	100.00
2010	204,671.2	5.56	14,316.4	13.14	17.52	69.34	100.00
2015	240,449.2	3.50	15,325.7	12.44	15.83	71.74	100.00
2020	276,227.2	2.97	16,334.9	11.74	14.13	74.13	100.00
2025	312,005.2	2.59	17,344.2	11.04	12.43	76.53	100.00

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

Conforme al análisis del cuadro 11, el crecimiento del PIB en el período comprendido del 2005 al 2009 mantiene el ritmo del 3.4% anual, tasa promedio que no responde al compromiso suscrito en el marco del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz, en el sentido de: “(...) adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido

del producto interno bruto a una tasa no menor del 6% anual que permita una política social avanzada.” (URL, 2008, p. 112), con énfasis en el fortalecimiento de la salud, desnutrición, educación, capacitación, vivienda, saneamiento ambiental, del acceso al empleo productivo e ingresos dignos. Las ecuaciones de las proyecciones del PIB y PIB per cápita aparecen en el anexo 9.

En particular, a raíz del cambio de la base del cálculo del PIB a partir del 2001 (a partir de este año las mediciones del PIB se hacen en términos reales), la aportación porcentual de la actividad agropecuaria en la conformación del Producto Interno Bruto, sobrellevó una reducción significativa del 23% (tasa media operada de 1995 al 2000), al 13% promedio anual correspondiente al decenio del 2001 al 2009, escenario que se complicó por la crisis financiera mundial acaecida en el período, más los efectos de los desastres naturales recientes derivados por el cambio climático que afectó al globo terráqueo.

Por otra parte, cabe destacar que en los últimos veinticinco años ante la falta de empleo, el 76% de la PEA está en la economía informal (ENCOVI 2006), y por la expectativa del mejoramiento de las condiciones de vida, más del millón y medio de guatemaltecos (de los cuales el 28% son mujeres) han emigrado al exterior, con énfasis a los Estados Unidos de América.

El envío de remesas familiares por parte de esta población ha sido significativo en la composición del PIB del país, sin embargo, a partir del segundo quinquenio del nuevo siglo, se observa una tendencia decreciente de la variable, en virtud que: “(...) según el Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006 – 2007 de la CEPAL ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)), el aumento del desempleo y reducción de los salarios de los inmigrantes guatemaltecos, es atribuible a los problemas en la industria de la construcción en los Estados Unidos, así como el endurecimiento de la política migratoria de este país” (Castro Sosa, 2010, p. 30).

De continuar con el entorno económico desventajoso, se estima que en el devenir del período 2010 al 2025, los montos anuales por migrante en concepto de remesas familiares tienden a descender, realidad que implica riesgos en la capacidad de compra de la población beneficiaria, que en su mayoría, radica en los centros poblados rurales.

Para efectos de análisis, en el cuadro 12 se presenta la proyección del porcentaje de participación de este indicador en la configuración del PIB, el cual expone una tendencia descendente.

**Cuadro 12**  
**Proyección de la participación de remesas familiares en la composición del**  
**PIB de Guatemala**  
**Período 2005 al 2025**

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025
Remesas familiares % PIB	11.0	11.9	12.1	11.0	11.4	11.45	11.40	11.35	11.30
Variación %		8.20	1.68	-9.09	3.63	0.44	-0.44	-0.44	-0.44

*Fuente: Elaboración propia con base a datos del Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009/2010, PNUD, Guatemala.*

De la evaluación anterior, puede inferirse que de no adoptarse políticas económicas pertinentes, es prudente estimar que en el período comprendido del 2010 al año 2025, cada vez la participación del sector primario y el envío de remesas familiares en la composición del PIB, manifestarán un comportamiento decreciente en comparación con la aportación de las otras actividades económicas (fundamentalmente comercio y servicios). Ver anexos 21 y 29.

Este panorama comprometerá, especialmente, el desarrollo de las variables del empleo, de la producción y de la seguridad alimentaria de los guatemaltecos que habitan en los territorios rurales. Las ecuaciones de las proyecciones de las variables son descritas en el anexo 10.

#### **4.1.2 Balanza Comercial**

En cuanto al pronóstico de la balanza comercial del país, de perpetuarse el comportamiento histórico de las exportaciones e importaciones, se infiere la prolongación de la tendencia deficitaria de la variable en el curso de los próximos quince años, situación que se observa en cuadro 13.

**Cuadro 13**  
**Análisis histórico y proyectado valor FOB de exportaciones y valor CIF de**  
**importaciones de Guatemala.**  
**Período: 2005 al 2025**  
**(En USD millones)**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo Balanza Comercial
2005	5,380.80	10,492.60	-5,111.80
2006	6,012.80	11,914.50	-5,901.70
2007	6,897.70	13,578.10	-6,680.40
2008	7,764.90	14,546.50	-6,781.60
2009	7,231.30	11,525.60	-7,219.80
2010	8,293.43	13,820.86	-5,527.50
2015	11,019.98	16,169.86	-5,149.90
2020	13,746.53	18,518.86	-4,772.40
2025	16,473.08	20,867.86	-4,394.80

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

Como ha ocurrido desde la época colonial, en los últimos cinco años continuó el predominio de las exportaciones de los productos tradicionales agrícolas (café, azúcar, banano y cardamomo) que en conjunto absorben el 25% del indicador, pues si bien es cierto estimulan el ingreso de divisas “(...) sus beneficiarios son los grandes exportadores de productos agrícolas o manufacturados, que constituyen un pequeño porcentaje de la población guatemalteca, quienes a su vez lo depositan en bancos del sistema o en el extranjero” (Castro Sosa, 2010, p. 34). Las proyecciones de estas variables aparecen en el anexo 11.

Por otra parte, según estadísticas del BANGUAT en la composición de las importaciones ha sobresalido el elevado porcentaje por compra de bienes de consumo y materias primas del mercado exterior en comparación a la mínima adquisición de bienes de capital, condición que ha incidido el escaso dinamismo de la producción interna del país.

#### 4.1.3 Términos de Intercambio

La situación desventajosa de la balanza comercial se refleja en el deterioro histórico de las Relaciones de Términos de Intercambio del país. En el cuadro 14 y anexo 22, se expone el pronóstico de este indicador macroeconómico para los próximos quince años. Es previsible que el índice difícilmente alcance un valor superior de 100, en tal sentido, la participación de las exportaciones de la producción tradicional agrícola del país, no contribuirá al fortalecimiento de la economía nacional. Las proyecciones de las variables aparecen en el anexo 12.

**Cuadro 14**  
**Análisis histórico y proyectado de Términos de Intercambio de Guatemala,**  
**según quinquenios**  
**Período:1981 al 2025**

Quinquenio	Exportaciones precios corrientes	Exportaciones precios corrientes 1958	Índice precios exportaciones	Importaciones precios corrientes	Importaciones precios corrientes 1958	Índice precios importaciones.	TIC *
1981 – 85	1451941.7	483294.7	300.4	1737666.7	312537.6	556.0	54.0
1986 – 90	3906517.1	452993.9	862.4	4846484.7	309665.5	1565.0	55.1
1991 – 95	11803079.2	590454.6	1999.0	16395913.5	510311.3	3212.9	62.2
1996 – 00	22972686.3	836625.6	2745.9	31986786.8	751011.5	4259.2	64.5
2001 – 05	34102432.1	848058.1	4021.2	59327218.4	1062983.3	5581.2	72.0
2006 – 10	40157476.3	976232.9	4175.0	65554632.3	1171973.1	5593.5	74.6
2011 – 15	48594191.3	1087548.8	4468.2	79786572.3	1366196.8	5840.0	76.5
2016 – 20	57030906.3	1198864.6	4757.1	94018512.3	1560420.5	6025.2	78.9
2021 – 25	65467621.3	1310180.5	4996.8	108250452.4	1754644.3	6169.4	81.0

\*TIC = Términos de Intercambio.

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

Referente a lo nocivo de la transacción de “importar caro y exportar barato”, Raúl Prebisch, (CEPAL), en el documento titulado “El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas”, en su oportunidad pronunció: “(...) que el subdesarrollo latinoamericano tiene sus raíces en la dependencia de las exportaciones de productos primarios, (...)” (Hun Och, 2006, p. 4).

En virtud que en el comercio internacional, la venta de estos bienes están inmersas las siguientes desventajas: deterioro de precios, lentitud en el crecimiento de la demanda, falta de flexibilidad en la adaptación a nuevas situaciones e innovaciones tecnológicas, ausentismos del encadenamiento productivo, entre otras limitantes.

En efecto, el citado autor añadió que estas condiciones son consecuencia de la relación colonial de la tenencia del suelo y al incipiente desarrollo de la estructura industrial de los países de la región.

Para el caso del industria nacional: “Se observa que alrededor del 70% de los establecimientos industriales, se encuentran localizados en el Departamento de Guatemala, de los cuales el 58% están ubicados en la ciudad capital” (Hun Och, 2006, p. 5), realidad que demuestra lo infructuoso que ha resultado la política de descentralización industrial.

#### **4.1.4 Carga Tributaria**

Históricamente, el Estado guatemalteco ha sido incapaz de implementar un sistema tributario que propicie la obtención de suficientes recursos a favor del financiamiento de programas y proyectos que satisfagan las necesidades básicas de la mayoría de la población.

No obstante, los acuerdos suscritos como resultados de las negociaciones de paz, aún persisten severas restricciones para la elevación del nivel de recaudación fiscal. Es oportuno recordar, que entre sus objetivos se establecieron la consecución de un pacto fiscal producto de una concertación social sobre el nivel y composición del gasto público, así como la fijación de una carga tributaria que promueva la justicia y equidad, y que además, fuera globalmente progresivo, universal y obligatorio,

Aunado a lo anterior, a raíz de las condiciones del modelo neoliberal en el cual se promueve la reducción del rol del Estado en el desarrollo económico y social de los países, también constituye un factor que limita la concertación a favor de una reforma fiscal en Guatemala.

**Matriz 16**  
**Carga tributaria de Guatemala**  
**Período: 2010 al 2025**

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025
Concepto									
Carga tributaria	12.0	12.7	13.0	12.1	11.2	11.5	10.4	9.3	8.2
Variación porcentual		5.8	2.4	-6.9	-7.4	2.7	-9.6	-10.6	-11.8

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009/2010, PNUD, Guatemala.

De tal manera, de mantenerse las condiciones económicas prevalecientes en los últimos veinticinco años, y conforme a las proyecciones formuladas en la matriz 16, es probable que en los próximos quince años el valor de la carga tributaria difícilmente rebase de manera significativa la tasa del 12% anual (ver anexo 22), producto de un sistema fiscal que continuará privilegiando la mayor participación de impuestos indirectos (alrededor del 80%) y la concesión de un conjunto de exenciones a favor de la población de mayores ingresos. La proyección de la variable se ejecutó conforme a la ecuación del anexo 13.

#### **4.2 Marco Social**

La característica demográfica de Guatemala en los últimos sesenta años, en comparación a los restantes países de Centroamérica, se distingue por poseer una población mayoritariamente pobre, rural, indígena y joven (46.8% no es mayor de 14 años en el área rural).

Conforme a estimaciones del INE, para el año 2010, la pobreza se concentra geográficamente en Sololá, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz y Alta Verapaz. En estos departamentos el nivel de pobreza supera el 60% de la población y afecta fundamentalmente a los indígenas, las mujeres, los niños, las personas de la tercera edad y quienes residen en los territorios rurales.

Con mayor precisión, del 51% de población pobre del país, el 72% está focalizado en el área rural, mientras que del 15% de pobreza extrema, el 83% son pobladores rurales. Como consecuencia de esta miseria nacional: “A nivel latinoamericano el país ocupa el primer lugar en desnutrición crónica, que afecta el 50% de los niños menores de cinco años, según estudios realizados por la USAID, la falta de nutrientes es la principal causa.” (Alonzo, 2011, p. 2).

Aunque es oportuno señalar, que como resultado de programas aplicados por el Estado, la situación del indicador ha venido mejorando muy lentamente, pues según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI – 2006), en 1994 la pobreza fue del 54.3% y de pobreza extrema del 22.8%.

Otros indicadores demográficos proporcionados por la CEPAL aducen que la precaria situación social del país en el período del 2005 al 2010, lo constituye el

crecimiento acelerado de la población en los territorios rurales habitados por indígenas, pues se estima que la tasa global de fecundidad es de más de seis hijos por hogar (el indicador promedio nacional es de 4.15 hijos).

Por aparte, según este organismo internacional el aumento de la población en el país se debe al crecimiento de la esperanza de vida al nacer (70.2 años), mientras que la tasa bruta de natalidad es de 33.28 por cada 1000 habitantes y la tasa bruta de mortalidad asciende a 30.0 por cada mil habitantes.

En este contexto, en el cuadro 15 se formula la proyección de algunos indicadores demográficos del país correspondiente al período del 2010 al 2025.

**Cuadro 15**  
**Proyección de la población en Guatemala**  
**Período 1981 al 2025**

Indicador	Unidad Cuenta	Censo 1981	Censo 1994	Censo 2002	Proyecciones			
					2010	2015	2020	2025
Población Total	Millones habitante	6.054	8.332	11.237	13.734	15.569	17.649	20.001
Población <u>Área</u>	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Urbana		32.7	35.0	46.1	49.3	50.8	52.4	54.0
Rural		67.3	65.0	53.9	50.7	49.2	47.6	46.0
Población <u>Sexo:</u>	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres		49.8	49.3	48.9	46.9	45.6	44.5	43.3
Mujeres		50.2	50.7	51.1	53.1	54.4	55.5	56.7
Población <u>Etnia:</u>	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Indígena		41.9	42.8	41.0	40.7	40.5	40.3	40.1
No indígena		58.1	57.2	59.0	59.3	59.5	59.7	59.9
Densidad poblacional	Habit/Km Cuadrado	56	77	103	126	143	162	184
Alfabetismo	%	57.2	64.6	71.2	80.5	86.9	93.8	100.0
PEA Total (10 y más años)	%	28.0	29.7	31.0	33.5	36.3	39.1	42.7
PEA <u>Sexo</u>	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres		85.5	81.0	73.0	66.1	61.5	57.2	53.2
Mujeres		14.6	19.0	27.0	33.9	38.5	42.8	46.8
PEA <u>Área</u>	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Urbana		36.1	39.1	53.0	71.2	80.2	86.2	90.3
Rural		63.9	60.9	47.0	28.8	19.8	13.8	9.7
PEA Agrícola	%	55.1	52.5	42.1	25.8	17.7	12.3	8.6

*Fuente: Elaboración propia conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística, 2011.*

De las proyecciones anteriores se infiere que para los próximos quince años el escenario poblacional total estará expresado por el decaimiento del porcentaje de la población rural y el incremento del porcentaje de la población femenina. Ver anexos: 23 y 24.

Otra característica notable lo constituye el incremento de la PEA, pues se estima que al final del período este indicador rebasará la cifra del 40% de la población total, concentrándose en los centros poblados urbanos y con mayor presencia de la mujer en el desarrollo de las actividades económicas no agrícolas, tal como se observa en los anexos 25 y 26. Las proyecciones de las variables aparecen en el anexo 14.

Adicionalmente, en virtud que la densidad de población del año 2002 casi se duplicará en el 2025, se experimentará mayor presión en el uso de los recursos naturales y en la demanda de servicios básicos. Así mismo, la continuación de políticas alejadas al fomento de la producción nacional implicará mayor deterioro del salario en el contexto de la canasta básica de alimentos y canasta básica vital. Este panorama advierte la presencia de condiciones difíciles para la mayoría de hogares de la ciudad y del campo, en virtud que se afrontarán mayores limitaciones en materia de satisfacción de necesidades energéticas y proteínicas.

**Cuadro 16**  
**Proyección del salario mínimo con respecto a la Canasta Básica y Canasta Vital de alimentos en Guatemala**  
**Período: 2005 al 2025**

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025
Ratio salario mínimo agrícola/Canasta Básica Alimentos	0.82	0.85	0.80	0.71	0.82	0.80	0.73	0.66	0.59
Ratio salario mínimo no agrícola/Canasta Básica de Alimentos	0.85	0.88	0.83	0.74	0.82	0.82	0.72	0.62	0.52
Ratio salario mínimo agrícola/Canasta Básica Vital	0.45	0.47	0.44	0.39	0.45	0.44	0.40	0.36	0.32
Ratio salario mínimo no agrícola/Canasta Básica Vital	0.46	0.48	0.45	0.40	0.45	0.45	0.40	0.35	0.30

*Fuente: Elaboración propia con base a datos del Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009/2010, PNUD, Guatemala.*



Particularmente, al analizar las cifras proyectadas en el cuadro 16, es preciso inferir que en los próximos quince años el salario no agrícola padecerá de mayor deterioro comparado al salario agrícola. Ver anexos: 27 y 28 del informe.

Se supone que el comportamiento futuro de ambos indicadores, es consecuencia de la sobre oferta de mano de obra que se registrará en las actividades de comercio y servicios ubicadas en los centros poblados urbanos, derivado de la inmigración de PEA rural al prolongarse el débil desarrollo del sector agropecuario y de la mayor participación de la PEA femenina en la composición de la variable (del 34% en el 2010 al 47% en el 2025). Las ecuaciones de las proyecciones de las variables aparecen en el anexo 15.

## **5 Discusión de resultados**

5.1 La vigencia de los paradigmas mundiales de desarrollo nombrados como: de la modernización, de la dependencia y de corte neoliberal aplicados en los últimos sesenta años en el contexto internacional, no operaron cambios sustanciales en la naturaleza de las exportaciones de la mayoría de países latinoamericanos, en vista que continuó la venta de productos de origen primario sin la incorporación de mayores elementos en la composición del valor agregado. En consecuencia, significó el fenómeno de marginación hacia los sistemas económicos internacionales por parte de varios países de este continente.

Por otra parte, el modelo neoliberal vigente a partir de los años 80, ha promovido el desmantelamiento o reducción significativo de las instituciones estatales de apoyo a la agricultura y reducción de los aranceles externos a productos estratégicos como los granos básicos (años 90, Consenso de Washington).

En estas condiciones, se generó el fenómeno de la disminución de fuentes de trabajo rural y el descuido de programas en materia de vivienda, alimentación, salud y educación.

5.2 El mecanismo de la distribución de tierra a través de la política agraria de la contrarrevolución, Decreto 1551, "Ley de Transformación Agraria", de 1956 a 1983, fue menos eficiente comparado al aplicado en el período revolucionario, pues en 27 años se distribuyeron tierras a razón de 34.7 miles de manzanas por año, mientras que con la vigencia del Decreto 900 se adjudicaron aproximadamente 433.2 miles de manzanas anualmente.

Por aparte, los mecanismos aplicados por la Ley Compra Venta de Tierras y Ley de Fondo de Tierras presentan indicadores de menor relevancia. El cuadro 17 y la gráfica 2 exponen la tendencia decreciente de la distribución de la tierra.

**Cuadro 17**  
**Grado de eficiencia de la distribución de la tierra por política agraria en**  
**Guatemala**  
**1953 – 2009**

Política Agraria	Período en Vigencia	Años	Superficie Manzanas	Eficiencia Mz/años
Reforma Agraria Decreto 900	1953 – 1954	2	866,344	433,172
Ley de Transformación Agraria Decreto 1551	1956 – 1983	27	936,194	34,674
Ley de Compra Venta de Tierras	1986 – 1996	10	4,886	489
Ley de Fondo de Tierras	1997 – 2009	12	93,632	6,688

Fuentes: *Elaboración propia con base a datos de:*

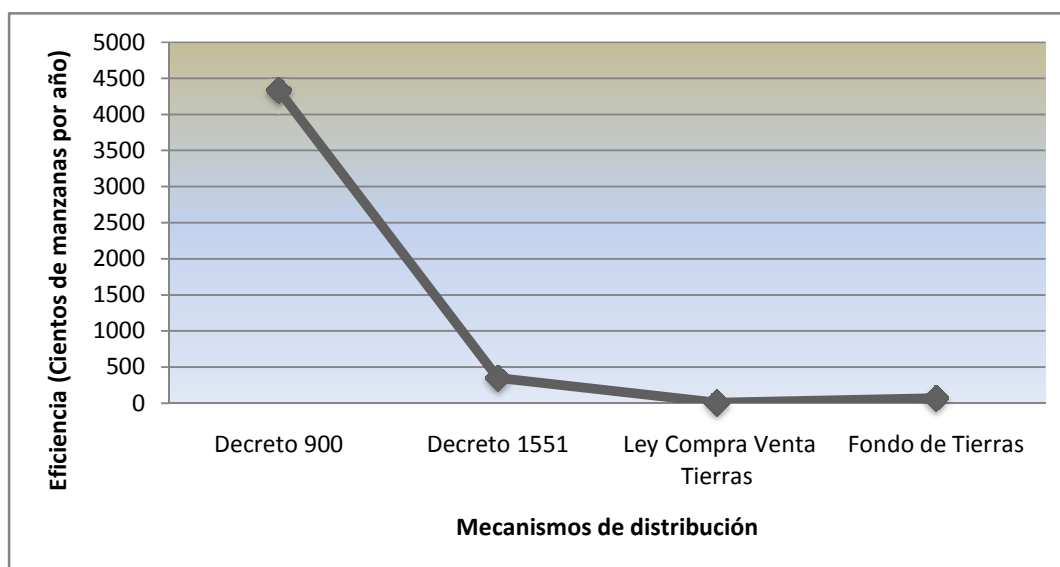
\* Paredes Moreira, José Luis. (1964). *Estudios de la Reforma Agraria en Guatemala, Aplicación del Decreto 900*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.

\*\* Ortíz Rosales, Rolando Eliseo. (2002). *Guatemala: Política Agraria en la segunda mitad del siglo XXI*. Guatemala, Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, USAC.

\*\*\* Fondo de Tierras – FONTIERRAS-, *Memoria de Labores 2001 - 2009, Guatemala*.

El consolidado del movimiento de entrega de tierras del Fondo de Tierras aparece en el anexo 5.

**Gráfica 2**  
**Comportamiento de distribución tierra según Política Agraria**  
**1953-2009**



Fuente: *Elaboración propia, con base a datos del cuadro número 17.*

5.3 Conforme a los resultados de los cuatro censos nacionales agropecuarios, se establece que en los últimos sesenta años, la intervención del Estado guatemalteco, ha favorecido la prolongación de la estructura agraria tradicional, en perjuicio del bienestar de la mayoría de la población rural del país.

De esta forma, los indicadores evidencian la concentración de los medios de producción y el uso de los mejores suelos para cultivos de exportación, a favor del reducido sector terrateniente tradicional, (a diferencia del período revolucionario de 1944 a 1954), situación que ha provocado el deterioro del salario mínimo agrícola, el desempleo rural y la ampliación de la inseguridad alimentaria.

Por otra parte, la desventaja del comportamiento de los precios de exportación de bienes primarios, constituye un factor determinante que provoca el deterioro continuo de la relación de términos de intercambio del país, cuyo efecto se refleja en la tendencia decreciente del salario mínimo y la aplicación del desempleo rural.

5.4 El estudio refleja la contraposición existente entre el Decreto 900, Ley de la Reforma Agraria, y el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, en torno a la organización social de la producción.

Mientras que el primer instrumento legal promovió la organización de la población de escasos recursos por la lucha de sus derechos al acceso a los medios de producción rural los cuales eran garantizados por la Constitución Política y el nuevo Código de Trabajo; en situación contraria el segundo Decreto, propició la desarticulación de los movimientos de indígenas y ladinos pobres integrados en uniones y sindicatos campesinos.

Entonces, es a través de esta última acción, cuando se rompe la intención por promover el desarrollo nacional mediante la reducción de la inequidad a los medios de producción.

5.5 La investigación evidencia el tratamiento divergente que se operó a raíz de la vigencia de los Decretos 900 y 1551, referente a la política de la seguridad alimentaria del país.

En el primer Decreto, se fortaleció la diversificación de la producción agrícola, de esta forma, se incrementó la producción de granos básicos para la dieta de la mayoría de la población, mediante la asistencia técnica y crediticia a favor de los pequeños productores agrícolas.

Por el lado del Decreto 1551, además de favorecer la producción de agro exportación, se constituyó como el instrumento legal que creó las Zonas de Desarrollo Agrario en tierras de propiedad del Estado con problemas de acceso y carentes de capital, situación que generó un ambiente adverso a las necesidades de alimentación de la mayoría de la población rural.

Adicionalmente, esta política propició la ampliación de la frontera agrícola en menos cabo de las reservas forestales del país.

5.6 El aporte de la política de acceso de la población rural a los medios de producción, bajo el régimen del Fondo de Tierras, la investigación reflejó que es relativamente insignificante en el proceso de la mitigación de la pobreza rural.

En primer lugar, se manifiesta la tendencia decreciente del comportamiento de la entrega del recurso tierra, en cuanto a las variables superficie y número de fincas repartidas en los últimos cinco años de este siglo.

Por otro lado, más del sesenta por ciento de las fincas adjudicadas a organizaciones campesinas, además, de la mala calidad del suelo, problemas de acceso y falta de capital para invertir; presentan diferentes grados de dificultad en el pago de la deuda agraria, debido a las condiciones onerosas en que fueron otorgados los créditos.

Lo anterior, manifiesta la debilidad de la función social del Estado en materia de la reducción de la inequidad económica y social que históricamente prevalece en los estratos rurales del país.

5.7 La conflictividad agraria es uno de los factores que desfavorece la ejecución de la política del desarrollo rural en el país.

La Secretaría de Asuntos Agrarios, como órgano del Estado, aún cuando muestra mejoras importantes, resulta incompetente para dar atención al complejo problema de los conflictos de tierras en el país.

Es oportuno señalar, que los conflictos agrarios tratados se localizan en mayor proporción en la región del país donde prevalece los altos índices de pobreza extrema, la marginación social y la desigualdad.

5.8 Acorde a las proyecciones de las variables económicas y sociales elaboradas en el presente estudio, se pronostica condiciones difíciles en el marco social de la mayoría de la población del país al año 2025. Entre otros indicadores, es previsible mayor presencia de la proporción de la PEA en los centros poblados urbanos y la continuación del deterioro del salario mínimo agrícola y no agrícola.

Para atenuar este panorama, es vital la implementación de políticas públicas con énfasis en el tratamiento las necesidades básicas de los habitantes del área rural del país.

## IV CONCLUSIONES

1. El escaso avance en materia del bienestar de la mayoría de la población rural del país, es el resultado de la interrelación histórica de múltiples causas económicas y sociales.

En primer término, la naturaleza de los modelos de desarrollo puestos en vigencia en el contexto mundial a partir de los años cincuenta del siglo anterior, han privilegiado la racionalidad económica de países del primer mundo e intereses financieros de organismos internacionales. En consecuencia, en la mayoría de países de América Latina, se mantiene intacta la estrategia de la exportación de bienes primarios a cambio de la importación de otros con mayor valor agregado.

En el contexto nacional, la falta de políticas públicas en materia del desarrollo rural tienen su origen desde el período colonial, en el cual el Estado guatemalteco, sentó las bases de la política agraria fundamentada en los principios de agro exportación, la alta concentración de los recursos naturales y el uso de la mano de obra barata de los trabajadores del campo.

Este modelo se ha perpetuado en la historia agraria del país a favor de los intereses económicos del sector terrateniente tradicional, así como al crecimiento del capital de empresas transnacionales. Lo anterior, trae consigo el fenómeno estructural de la inequidad económica y social que prevalece en la mayoría de centros poblados rurales.

2. El movimiento político de la revolución de 1944 a 1954, es la etapa de la historia guatemalteca, en la cual se impulsó la política pública que pretendió el desarrollo rural y la modernización de la economía capitalista del país.

Específicamente, el Decreto 900, Ley de La Reforma Agraria, se constituyó en el mecanismo que se orientó a la resolución de los fenómenos de la elevada concentración de la tierra y la falta de la diversificación de la producción agropecuaria, mediante la estrategia de distribución de tierras ociosas en calidad de usufructo a campesinos organizados.

En oposición, el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, se constituyó en la política estatal que contrarrestó los efectos positivos de la Reforma Agraria, y demostró pocos avances en la distribución de la riqueza natural, al entregar tierras del Estado en propiedad tutelada en regiones del país carentes de infraestructura física y suelos sin vocación agrícola. Esta situación propició los fenómenos de la deforestación y la inseguridad alimentaria de la población.

3. La implementación de la institucionalidad agraria constituye un paso necesario para el ejercicio de la política del Desarrollo Rural en el marco de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, mientras continúe pendiente el empoderamiento activo de las organizaciones sociales productivas, los alcances de los programas y proyectos impulsados por el Fondo de Tierras, de la Secretaría de Asuntos Agrarios y del Registro de Información Catastral serán mínimos e irrelevantes en la resolución de la conflictividad agraria.

En este sentido, cobra importancia el papel que el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo en el proceso de concertación de la política del Desarrollo Rural, con el propósito de asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de prioridades locales en materia de políticas económicas y sociales ligadas a la ruralidad del país.

4. La propuesta de ley del Desarrollo Rural Integral (2009), coherente con los principios del desarrollo endógeno, es el resultado del consenso entre organizaciones sociales y Gobierno, la cual demanda para su ejecución el fortalecimiento institucional de la función social del Estado, y tiene como objetivo principal, la mitigación de la pobreza rural en el contexto de la globalización económica y efectos del cambio climático.

Sin embargo, la falta de participación del sector empresarial en el proceso de concertación de la propuesta de Ley, por no compartir criterios relacionados con la resolución de problemas estructurales sensibles (conflictividad de la política agraria, progresividad de la política fiscal, reinstalación del sistema institucional de apoyo al sector agropecuario, entre otros), ponen en riesgo su aprobación y posterior implementación.

5. Con base a las proyecciones realizadas en el presente estudio, es previsible que durante los próximos quince años, se prolongue el deterioro del comportamiento de las variables económicas, sociales y ambientales, cuyos efectos, repercutirán con mayor énfasis en las condiciones de vida de la mayoría de habitantes del área rural del país.

En tal virtud, en el marco de la planificación del desarrollo rural guatemalteco, además de la programación de políticas que propicien el fomento de la producción y acceso al comercio internacional, también es importante la fijación de estrategias relacionadas con la seguridad alimentaria, la reducción de inequidades, la formación del capital social y humano, así como el manejo sostenible de los recursos naturales.

## V BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, J y Pérez, K. (2006). *Capital Social*. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.eha.es/listar/mostrar/29>
- Alonso Jiménez, Caryl. et al. (2007). *Evaluación de políticas y su marco de intertemporalidad*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República [SEGEPLÁN]. Guatemala.
- Alonzo, Areli. (2011, Abril 27). *Uno de cada dos niños están mal nutridos en Guatemala*. La Hora, p. 2.
- Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad –CEIBA- (2008). *Correlación entre Tenencia de la Tierra, la Desnutrición, Morbilidad y Pobreza*. Guatemala.
- AVANSCO et al. (2009). *Foro Ley de Desarrollo Rural Integral: Prioridad Nacional*. Elementos esenciales que no deben faltar en una Ley de desarrollo rural integral. Guatemala.
- Avila Quiroa, J. E. (2009). *La Adquisición de Fincas en la Resolución de Conflictos en Guatemala. 2009*. (Tesis de Maestría). Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Barreda C. (2008). *En el Seminario Internacional Las políticas públicas agrarias y los retos para el campesinado latinoamericano (195-221). Antigua Guatemala 24 y 25 de junio de 2008*. Guatemala: AVANSCO et al.
- Bernat, Gabriel. (2010). *La economía colonial del añil*. Recuperado de <http://www.gabrielbernat.es/colonia/añil/index.html>.
- Bettelheim, Charles. (1981). *Planificación y Crecimiento Acelerado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castañeda Paz, Marco Vinicio. (1979). *Reforma Agraria, Derecho Agrario. Legislación, Comentarios y Selección de Textos*. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Castellanos Cambranes, Julio. (1992). *500 Años de Lucha por la Tierra*. Guatemala: FLACSO.

- Castellanos Cambranes, Julio. (1996). *Café y Campesinos. Los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala, 1853 – 1897*. Guatemala: Editora Cultural de Guatemala.
- Castro Sosa, Víctor M. (2010). *Trece Años de las Cuentas Nacionales de Salud en Guatemala 1995 – 2007*. Revista Presencia, Departamento de Estudios de Problemas Nacionales “Lic. Rafael Piedrasanta Arandi”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Cifuentes Medina, Edilberto. (2009). *El Plan y la Tesis*. Guatemala: 3ª. Edición. Magna Terra Editores.
- CNOC et al. (2010). *Ante Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral*. Recuperado de: [www.albedrio.org/html/documento/anteleyDRI110407juridicoFinal.pdf](http://www.albedrio.org/html/documento/anteleyDRI110407juridicoFinal.pdf).
- Congreso de la República de Guatemala. (1952). *Decreto Número 900: Ley de la Reforma Agraria*. Guatemala.
- Fondo de Tierras – FONTIERRA-. (2001). *Memoria de Labores 2001*, Guatemala.
- Fondo de Tierras, - FONTIERRA-. (2008). *Memoria de Labores 2008*, Guatemala
- Fondo de Tierras, - FONTIERRA-. (2009). *Memoria de Labores 2009*, Guatemala.
- Gomez Orea. (2002). *El Desarrollo Rural*. Recuperado de: <http://www.Escet.urjc.es/pad/WEB2005/DOCENCIA/DESARROLLORURAL/cap2.pdf>
- Guerra Borges, Alfredo. (2006). *Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004)*. Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Hernández Sampieri, Roberto et al. (1997). *Metodología de la Investigación*. México. McGRAW – HILL.
- Hun Och, M. J. (2006). *Evaluación de los Términos de Intercambio de la Industria Manufacturera de Guatemala a nivel Centro Americano*. (Tesis de Licenciatura). Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas.



- Instituto Centroamericano de Políticas Fiscales – ICEFI -. 2009. *¿Derechos o Privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2004). *IV Censo Nacional Agropecuario, Características Generales de las Fincas Censales y de Productoras y Productores Agropecuarios, Tomo I*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2004). *IV Censo Nacional Agropecuario, Número de Fincas Censales, Superficie Cosechada, Producción Obtenida de Cultivos Anuales o Temporales y Viveros. Tomo II*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2004). *IV Censo Nacional Agropecuario, Número de Fincas Censales, Animal, Producción Pecuaria y Características Complementarias de la Finca Censal y del Productor(a) Agropecuario. Tomo IV*. Guatemala.
- Linares, L. et al. (2007). *Las Política y sus Razones*. SEGEPLAN. Guatemala.
- Marroquín, O. (2010). *Un artículo que nos debe causar vergüenza*. La Hora, p. 22.
- Martínez Peláez, Severo. (1990). *La Patria del Criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial de Guatemala*. México: 11ª. Ediciones en marcha.
- Melendreras Soto, Tristán. (2008). *El Entorno Macroeconómico de ayer, hoy y el futuro para Guatemala*. Revista Presencia, época VI, año 4, número 5. Departamento de Estudios de Problemas Nacionales, “Rafael Piedrasanta Arandi”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Mijangos J. Luis H. (Comp.). (2008). *Formación Económico Social y Estado, Transformaciones Económicas, Sociales, Ideológicas y Políticas de la Sociedad Mundial*. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala, (2004), *El debate sobre la política de Desarrollo Rural en Guatemala: Avances entre octubre 2000 y abril 2002*. Guatemala.

- Monterroso, N. (2009). *Territorios. Desarrollo rural, soberanía alimentaria y nueva ruralidad en América Latina*. 19 – 49. Guatemala.
- Morales, Mario. (2010). *Guatemala un país africano*. Recuperado de <http://www.elperiodico.como.gt/es/20100721/opini3n/165305/>
- Moreno, Liz y Diego Alfonso Erba. (2010). El Catastro Territorial en República de Guatemala. Recuperado de [http://www.cap\\_guatemala.pdf](http://www.cap_guatemala.pdf) aplicación/pdfObjeto)-MorzilaFirefox.
- Ortega Blake, J. Arturo. (1982). *Diccionario de Planeación y Planificación (un ensayo conceptual)*. México: Editorial Edicol S.A.
- Ortíz Rosales, Rolando Eliseo. (2002). *Guatemala: Política Agraria en la segunda mitad del siglo XXI*. Guatemala: Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Paredes Moreira, José Luis. (1964). *Estudios de la Reforma Agraria en Guatemala, Aplicación del Decreto 900*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Petrizzo, M. et al. (2005). *Pautas para comprender al Desarrollo End3geno*. Disponible en: [https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fxei.centrogeo.org.mx%2Fvedet%2Fbiblioteca%2Fmedambpro%2FMA\\_PautasComprenDesarroEnd%25F3.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fxei.centrogeo.org.mx%2Fvedet%2Fbiblioteca%2Fmedambpro%2FMA_PautasComprenDesarroEnd%25F3.pdf).
- PNUD. (2008). *Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala.
- Reyes, Giovanni. (2002). *Principales Teorías sobre Desarrollo Económico y Social y su aplicación en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.zonaeconomica.com/files/teorias-desarrollo.pdf>.
- Rodríguez Acosta, Mario. (2008). *La producción de agro combustibles, beneficios y costos para los países en desarrollo*. Revista Presencia, época VI, año 4, número 3. Departamento de Estudio de Problemas Nacionales “Rafael Piedrasanta Arandi”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, -SAA-. (2009). *Memoria de Labores 2009*. Guatemala.

- SEGEPLAN. (2007). *Las Política y sus Razones*. Guatemala.
- SEGEPLAN. (2008). *Experiencias en Políticas Públicas. Las políticas públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de la República de Guatemala 2004 – 2007*. Guatemala.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. (1982). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Colombia: 16ª. Edición. Editorial Siglo XXI.
- Stein, R. (2008). *Conferencia Inaugural: Gobernar para políticas públicas desde una perspectiva estratégica*. En Seminario Internacional: Las Políticas Públicas agrarias y los retos para el campesinado latinoamericano. (pp. 9-30). Guatemala.
- Tejeda H. Ramón. (2004). *Perspectiva Ciudadana*. Recuperado de <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=7064>
- Universidad Rafael Landívar. (1998). *Acuerdos de Paz*. 3ª. edición.
- Universidad Rafael Landívar. (2004). *Perfil Ambiental de Guatemala*.
- Velásquez, Eduardo. (Comp). (1998). *Severo Martínez Peláez, IN MEMORIAM: La Patria del Criollo un cuarto de siglo después*. Guatemala: Centro de Estudios Urbano y Regionales. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Velásquez, Helmer. (2011, Octubre 7). *Extensión Agrícola*. El Periódico.
- Velásquez, Helmer, (2007, Agosto 30). *Deuda Agraria y Desarrollo*. El Periódico.
- Zapata, Adrián. (2008). *El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala, período 1966 a 2006*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales. FLACSO.
- Zapata, Adrián. (2009). *La Política Agraria y la Política de Desarrollo Rural*. En el Seminario Internacional Las políticas públicas agrarias y los retos para el campesinado latinoamericano (195-221). Antigua Guatemala 24 y 25 de junio de 2008, Guatemala: AVANSCO et al.

## VI ANEXOS

### Anexo 1

#### República de Guatemala

#### Número y superficie de fincas censales, según tamaño de fincas

TAMAÑO DE FINCAS	I CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 1950							
	Número Fincas (Xi)	%	Superficie Manzanas (Yi)	%	Acumulación		Producto	
					Xi	Yi	Xi(Yi+1)	Yi(Xi+1)
Total	348,687	100.00	5,315,475	100.0			18338.416	9961.7649
Microfinca	74,269	21.3	40,822	0.8	21.30	0.77	-	-
Sub familiar	233,804	67.0	720,794	13.6	88.35	14.33	305.229	68.0295
Familiar	33,041	9.5	715,472	13.5	97.83	27.79	2455.246	1401.9039
Multifamiliar Mediana	7,057	2.0	1,667,903	31.4	99.85	57.17	5592.941	2774.8315
Multifamiliar Grande	516	0.2	2,170,484	40.7	100.00	100.00	9985.000	5717.0000
	II CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 1964							
Total	417,344	100.00	4,926,766	100.0			20891.4030	13049.420
Microfinca	85,083	20.4	46,683	1.0	29.39	0.95	-	-
Sub familiar	279,796	67.0	869,933	17.7	87.43	18.61	379.4579	83.0585
Familiar	43,656	10.5	928,674	18.9	97.89	37.46	3275.1278	1821.7329
Multifamiliar Mediana	8,420	2.0	1,801,168	36.5	99.91	74.02	7245.8178	3742.6286
Multifamiliar Grande	389	0.1	1,280,308	25.9	100.00	100.00	9991.0000	7402.0000
	III CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 1979							
Total	610,346	100.0	6,011,236	100.0			21322.84	12905.60
Microfinca	250,918	41.1	87,084	1.5	44.1	1.5	-	-
Familiar	49,137	8.0	1,108,690	18.4	97.8	34.6	3107.08	1584.36
Multifamiliar Mediana	13,158	2.1	2,565,978	42.7	99.9	77.3	7559.44	3456.54
Multifamiliar Grande	477	0.1	1,367,556	22.7	100.0	100.0	9990.00	7730.00
	IV CENSO NACIONAL AGROPECURIO 2003							
Total	830,648	100.0	5,315,838	100.0			22600.95	14548.65
Microfinca	375,708	45.2	172,413	3.2	45.2	3.2	-	-
Sub familiar	388,976	46.8	989,791	18.6	92.0	21.8	985.36	294.40
Familiar	50,528	6.1	1,145,318	21.5	98.1	43.3	3983.60	2138.58
Multifamiliar Mediana	14,593	1.8	1,841,283	34.6	99.9	77.9	7641.99	4325.67
Multifamiliar Grande	879	0.1	1,167,033	22.1	100.0	100.0	9990.00	7790.00

*Fuente: elaboración propia, con base a datos de los Censos Nacionales Agropecuarios, Instituto Nacional Estadística, Guatemala, 2010*

$$\text{Fórmula de Coeficiente de Ginni: } CG = \frac{\sum Xi(Yi+1) - \sum Yi(Xi+1)}{100}$$

$$\text{Año 1950: } CG = (18338.416\% - 9961.7649\%)/100 = 83.76652\% = 83.76652/100 = 0.8376652$$

$$\text{Año 1964: } CG = (20891.4030\% - 13049.420\%)/100 = 78.41983\% = 78.41983/100 = 0.7841983$$

$$\text{Año 1979: } CG = (21322.84\% - 12905.60\%)/100 = 84.1724\% = 0.841724$$

$$\text{Año 2003: } CG = (22600.95\% - 14548.65\%)/100 = 80.523\% = 0.8052$$

## Anexo 2

### Valores para la determinación del grado de concentración de la tierra

Rango del Coeficiente	Grado
0.0000 a menos 2.0000	Muy baja
2.0000 a menos 4.0000	Baja
4.0000 a menos 6.0000	Moderada
6.0000 a menos 8.0000	Alta
8.0000 a 1.0000	Muy alta

Fuente: Elaboración propia, con base al método del Coeficiente Ginni.

## Anexo 3

### Propietarios, fincas y superficie expropiada a particulares, conforme al Decreto 900, por departamento

DEPARTAMENTO	Propietarios		Fincas Afectadas		Extensión expropiada	
	Número	%	Número	%	Manzanas	%
TOTAL	1889	100.0	1284	100.0	866 344	100.0
Guatemala	258	13.7	166	12.9	36 308	4.2
Progreso	24	1.2	14	1.2	15 958	1.8
Sacatepéquez	41	2.2	30	2.3	7 612	0.9
Chimaltenango	183	9.7	144	11.2	30 654	3.5
Escuintla	249	13.2	176	13.7	215 775	24.9
Santa Rosa	105	5.6	88	6.9	39 278	4.5
Sololá	36	1.9	17	1.3	2 152	0.3
Quetzaltenango	37	2.0	34	2.6	9 048	1.0
Suchitepéquez	92	4.9	72	5.6	43 944	5.1
Retalhuleu	26	1.4	26	2.0	20 534	2.4
San Marcos	126	6.7	71	5.5	15 617	1.8
Huehuetenango	184	9.7	53	4.1	50 010	5.8
El Quiché	117	6.2	81	6.3	76 178	8.8
Baja Verapaz	87	4.6	62	4.8	23 566	2.7
Alta Verapaz	165	8.7	117	9.1	135 491	15.6
Izabal	27	1.4	53	4.1	118 453	13.7
Zacapa	29	1.5	15	1.2	2 619	0.3
Chiquimula	4	0.2	4	0.4	1 047	0.1
Jalapa	19	1.0	18	1.5	4 509	0.5
Jutiapa	80	4.2	43	3.3	17 591	2.1

Fuente: Paredes Moreira, José Luis. *Aplicación del Decreto 900. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1964.*

Anexo 4

Definición jurídica e institucionalidad de los asentamientos rurales del sector transformado en Guatemala, conforme al Decreto 1551

Tipo y estatus jurídico	Institucionalmente	Comentarios
<b>Adjudicación Individual</b> <i>Patrimonio Familiar Agrario, Arto. 73. Decreto del Congreso 1551, Ley de Transformación Agraria</i>	Parcelamiento	Generalmente son fincas grandes que fueron fraccionadas en unidades productivas, cuya extensión superficial oscila entre 19.6 y 28 hectáreas.
<b>Adjudicación individual</b> <i>Patrimonio Familiar Agrario, Arto. 73, Decreto 1551 Ley de Transformación Agraria</i>	Microparcelamiento	Fincas de regular tamaño fraccionadas en unidades productivas, cuya extensión promedio alcanza 10 hectáreas.
<b>Adjudicación individual y parte colectiva (mixta)</b> <i>Arto. 77, Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria, derogado por el Arto. 12 del Decreto 27-80</i>	Patrimonio Familiar Mixto	Fincas de gran tamaño, fraccionadas y entregadas de forma individual, teniendo cada una dividida el área para vivienda, cultivos y ganado, y las áreas comunales se destinan al pastoreo. Actualmente sólo mantienen esta calidad de tierras entregadas bajo este sistema hasta 1980, fecha en que se derogó su base legal.
<b>Adjudicación Colectiva y Trabajo individual</b> <i>Decreto 559 Estatuto Agrario y Decreto 1551 Ley de Transformación Agraria</i>	Comunidad Agraria	Adjudicación en propiedad comunitaria, generalmente en módulos subfamiliares. Explotación de la tierra en forma individual.
<b>Adjudicación Colectiva</b> <i>Patrimonio Agrario Colectivo, Arto. 77, Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria</i>	Patrimonio Agrario Colectivo	Fincas de tamaño variable que se adjudica en forma colectiva y en proindiviso a un grupo de campesinos seleccionados, manteniéndose la unidad física y jurídica del inmueble.
<b>Adjudicación Empresarial</b> <i>Empresa Campesina Asociativa. Arto. 2º. Decreto 67-84, "Ley de Empresas Campesinas Asociativas"</i>	ECA	Consiste en la adjudicación de un patrimonio agrario colectivo a una persona jurídica constituida por campesinos beneficiarios del proceso de transformación agraria, aunque la ley establece la obligatoriedad de que todos los PAC adjudicados antes de 1984 se constituyan en ECAS. Hasta la fecha y a nivel de todo el país, sólo se han constituido 11 ECAS (4 en la Costa Sur, 6 en Playa Grande y 1 en El Progreso), las que generalmente se adjudicaron en PAC.

<p><b>Adjudicación Cooperativa</b>  <i>Finca Cooperativa. Arto. 1º. Decreto 82-78. Esta figura sólo tuvo vigencia de 1966 a 1978</i></p>	<p>Fincas Cooperativas</p>	<p>Adjudicación y explotación comunitaria. Con este tipo de adjudicación se entregaron en forma gratuita las fincas nacionales a los mozos colonos y trabajadores campesinos permanentes que estuvieron prestando sus servicios en ella antes del 1º de julio de 1996. De esta entrega nació FEDECOVERA: Federación de Cooperativas de las Verapaces.</p>
<p><b>Comunitario</b>  <i>Forma Comunitaria. Arto. 28, Decreto 27-80</i></p>	<p>Comunidad Legalizada</p>	<p>Esta forma consiste en inscribir registralmente a favor de las comunidades que las poseen, aquellas fincas que estando inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de personas individuales o jurídicas, cuya existencia o la de sus herederos legales es imposible demostrar. Explotación individual.</p>
<p><b>Adjudicación Individual</b>  <i>Lote para vivienda. Arto. 124, Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria</i></p>	<p>Litificación</p>	<p>Son adjudicaciones individuales que se hacen para construcción de viviendas con el propósito de facilitar la construcción de centros urbanos de los asentamientos agrarios.</p>

*Fuente: "El Problema Agrario Guatemalteco: Evolución y Opciones" de Leopoldo Sandoval Villeda, en 500 Años de Lucha por la Tierra. Estudios sobre Propiedad Rural y Reforma Agraria en Guatemala, Julio Cesar Castellanos Cambranes, 1992. Volumen 2. p. 230.*

Anexo 5

Consolidado de la ejecución de la entrega de fincas por departamentos y región en el proceso de la institucionalidad agraria de los Acuerdos de Paz

Región Departamento	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Total
<b>Región I</b> <i>Guatemala</i>											
<b>Región II</b> <i>Alta Verapaz</i>	14	5	3	5	5				3	6	41
<i>Baja Verapaz</i>	1	2			2						5
<b>Región III</b> <i>Chiquimula</i>											
<i>El Progreso</i>											
<i>Izabal</i>	1	3	2		2						8
<i>Zacapa</i>											
<b>Región IV</b> <i>Jutiapa</i>				2					1		3
<i>Jalapa</i>											
<i>Santa Rosa</i>		5	3	2							10
<b>Región V</b> <i>Chimaltenango</i>	2	3	3	4	3						15
<i>Escuintla</i>	2	6	2	2	1						13
<i>Sacatepéquez</i>					1						1
<b>Región VI</b> <i>Retalhuleu</i>	1	2	3	2	2						10
<i>San Marcos</i>	2	5	3	1	2						13
<i>Sololá</i>	2										2
<i>Suchitepéquez</i>	2	7	2	2	4						17
<i>Totonicapán</i>											
<i>Quetzaltenango</i>	2	4		3	2						11
<b>Región VII</b> <i>Huehuetenango</i>	1	4		1	2					1	9
<i>Quiché</i>		1		1	1				1		4
<b>Región VIII</b> <i>Petén</i>	15	12	2	3							32
<b>Total</b>	45	59	20	29	29	12		7	5	7	194

Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo de Tierras, Memoria de Labores, 2000 – 2009. Guatemala.



Anexo 6  
Descripción de tipologías de conflictos de tierra

Tipo	Descripción
Disputa de derechos	Cuando dos o más personas disputan simultáneamente la propiedad o posesión de la misma finca o inmueble, o simplemente una porción de tierra
Límites territoriales	Se refiere a la situación donde dos o más grupos de personas pugnan por una fracción aledaña entre ambos terrenos, y poseen un título que los ampare. Se puede dar entre comunidades, municipios o entre departamentos.
Ocupaciones	En este tipo de casos se aglutinan aquellos donde personas o comunidades, se posesionan de terrenos que registralmente son propiedad de otro u otra, ya sea el Estado, un particular o una persona jurídica; motivo por el que, con delito de usurpación y, derivado de ello la calidad de “usurpadores” para aquellos que lo ocupan.
Regularización	Cuando se dan conflictos cuya causa principal es la ausencia de la legalización de las posesiones que se origina de programas del Estado.

*Fuente: Secretaría de Asuntos Agrarios, Presidencia de la República, Memoria de Labores 2009, p. 10.*

## Anexo 7

### Descripción de los métodos alternativos de resolución de conflictos

Método	Descripción
La Mediación	Es el método en el cual una persona imparcial, que se llama “mediador”, ayuda a las partes a conseguir una resolución pacífica del conflicto que sea aceptada por todas ellas. Todo esto lo logra sin intervenir demasiado, es decir, sin necesidad de decir a las partes qué es lo que deben o no hacer, sino que simplemente se limita escucharlas, aconsejarlas y en lenguaje coloquial “calmar los ánimos” para ayudar a lograr la respuesta al problemas. El mediador no decide, ni resuelve el asunto, no es necesario porque el mismo es resuelto por las partes en conjunto, éste se dedica a servir de “facilitador” durante el proceso.
La Negociación	Es aquel método de resolución de conflictos, mediante el cual las partes se sientan a conversar acerca del problema y lo resuelven otorgándose mutuas concesiones. Es un proceso bastante informal en cuanto a sus procedimientos y límites temporales. A la persona que auxilia el proceso se le llama negociador.
La Conciliación	Es un proceso voluntario informal de carácter privado en el cual los involucrados resuelven de manera directa sus diferencias, auxiliándose de un tercero llamado conciliador. Este proceso es muy parecido a la mediación pero con un grado alto de intervención del conciliador. Este tipo de proceso sí se considera permitido que el conciliador pueda dar opiniones y sugerencia las partes, cuanto a la mayor alternativa de solución parte terminar la disputa.
El Arbitraje	Es un método privado para la solución de disputas en el que las partes interesadas se someten voluntariamente a la tutela de un tercero de su confianza y que esté desprovisto de la condición de órgano judicial, llamado “arbitro” para que les escuche y, finalmente, resuelva sus diferencias de criterio, mediante la emisión de un laudo, el cual alcanza la jerarquía de sentencia de un tribunal y por ende lo resultado en dicho laudo es de cumplimiento obligatorio.

*Fuente: Secretaria de Asuntos Agrarios, Presidencia de la República, Memoria de Labores 2009.*

## Anexo 8

### Propuestas de desarrollo rural para Guatemala según documento y sector

Documento / Sector	Aspectos Fundamentales
<p>“Programa de reactivación económica y social: Vamos Guatemala, unidos por un mejor país (2004-2005)”</p> <p>Gobierno de Guatemala</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad imprescindible: la reducción de la pobreza</li> <li>• Seguimiento a los Acuerdos de Paz</li> <li>• Identifica retos y oportunidades a la globalización</li> <li>• Modernización de las instituciones públicas</li> <li>• Acciones de mediano y largo plazo</li> <li>• Guatemala solidaria: desnutrición y bajos ingresos</li> <li>• No aborda el cambio de acceso a la tierra y bajos recursos</li> </ul>
<p>“Abriendo Brecha (Una propuesta de desarrollo rural)” (2002, segunda edición en 2003)</p> <p>Plataforma Agraria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad: el desarrollo humano, comunitario y rural</li> <li>• Cambios estructurales en exceso y tenencia de la tierra, agua, capacitación y crédito</li> <li>• Equidad en la distribución de la riqueza</li> <li>• Demanda por un Estado fuerte</li> <li>• Transformar el modelo latifundista agrario: Reforma agraria Integral</li> </ul>
<p>“Propuesta de Desarrollo Rural/Plataforma Política de CNOC” (2002)</p> <p>CNOC: Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Agraria Integral</li> <li>• Democratización en exceso y tenencia de medios de producción</li> <li>• Cambios constitucionales</li> <li>• Estado fuerte, orientador y promoviendo la justicia social de los derechos humanos</li> <li>• Reforma Agraria integral (RAI) (2004) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Eliminar brecha de injusticia social y exclusión de indígenas, campesinos y mujeres</li> <li>– Proceso de redistribución de la tierra en función social</li> </ul> </li> </ul>

<p>“Otra Guatemala es posible” (2005)</p> <p>COS: Colectivo de Organizaciones Sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento a los Acuerdos de Paz, justicia social y democracia</li> <li>• Riesgos de los tratados de libre comercio y la globalización</li> <li>• Refundación del Estado en una segunda república</li> <li>• Aprobación de leyes de: Catastro, Jurisdicción Agraria y Ambiental, Código Agrario y Ambiental</li> <li>• Concesiones mineras y marcos jurídicos al respecto</li> <li>• Cuestionamiento al programa “Vamos Guatemala” por beneficiar a la Oligarquía nacional y las compañías transnacionales</li> </ul>
<p>“Plan de Desarrollo Económico y Social” (2004-2007)</p> <p>CACIF: Cámara de Asociaciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financieras</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico y fomento de actividades productivas como la forma de reducir la pobreza</li> <li>• Acceso a la tierra vía el mercado</li> <li>• “Competitividad Sistémica”: coincide con programa Vamos Guatemala</li> <li>• Descripción de los efectos de la pobreza, sin análisis de causas estructurales</li> <li>• Fortalecimiento del Estado de derecho: respeto a la propiedad privada y economía de mercado</li> </ul> <p>“Documento: Kab’Awil (visión profunda). La propuesta de los empresarios”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la propiedad privada y economía de mercado</li> <li>• Generación de más empleo y generar la competencia</li> </ul>

<p>“Agenda Nacional Compartida (un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del Siglo XXI)”</p> <p>Partidos Políticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborado por 20 partidos políticos</li> <li>• Toma como base los Acuerdos de Paz y los informes de desarrollo humano del PNUD</li> <li>• Respaldo a los “nuevos motores económicos”. Agroindustria, producción forestal, turismo, textiles y vestuario</li> <li>• Revisión, modernización y adecuación de la situación agraria</li> <li>• Identifica que el acceso inequitativo a la tierra es factor de conflictos</li> <li>• Fomento de políticas de ordenamiento territorial, retomar el Pacto Fiscal y la necesidad de Catastro, fortalecimiento y descentralización de registros de la propiedad, Código Agrario, y más recursos financieros a las instancias que resuelven conflictos de tierra</li> <li>• Promoción de una economía mixta: Estado y sector privado y un crecimiento económico con equidad.</li> <li>• Subsidiariedad como una responsabilidad del Estado</li> </ul>
<p>“Documento: Redacción preliminar de la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Rural” (2003-2004)</p> <p>Sistema de Naciones Unidas y OEA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión de largo plazo, trasciende el enfoque de desarrollo agrario</li> <li>• Crecimiento económico con equidad étnica, social y de género</li> <li>• Grupo prioritario: mujeres, indígenas, campesinos y niñez</li> <li>• Apoyo a la pequeña economía campesina</li> <li>• Mayores empleos en área rural así como acceso equitativo a la tierra</li> <li>• Enfoque de la inversión social, pública y privada, a : educación, salud, seguridad, vivienda, seguridad alimentaria e infraestructura</li> <li>• Reconocimiento a los derechos a la prioridad de la tierra de los pueblos indígenas</li> <li>• Marco de los convenios internacionales y los Acuerdos de Paz</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base a información de Experiencias en Políticas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Guatemala, 2008.

### Anexo 9

Estimación de la ecuación lineal del PIB por el método de mínimos cuadrados

Variable	Estimación Ecuación Lineal
PIB millones de Quetzales de 2001	$Y = 7155.6x + 161737.6$
PIB per cápita (Q. de 2001)	$Y = 201.85x + 13105.33$
Participación % sector agropecuario en el PIB	$Y = -0.14x + 13.98$
Participación % sector industrial en el PIB	$Y = -0.34x + 19.568$

### Anexo 10

Estimación de la ecuación lineal de las remesas familiares por el método de mínimos cuadrados

Variable	Estimación Ecuación Lineal
Ingresos por remesas familiares en millones de USD	$Y = 254.39x + 3028.43$
Porcentaje que ocupan las remesas en el PIB	$Y = -0.00999x + 11.51$

### Anexo 11

Estimación de la ecuación lineal de las exportaciones FOB e importaciones CIF por el método de mínimos cuadrados

Variable	Estimación Ecuación Lineal
Exportaciones FOB (Tasa de variación)	$Y = 545.31x + 5021.57$
Importación CIF (Tasa de variación)	$Y = 469.8x + 11002.06$

### Anexo 12

Estimación de las ecuaciones lineales de las exportaciones e importaciones por el método de mínimos cuadrados

Variable	Estimación Ecuación Lineal
Exportaciones a precios corrientes	$Y = 8436715x - 10462813.7$
Exportaciones a precios constantes 1958	$Y = 111315.9x + 308337.8$
Importaciones a precios corrientes	$Y = 14231940.6 - 19837007.6$
Importaciones a precios constantes 1958	$Y = 194223.7x + 6630.6$
Términos de Intercambio	$Y = \left( \frac{\text{Indice de precios de las exportaciones}}{\text{Indice de precios de las importaciones}} \right) \times 100$

### Anexo 13

Estimación de la ecuación lineal de la carga tributaria por el método de mínimos cuadrados

Variable	Estimación Ecuación Lineal
Carga Tributaria	$Y = -0.22x + 12.86$

#### Anexo 14

Estimación de la ecuación exponencial de las características de la población por el método del interés compuesto

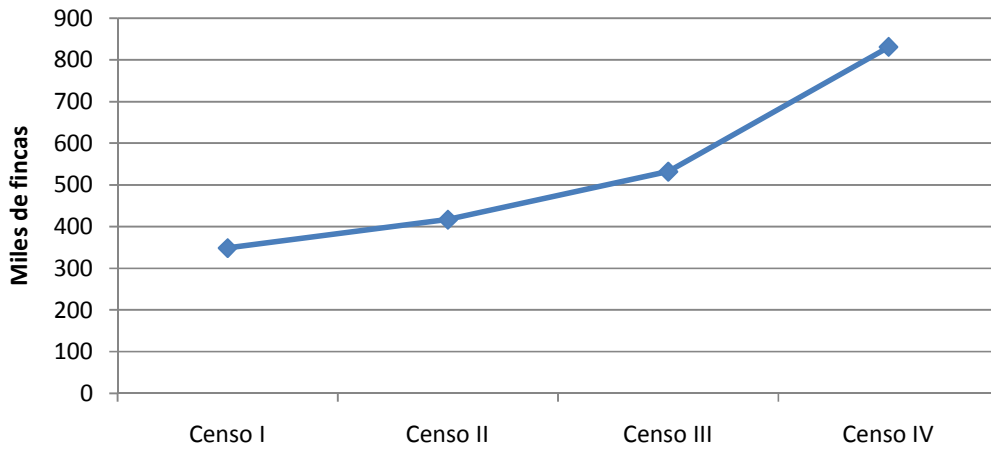
Variable	Estimación Ecuación Lineal
PEA Total	$Y = 3.7759 (1.0416)^x$
PEA Hombres	$Y = 2.7203 (1.0267)^x$
PEA Rural	$Y = 1.6391 (0.9696)^x$
Población Total	$Y = 12.3969 (1.0250)^x$
Población total Mujeres	$Y = 6.3158 (1.0267)^x$
Población Rural	$Y = 6.408 (0.9937)^x$

#### Anexo 15

Estimación de la ecuación lineal del ratio del salario mínimo por el método de mínimos cuadrados

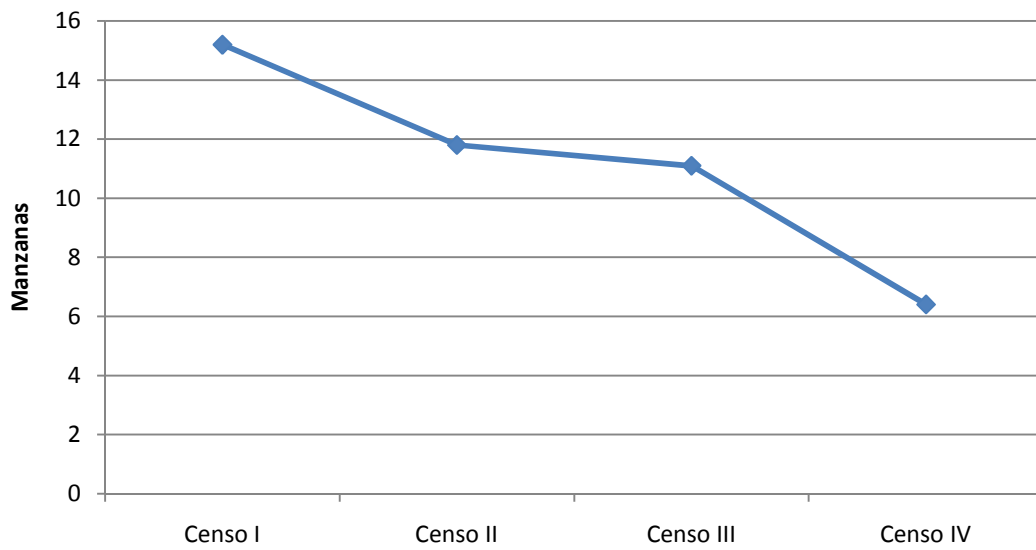
Variable	Estimación Ecuación Lineal
Ratio salario mínimo agrícola / Canasta Básica de Alimentos	$Y = -0.014x + 0.842$
Ratio salario mínimo no agrícola / Canasta Básica de Alimentos	$Y = 0.02x + 0.884$
Ratio salario mínimo agrícola / Canasta Básica Vital	$Y = -0.008x + 0.464$
Ratio salario mínimo no agrícola / Canasta Básica Vital	$Y = -0.01x + 0.478$

**Anexo 16**  
**República de Guatemala**  
**Cantidad de Fincas por Censo Agropecuario**  
**Años: 1950, 1964, 1979 y 2003**



*Fuente: Elaboración propia, con base datos del INE, 2011.*

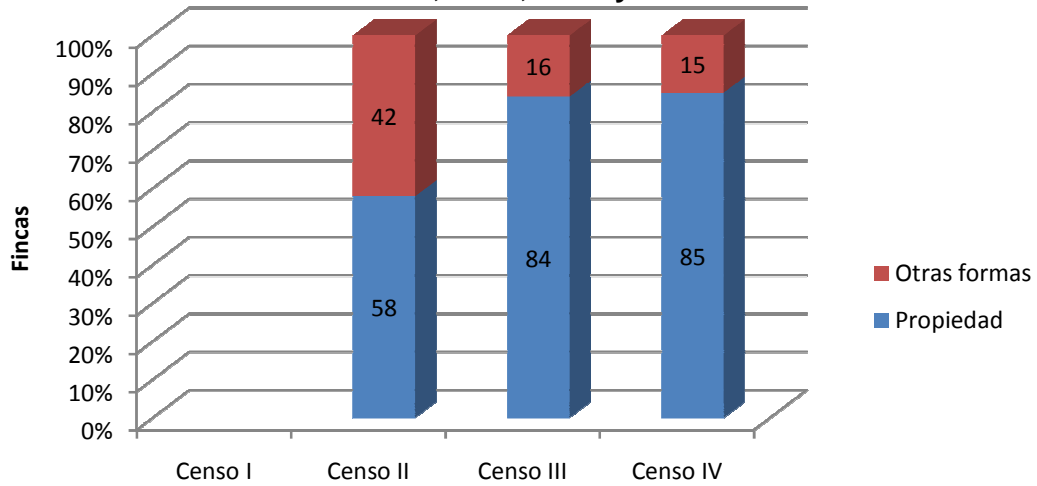
**Anexo 17**  
**República de Guatemala**  
**Tamaño Promedio de Fincas por Censo Agropecuario**  
**Años: 1950, 1964, 1973 y 2003**



*Fuente: Elaboración propia, con base datos del INE, 2011.*

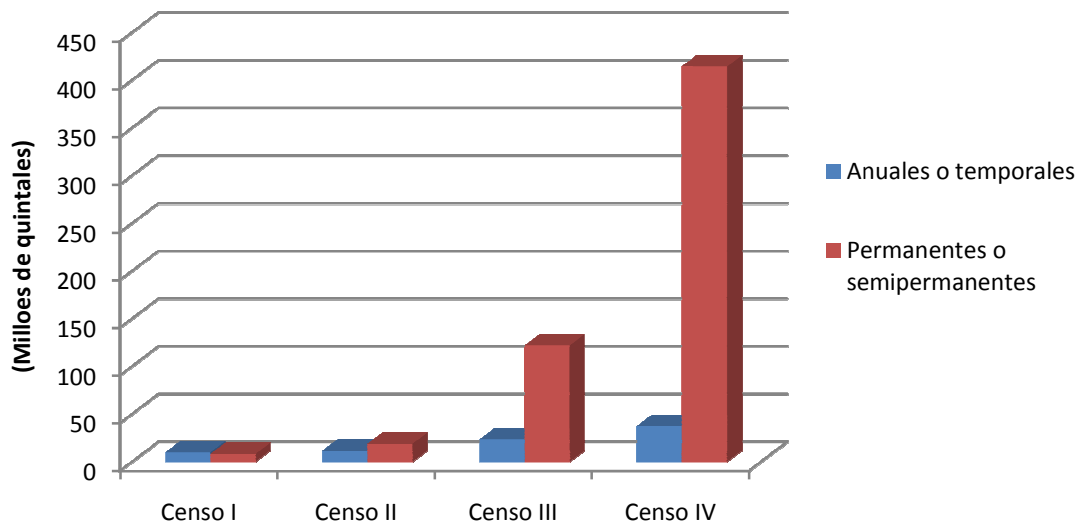


**Anexo 18**  
**República de Guatemala**  
**Tenencia de la Tierra por Censo Agropecuario**  
**Años: 1950, 1964, 1979 y 2003**



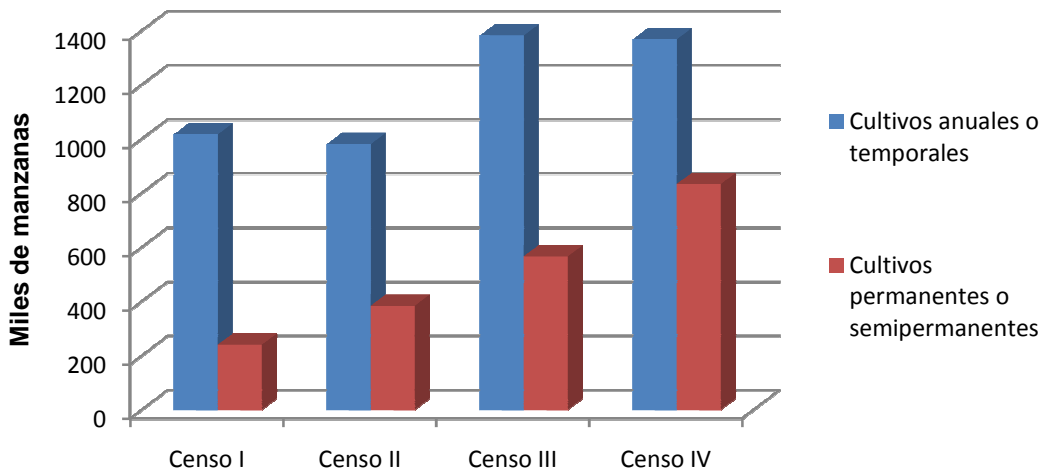
*Fuente: Elaboración propia, con base datos del INE, 2011.*

**Anexo 19**  
**República de Guatemala**  
**Producción por Tipo de Cultivo, según Censo Agropecuario**  
**Años: 1950, 1964, 1979 y 2003**



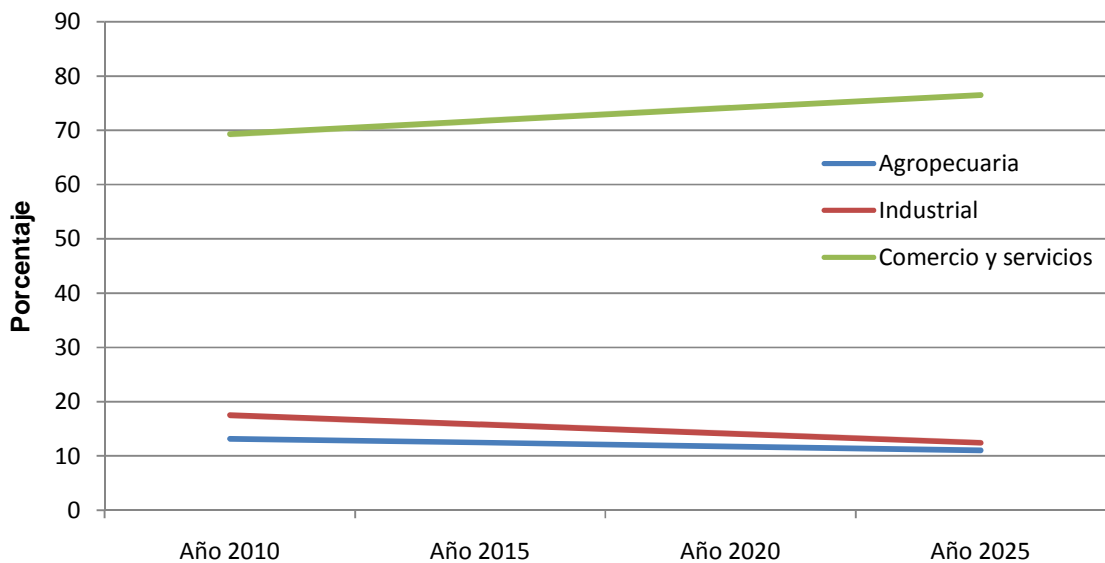
*Fuente: Elaboración propia, con base datos del INE, 2011.*

**Anexo 20**  
**República de Guatemala**  
**Superficie Cultivada por Censo Agropecuario**  
**Años: 1950, 1964, 1979 y 2003**



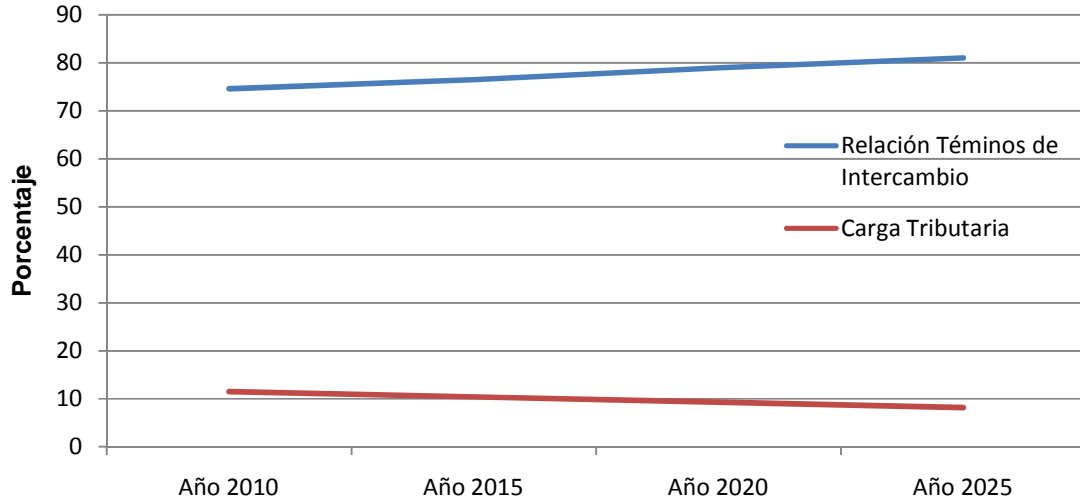
*Fuente: Elaboración propia, con base datos del INE, 2011*

**Anexo 21**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Participación por Actividad Económica en PIB**  
**Período: 2010 - 2025**



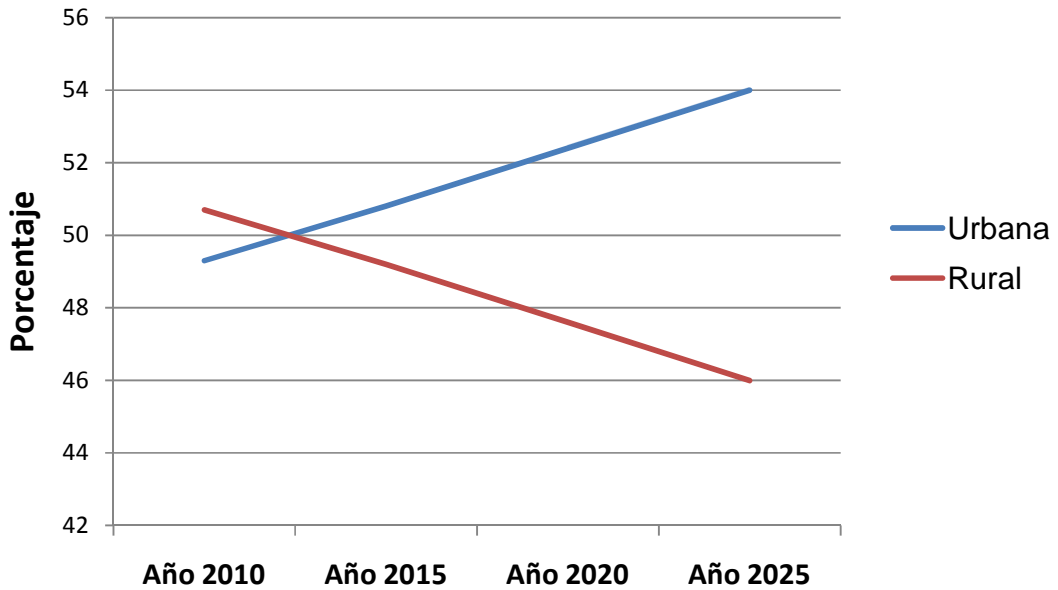
*Fuente: Elaboración propia, con base datos Banco de Guatemala, 2011.*

**Anexo 22**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Relación Términos de Intercambio y Carga Tributaria**  
**Período: 2010 - 2025**



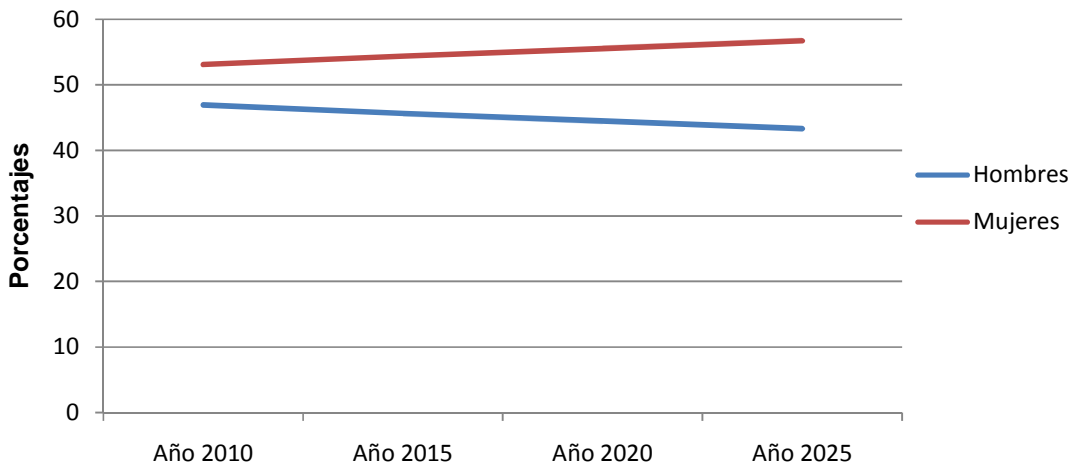
*Fuente: Elaboración propia, con base datos Banco Guatemala y PENUD, 2011.*

**Anexo 23**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Crecimiento Población por Área eográfica**  
**Período: 2010 - 2025**



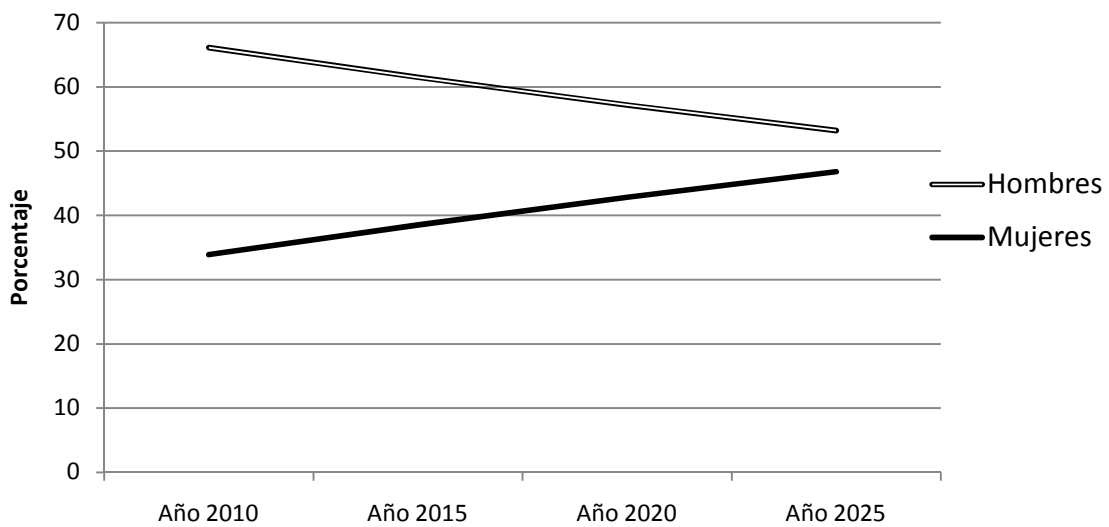
*Fuente: Elaboración propia, con base datos del INE, 2011.*

**Anexo 24**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Crecimiento Población por Sexo**  
**Período: 2010 - 2025**



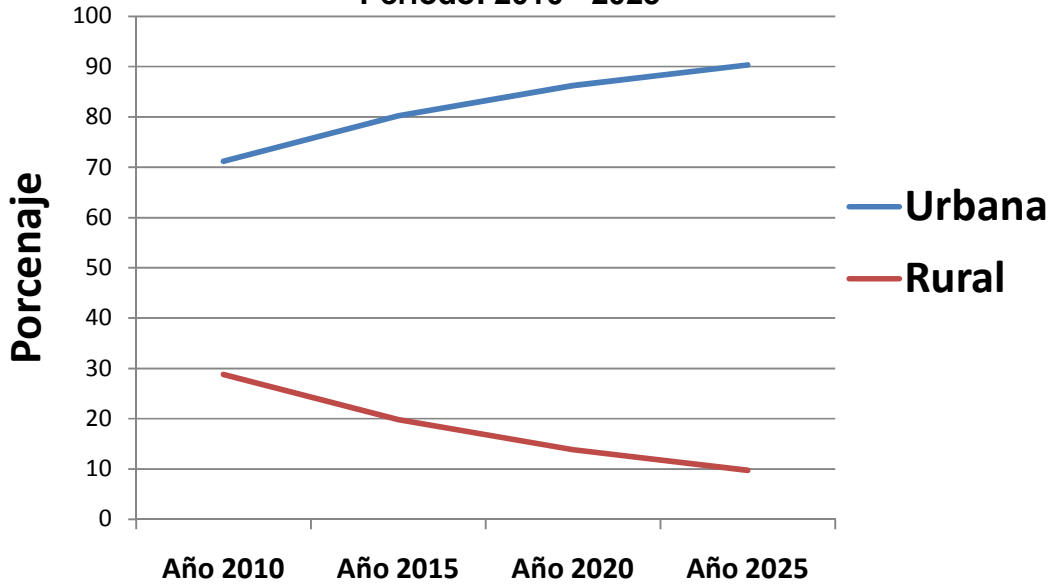
*Fuente: Elaboración propia, con base datos INE, año 2011.*

**Anexo 25**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Crecimiento PEA por Sexo**  
**Período: 2010 - 2025**



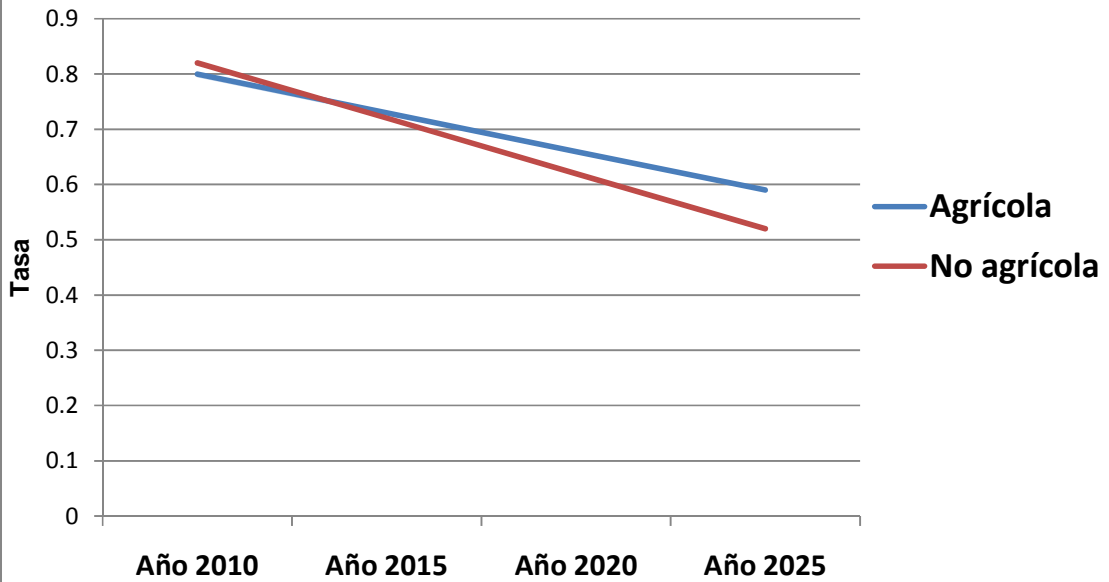
*Fuente: Elaboración propia, con base datos INE, 2011.*

**Anexo 26**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Crecimiento PEA por Área geográfica**  
**Período: 2010 - 2025**



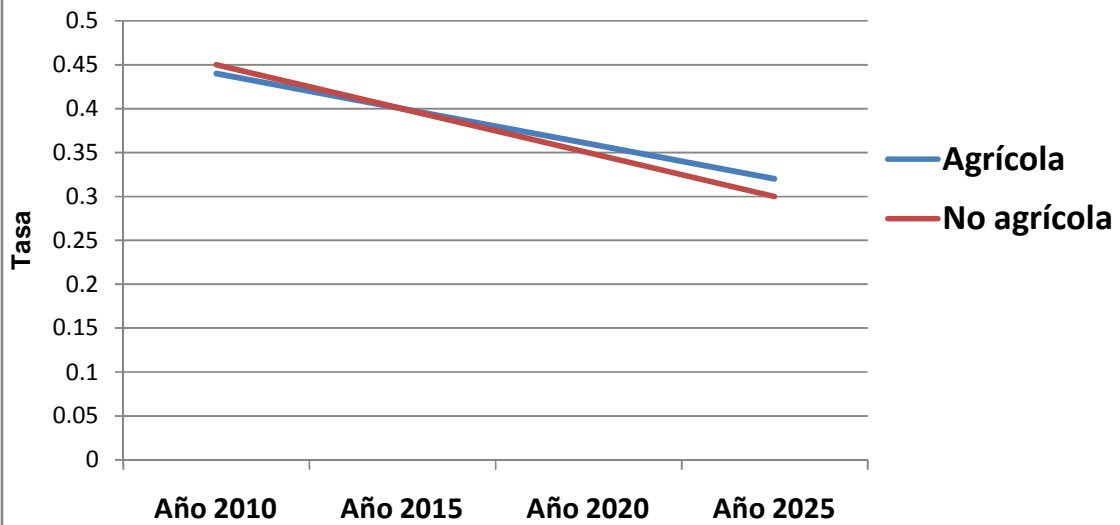
*Fuente: Elaboración propia, con base datos INE, 2011.*

**Anexo 27**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Tasa Salario Mínimo en Canasta Básica**  
**Período: 2010 - 2025**



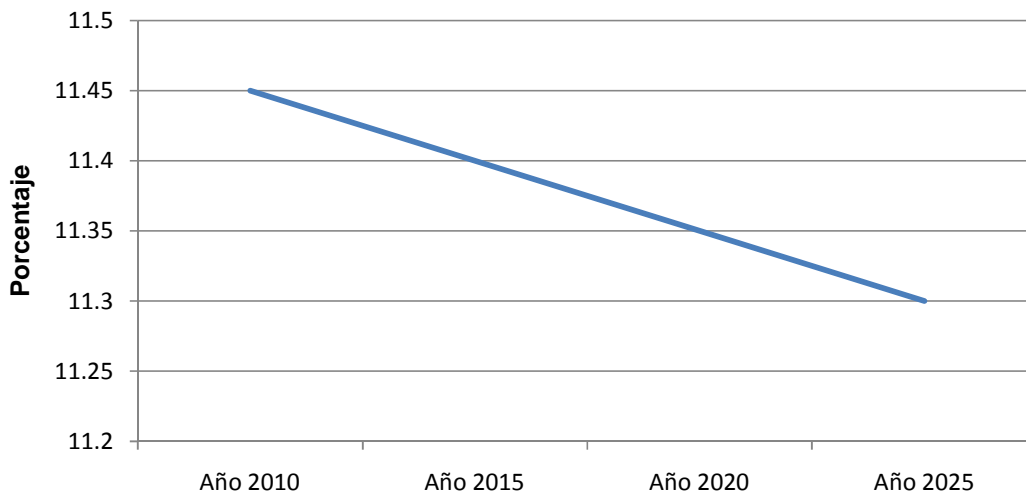
*Fuente: Elaboracion propia con base datos PNUD, 2011.*

**Anexo 28**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Tasa Salario Mínimo en Canasta Básica Vital**  
**Período: 2010 - 2025**



*Fuente: Elaboración propia con base datos PNUD, 2011.*

**Anexo 29**  
**República de Guatemala**  
**Proyección: Participación Remesas Familiares en PIB**  
**Período: 2010 - 2025**



**Fuente: Elaboración propia con base datos PNUD, 2011**